

JAMHURI YA MUUNGANO WA TANZANIA

TUME YA MABADILIKO YA KATIBA



**TAARIFA YA UTAFITI KUHUSU MAADILI YA
VIONGOZI NA UWAJIBIKAJI**

Taarifa Nambari 2

DISEMBA, 2013

YALIYOMO

Vifupisho	iv
Utangulizi	ix
SEHEMU YA KWANZA	1
1.1 DHANA YA UWAJIBIKAJI NA MAADILI YA VIONGOZI	1
1.2 HITIMISHO	6
SEHEMU YA PILI.....	7
2.1 MAADILI YA VIONGOZI NA UWAJIBIKAJI	7
2.2 MAADILI NA MIKO YA VIONGOZI WAKATI WA AZIMIO LA ARUSHA.....	10
2.3 CHANGAMOTO	16
2.4 UZOEFU WA NCHI NYINGINE	17
2.5 MAPENDEKEZO.....	22
SEHEMU YA TATU	25
3.1 UWAJIBIKAJI WA VIONGOZI WAKUU WA SERIKALI	25
3.2 KUSHTAKIWA NA BUNGE (<i>IMPEACHMENT</i>).....	27
3.3 HISTORIA FUPI.....	27
3.4 UTARATIBU WA BUNGE KUMSHTAKI RAIS TANZANIA	32
3.5 CHANGAMOTO ZA UTARATIBU ULIOPO	34
3.6 MUHTASARI NA TATHMINI.....	36
3.7 MAPENDEKEZO.....	43
3.8 UWAJIBIKAJI KUPITIA MAHAKAMA	45
3.9 CHANGAMOTO	51
3.10 MAPENDEKEZO	54
3.11 MAPENDEKEZO	56
3.12 MAPENDEKEZO	57
3.13 MAWAZIRI	58

3.14	CHANGAMOTO-----	62
3.15	MAPENDEKEZO -----	63
SEHEMU YA NNE		64
4.1	TAASISI ZA UWAJIBIKAJI NA UTEKELEZAJI WA SHERIA----	64
4.2	MAPENDEKEZO-----	76
4.3	CHANGAMOTO -----	79
4.4	CHANGAMOTO -----	81
SEHEMU YA TANO		84
5.1	UWAJIBIKAJI WA MAHAKAMA -----	84
5.2	TUME YA UTUMISHI WA MAHAKAMA -----	88
5.3	CHANGAMOTO ZA SEKTA YA UTOAJI WA HAKI -----	89
5.4	MAPENDEKEZO-----	98
SEHEMU YA SITA.....		100
6.1	UWAJIBIKAJI WA BUNGE-----	100
6.3	MAPENDEKEZO-----	104
SEHEMU YA SABA.....		114
7.1	MAADILI NA UWAJIBIKAJI WA MADIWANI -----	114
7.2	WAJIBU WA DIWANI -----	115
7.3	UCHAGUZI WA MADIWANI-----	120
7.4	SHERIA NA MAADILI YA DIWANI -----	127
7.5	UZOEFU KUTOKA NCHI NYINGINE-----	136
7.6	CHANGAMOTO -----	137
7.7	MAPENDEKEZO-----	138
SEHEMU YA NANE		140
8.1	UWAJIBIKAJI NA MAADILI YA WATENDAJI WA SERIKALI ZA MITAA -----	140
8.2	SHERIA YA MAADILI KWA AJILI YA WATENDAJI -----	155

8.3	CHANGAMOTO -----	158
8.4	MAPENDEKEZO-----	160
SEHEMU YA TISA.....		161
9.1	UWAJIBIKAJI KATIKA MALIASILI ZA TAIFA-----	161
9.2	UZOEFU WA NCHI NYINGINE -----	166
9.3	MAPENDEKEZO-----	174
SEHEMU YA KUMI		177
10.1	MUHTASARI WA MAPENDEKEZO -----	177
BIBLIOGRAFIA.....		196

Vifupisho

AICC	Arusha International Conference Centre
APRM	African Peer Review Mechanism
Cap	Chapter
CCM	Chama cha Mapinduzi
DTCB	Diamond Trading Company Botswana
FILMUP Project	Financial and Legal Management Upgrading
IG	Inspectorate of the Government
JKT	Jeshi la Kujenga Taifa
Mh.	Mheshimiwa
NACSAP Plan	National Anti-Corruption Strategy and Action
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PCAC	Presidential Commission against Corruption
RE	Revised Edition
REDET Tanzania	Research and Education for Democracy in
SFO	Serious Fraud Office
TAKUKURU	Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa
TAKURU	Taasisi ya Kuzuia Rushwa
TANU	Tanganyika African National Union
TLR	Tanzania Law Reports
TLS	Tanganyika Law Society
UNDP	United Nations Development Programme
USAID Development	United States Agency for International
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (Kampuni ya Mafuta ya Bolivia)
ZLS	Zanzibar Law Society

Katiba na Sheria na Mikataba ya Kimataifa

Katiba Zilizorejewa

Katiba ya Bolivia, 2009.
Katiba ya Chama cha Mapinduzi, 1977 (Toleo la 2010).
Katiba ya Indonesia, 1945.
Katiba ya Jamhuri ya Namibia, 1990.
Katiba ya Jamhuri ya Afrika ya Kusini, 1996.
Katiba ya Jamhuri ya Ghana, 1992.
Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.
Katiba ya Jamhuri ya Ufilipino, 1987.
Katiba ya Jamhuri ya Uganda, 1995.
Katiba ya Jamhuri ya Ushelisheli, 1993.
Katiba ya Kenya, 2010.
Katiba ya Marekani, 1787.
Katiba ya Shirikisho la Uswisi, 2002.
Katiba ya TANU, 1967.
Katiba ya Ufalme wa Norway, 1814 (toleo la 1995).
Katiba ya Zanzibar, 1984.

Sheria

Sheria ya Mabadiliko ya Katiba Sura ya 83 ya mwaka 2012.
Sheria ya Mabadiliko ya Tisa ya Katiba ya Nchi, ya Mwaka 1992 (Na.20 ya 1992).
The Act of Settlement 1701 (UK).
The Commission for Human Rights and Good Governance Act, Cap 391 [RE 2002].
The Election Expenses Act, 2010.
The Government Proceedings (Amendment) Act, 1994.
The Government Proceedings Act, Cap 5 [RE 2002].
The Judges (Remuneration and Terminal Benefits) Act, 2007.
The Judiciary and Application of Laws Act, Cap 358 [RE 2002].
The Judiciary Administration Act, 2011.
The Law Reform (Fatal Accidents and Miscellaneous Provisions) Act, [Cap 310 [RE 2002].
The Local Government (District Authorities) Act, Cap 287 [RE 2002]
The Local Government (Urban Authorities) Act, Cap 288 [RE 2002]
The Local Government Finance Act, Cap 290 [RE 2002].
The National Prosecutions Service, 2008.
The Magistrates' Courts Act, Cap 11 [RE 2002].
The National Elections Act, Cap 343 [RE 2002].

The Norway Act 29, Nov. 1996 No. 72 (relating to petroleum activities).
The Parliamentary Immunities, Powers and Privileges Act, Cap.296 [RE 2002].
The Political Parties Act, (Amendment) Act, 2009.
The Presidential Affairs Act, Cap 9 [RE 2002].
The Public Finance Act, Cap 348 [RE 2002].
The Public Leadership Code of Ethics Act, Cap 398 [RE 2002].
The Public Leadership Code of Ethics No. 13 of 1995.
The Republic of South Africa, Executive Members Ethics Act, 1998.
The Criminal Justice Act, 1987 (UK.).

Mikataba ya Kimataifa

United Nations Convention against Corruption.
European Union Convention on the Fight against Corruption.

Kesi Zilizorejewa

Adelina Chungulu and 99 others v. NECTA and another, High Court (at DSM), Misc. Civil Cause No 55 of 2005 (unreported).

Amani Mwenegoha v. The Registered Trustees of the Lutheran Church in Tanzania & 3 others, High court (at Dsm), Misc. Civil Cause No 8 of 2005 (unreported).

Kukutia ole Pumpun and another v. Attorney General and another [1993] TLR 159.

Patman Garments Industries Ltd v. Tanzania Manufacturers Ltd. [1981] TLR 303.

James Funke Gwagilo v. Attorney General [1994] TLR 73.

Permanent Secretary (Establishments) and another v. Hilal Hamed Rashid and four others [2005] TLR 121.

Peter Ng'omango v Gerson M.K. Mwangwa and the Attorney General [1993] TLR 77.

Said Juma Muslim Shekimweri v. Attorney-General [1997] TLR 3.

Sanai Murumbe and another v Muhere Chacha [1990] TLR 54.

Tanzania Dairies Ltd v Chairman, Arusha Conciliation Board and Isaack Kirangi [1994] TLR 33.

YUASA Battery (EA) Ltd v Conciliation Board of DSM and others [1996] TLR 367.

Julius Ishengoma Francis Ndyanabo v. The Attorney General [2004] TLR 14.

CITIBANK Tanzania Ltd v. Tanzania Telecommunications Co. Ltd and 4 others, Court of Appeal (at Dar es Salaam), Civil Application No. 64 of 2003 (unreported).

D. B. Shapriya and Company Ltd. v. Bish International B.V., [2002] 1 EA 47.

Godbless Jonathan Lema v. Mussa Hamis Mkanga na wenzake wawili, Court of Appeal of Tanzania (at Dar es Salaam), Civil Appeal No.47 of 2012 (unreported).

Maheboob Sadrudin Alibhai and 3 others v. Yusuf H. Mushi and three others, High Court (at Dar es Salaam), Civil Case No. 144 of 2012 (unreported).

N.B.C. v Sadrudin Meghji, Court of Appeal (at Dar es Salaam), Civil Application No.20 of 1997 (unreported).

Almas Iddie Mwinyi v. N.B.C. and another, Court of Appeal (at Dar es Salaam), Civil Application No 88 of 1998 (unreported).

National Agricultural and Food Corporation v Mulbadaw Village Council and others [1985] TLR 88.

VIP Engineering and Marketing LTD v. SGS Societe Generale DE Surveillance SA and SGS Tanzania Superintendence Company LTD, Court of Appeal of Tanzania (at Dar es Salaam), Civil Application No. 105 of 2006 (unreported).

Zuberi Mussa v. Shinyanga Town Council, Court of Appeal (At Mwanza), Civil Application No. 100 of 2004 (unreported).

UTANGULIZI

Taarifa hii ya utafiti inahusu maadili na uwajibikaji wa viongozi. Moja ya hoja iliyojitokeza sana katika mchakato wa kukusanya maoni ya wananchi kuhusu Katiba mpya ni maadili na uwajibikaji wa viongozi. Hivyo utafiti ulijaribu kuangalia changamoto mbalimbali zinazohusu maadili na uwajibikaji kuhusiana na taasisi kadhaa za umma na baadaye kutoa mapendekezo. Utafiti umepitia Katiba mbalimbali, sheria, maamuzi ya kimahakama, maandiko ya wanazuoni pamoja na taarifa mbalimbali. Hali kadhalika, utafiti ulijaribu kuangalia ni namna gani nchi nyingine zimejaribu kuzitatua changamoto zinazofanana na zile za Tanzania, halafu kuangalia kama utatuzi huo unaweza kufaa katika mazingira halisi ya Tanzania.

Taarifa hii imegawanywa katika sehemu kumi. Sehemu ya Kwanza inadodosa dhana ya uwajibikaji na kuangalia changamoto za kiuwajibikaji kwa ujumla wake. Inajaribu kuangalia umuhimu wa Katiba kuimarisha mfumo ya maadili na uwajibikaji. Sehemu ya Pili inaongelea maadili na miiko ya viongozi wa umma. Inaelezea changamoto zilizopo na kupendekeza namna ya kuimarisha maadili na miiko ya viongozi wa Umma. Sehemu ya Tatu inahusu uwajibikaji wa viongozi wakuu wa mhimili wa Serikali. Inaanza na kungalia mfumo uliopo na kumuwajibisha Rais na hasa utaratibu wa Rais kushtakiwa na Bunge (*impeachment*). Inaonekana utaratibu wa mashtaka ya Rais na Bunge (*impeachment*) una changamoto nyingi ambazo zinafaa kuangaliwa katika mchakato wa kutunga Katiba mpya. Baada ya hapo Taarifa inaongelea mfumo na changamoto za kuwawajibisha Mawaziri (akiwemo Waziri Mkuu na Manaibu Waziri).

Sehemu ya Nne inahusu “Taasisi za Uwajibikaji” ambazo ni taasisi zilizoundwa mahsusi kwa ajili ya kuleta uwajibikaji katika taasisi za umma na zingine. Taasisi zilizozungumziwa katika Taarifa hii ni pamoja na TAKUKURU, Tume ya Maadili ya Viongozi wa Umma, Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora, na Mkurugenzi wa Mashtaka ya Jinai. Taarifa inabainisha changamoto zinazozikabili taasisi hizo na kutoa mapendekezo ya namna Katiba inavyoweza kuzikabili.

Sehemu ya Tano inahusu uwajibikaji wa Mahakama. Kama ilivyoelezwa katika Taarifa ya Tume ya Bomani¹, changamoto zinazoukabili mhimili wa Mahakama ni nyingi lakini taarifa hii imeangalia maeneo ambayo yanaweza kutatuliwa kikatiba tu kama kuimarisha uhuru wa Mahakama na kuimarisha usimamizi wa maadili ya Majaji na Mahakimu. Sehemu ya Sita inazungumzia uwajibikaji wa Bunge kwa ujumla wake na Wabunge mmoja mmoja. Inapendekeza namna ya kuimarisha udhibiti na urari wa madaraka (checks and balances) miongoni mwa mihimili mitatu ya dola ili iweze kuwajibishana, kuimarisha uwajibikaji wa wawakilishi (Wabunge) kwa wapiga kura wao, na kuwapa wapiga kura haki ya kuwawajibisha wawakilishi wao kabla ya uchaguzi.

Sehemu za Saba na Nane za Taarifa hii zinahusu Serikali za mitaa. Zinaangalia uwajibikaji kuhusu wawakilishi wa wananchi (madiwani) na watendaji wa Halmashauri za Serikali za mitaa. Sehemu ya Tisa inahusu uwajibikaji kuhusiana na Maliasili za Taifa. Wananchi wengi wametoa maoni mbalimbali wakionyesha kutoridhishwa na uwajibikaji katika usimamizi na uvunaji wa maliasili zilizopo. Taarifa imebainisha changamoto mabalimbali zinazohusiana na uwajibikaji katika usimamizi na uvunaji wa maliasili za nchi na kutoa mapendekezo ya jinsi ya kukabiliana nazo. Katika kutoa mapendekezo hayo jitihada zilifanyika ili kupata uzoefu wa nchi zilizofanikiwa kukabiliana na changamoto kama hizo. Sehemu ya Kumi ni muhtasari wa mapendekezo yaliyotolewa sehemu mabalimbali katika Taarifa hii. Sehemu hii ina lengo la kumsaidia msomaji kufanya marejeo kwa urahisi zaidi. Hata hivyo, sababu na mantiki ya kila pendekezo zimeainishwa katika sehemu husika.

¹ United Republic of Tanzania, Financial and Legal Management Upgrading Project (FILMUP): the Legal Sector Report, Dar es Salaam.

SEHEMU YA KWANZA

1.1 DHANA YA UWAJIBIKAJI NA MAADILI YA VIONGOZI

1.1.1 Utangulizi

Kama itakavyoelezwa, Tanzania, kama ilivyo nchi nyingine za Kiafrika, ina changomto za kiuwajibikaji na wananchi wametoa mawazo yao wakati wa mchakato kukusanya maoni kuhusu Katiba mpya. Katika sehemu hii, Taarifa hii ya Utafiti inadodosa kwa kifupi dhana ya uwajibikaji kama ilivyotumika katika matini (main text). Pia, inajaribu kuelezea changamoto za uwajibikaji na sababu na mantiki ya kuunda mfumo thabiti wa uwajibikaji. Hali kadhalika, athari za kutokuwepo uwajibikaji katika maendeleo ya nchi zimeangaliwa kwa ufupi.

1.1.2 Dhana ya Maadili na Uwajibikaji

Uwajibikaji ni dhana pana. Anavyosema Schedler, “... *the term accountability ... expresses the continuing concern for checks and oversight, for surveillance and institutional constraints on the exercise of power.*”¹ Ana maana kuwa dhana ya uwajibikaji ni utaratibu endelevu wa udhibiti na uwekaji wa mipaka katika matumizi ya madaraka. Vilevile, ina maana ya kuwepo utaratibu wa kuwalazimisha wenye madaraka kufanya wanayotakiwa kuyafanya na kuacha kufanya wasiyotakiwa kuyafanya na ya kujibu maswali au hoja zinazohusiana na matumizi ya madaraka aliyopewa (*answerability*).² Kwa mantiki hii, uwajibikaji unamaanisha pia kipengele cha adhabu kwa wale wanaotumia madaraka ya umma vibaya. Kwa hiyo, dhana ya uwajibikaji inahusu masuala yafuatayo: kwanza, uwepo wa mfumo wa udhibiti wa madaraka (*control and oversight*); pili, uwepo wa utaratibu wa kuwalazimisha wale walio na madaraka kutekeleza wajibu wao na kuwazuia kukiuka wajibu wao; na tatu, kuwepo utaratibu wa kuwaadhibu wenye madaraka pale wanapokosea.

¹ Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, in Schedler, Andreas, et al. (eds.), (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, London, p. 13.

² Kama ilivyo hapo juu, uk. 15.

Kwa upande mwingine, maadili maana yake ni kanuni au misingi inayoelekeza ni kitu gani kibaya au kisichofaa au kizuri au kinachofaa. Misingi hii inaweza kujengwa katika utamaduni wa jamii husika. Vilevile, misingi hiyo inaweza kuandikwa na kwa kanuni ya maadili (code of conduct). Kwa mfano, huko nyuma kanuni za maadili za viongozi ziliainishwa katika Azimio la Arusha, 1967 na kwa sasa kuna sheria ya Maadili ya Viongozi wa Umma (*The Public Leadership Code of Ethics Act, Cap 398 [RE 2002]*) ambayo inaeleza ni mwenendo upi viongozi wa umma wanatakiwa kuuepuka.

1.1.3 Udhhibiti wa Madaraka

Moja ya changamoto kubwa katika taifa lolote lile ni namna gani Taifa linaweza kuwa na mfumo wa kikatiba ambao unawazuia viongozi wa Serikali kutoyatumia madaraka ya umma vibaya. Kama alivyosema, Lord Acton, Kuwa *“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.”*¹ Kufuatana na Lord Acton, tunaweza kusema kuwa madaraka yanalevya na madaraka makubwa hulevya kwa namna kubwa zaidi. Hali kadhalika, David Hume, Mwanafalsafa wa Uskochi katika Karne ya 18, aliandika hivi:

*“Political writers have established it as a maxim, that, **in contriving any system of government, and fixing the several checks and controuls**² of the Constitution, every man ought to be supposed a knave, and to have no other end, in all his actions, but private interest. By this interest we must govern him, and, by means of it, make him cooperate to public good, notwithstanding his insatiable avarice and ambition. Without this, say they, we shall in vain boast of the advantages of any Constitution, and shall find, in the end, that we have no security for our liberties or possessions, except by good-will of our rulers; that is, we shall have no security at all.”*³

Katika nukuu hii, David Hume anasema kuwa tunapotengeneza mfumo wa Serikali katika Katiba na kuweka udhibiti na urari wa

¹ Daly, James, “The Idea of Absolute Monarchy in Seventeenth-Century England”, in *The Historical Journal*, Vol. 21, No. 2 (Jun., 1978), pp. 227-250, p.227.

² Neno “control” lilikuwa linaandikwa hivyo katika karne ya 16.

³ Hume, David, “Of the Independency of Parliament”, in Knud Haakonssen (ed.), (1994), *David Hume: Political Essays*, Cambridge University Press, London, p.21.

madaraka ni vizuri kuzingatia kuwa kila mtu siyo mwaminifu na kwamba binadamu yeyote katika matendo yake mengi huwa hana malengo mengine isipokuwa kutafuta manufaa binafsi. Anaendelea kusema ni lazima kuweka utaratibu wa kuyadhibiti madaraka hayo ili mtu huyo aweze kutoa ushirikiano wake katika masuala ya umma. Anaonya kuwa tusipofanya hivyo tutajisifu kuwa tuna katiba lakini kumbe hatuna usalama wa mali na uhuru wetu isipokuwa tu kwa matakwa ya watawala wetu, maana hatutakuwa na usalama kabisa. Kwa ujumla, David Hume anaeleza kuwa madaraka wanayopewa viongozi ni lazima yadhibitiwe kikatiba; haifai kumwamini mtu kwa sababu “ni vizuri kila mtu achukuliwe siyo mwaminifu” (*every man ought to be supposed a knave*).¹

Aidha, mmoja wa wajumbe wa Mkutano wa Katiba wa Marekani, 1787, James Madison, alisema hivi:

*".... the great security against a gradual concentration of the several powers in the same department consists in giving to those who administer each department, the necessary constitutional means, and personal motives, to resist encroachments of the others. The provision for defence must in this as in all other cases, be made commensurate to the danger of attack. Ambition must be made to counteract ambition. The interest of the man, must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions."*²

¹ Hume, David, "Of the Independency of Parliament", in Knud Haakonssen (ed.), (1994), David Hume: Political Essays, Cambridge University Press, London, p.21.

² Sharp, Malcolm P., "The Classical American Doctrine of 'The Separation of Powers'" in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 2, No. 3 (Apr., 1935), pp. 385-436, p. 410.

Kwa ufupi, Madison anasema kuwa kwa kuwa Serikali haiongozwi na malaika basi inafaa kuwe na udhibiti wa madaraka. Na kwamba ni sharti uweke mfumo wa Serikali ambao utawadhibiti watu na halafu uweke mfumo ambao Serikali itaweza kujidhibiti yenyewe.

Kwa hiyo, moja ya changamoto kubwa kabisa wakati wa kuandika katiba ya nchi yoyote ile ni namna ya kuwadhibiti watu watakaopewa madaraka na Katiba ili walazimike kuyatumia madaraka hayo katika kuleta maendeleo ya wananchi kwa ujumla wao na siyo kuyatumia madaraka waliyopewa vibaya au kwa kwa manufaa yao ya kibinafsi. Kama anavyosema David Hume, binadamu haaminiki kwa vile siku zote anatafuta kujinufaisha yeye mwenyewe. Hivyo, ni muhimu Katiba iweke utaratibu wa kuwazuia viongozi kutumia madaraka vibaya na kuwawajibisha viongozi wanaposhindwa kufanya wanachotakiwa kufanya au wanapoyatumia madaraka yao vibaya.

1.1.4 Changamoto zilizopo Tanzania

Tanzania kama ilivyo nchi nyingine za Kiafrika ina changamoto za kiutawala na kimaendeleo. John Hatchard na wenzake wanaeleza kuwa nchi nyingi za Afrika zinakabiliwa na matatizo yanayofanana: ujinga, magonjwa, miundombinu dhaifu, na umaskini uliokithiri.¹ Wanaendelea kusema kuwa matatizo haya yametokana na nchi za Afrika kushindwa kuunda “Serikali zinazojiweza”— zenye uwazi, zinazowajibika, zinazoweza kusimamia sheria na utengamano katika sehemu yote ya nchi, zinazoheshimu haki za binadamu, zinazoweza kuweka mfumo mzuri wa kufaidi rasilimali kwa usawa kati ya waishio mijini na vijijini, kujenga mazingira kushirikisha watu katika maamuzi, na kufanya kazi kwa ushirikiano na sekta binafsi, vyombo vya habari na taasisi za kiraia.² Wanaendelea kueleza kuwa kukubalika kwa siasa za ushindani na kujenga utumishi wa umma unaofuata maadili na wenye lengo la kuutumikia umma pia inaweza kuzisaidia nchi za Afrika katika kujikwamua katika matatizo ya sasa na kuboresha maisha ya watu.³ Haya ndiyo yamekuwa matatizo ya ujumla katika Afrika ingawa kuna nchi chache ambazo zimeonyesha njia. Mfano nchi ya

¹ Hatchard, John, et al., (2004), *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth: An Eastern and Southern African Perspective*, Cambridge University Press, London, p.8.

² Hatchard, John, et al., (2004), *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth: An Eastern and Southern African Perspective*, Cambridge University Press, London, p.9.

³ Kama ilivyo hapo juu.

Botswana ambayo imekuwa ikielezwa kama “hadithi ya mafanikio” (*a success story*),¹ “kisiwa cha utulivu ndani ya bahari yenye dhoruba”² au “maajabu ya kiuchumi” (*an economic miracle*).³

Nchi hiyo inaelezwa kuwa ni moja ya nchi chache katika Bara la Afrika iliyopata mafanikio makubwa ya kiuchumi na kufanikiwa kuboresha maisha ya raia wake kwa kiasi kikubwa.⁴ Mafanikio hayo yamewezekana kutokana kufanikiwa kuwa na Serikali nzuri inayowajibika. Inaelezwa kuwa Serikali hiyo imejengwa katika misingi thabiti ya kidemokrasia na uwazi.⁵ Kwa sababu hiyo, Serikali ya nchi hiyo imeweza kupunguza rushwa, kuisimamia ipasavyo rasilimali ya madini na nyanja zingine za kiuchumi.⁶

Katika nchi nyingine za Afrika kama Tanzania mambo ni tofauti. Kuna changamoto kadhaa zinazohusiana na uwajibikaji wa Serikali kwa wananchi. Hussman na Mmuya wanaeleza kuwa moja ya matatizo makubwa hapa Tanzania ni kukosekana kwa mfumo thabiti wa uwajibikaji.⁷ Hali kadhalika, Oloka-Onyango, Joseph and Maria Nassali wanaeleza kuwa utafiti wao ulibainisha matatizo ya uwajibikaji, rushwa, upendeleo, uzembe na matumizi mabaya ya madaraka Hali kadhalika, Taarifa ya Tume ya Warioba inabainisha changamoto kubwa za kiuwajibikaji katika sekta mbalimbali.⁸ Kwa hiyo, kama inavyoonekana, changamoto zilizopo kwenye mfumo wa maadili na uwajibikaji katika utumishi wa umma ni moja ya vikwazo vikubwa vya maendeleo ya Taifa na Katiba mpya inafaa kushughulikia tatizo hili.

¹ Sebedubudu, David, “Corruption and its Control in Botswana”, in Botswana Notes and Records, Vol 35 (2003), pp. 125-139, at p.125.

² Doig, A. and Theobald, R., “Introduction: Why Corruption?”, in Commonwealth and Comparative Politics, (November 1999) Vol. 37 No. 3, p.10.

³ Chipasula, J.C. and Miti, K., (1989), Botswana in Southern Africa: What Lies Ahead?, Ajanta Publications, Delhi, p.116.

⁴ Sebedubudu, David, “Corruption and its Control in Botswana”, in Botswana Notes and Records, Vol 35 (2003), pp. 125-139, at p.125.

⁵ Kama ilivyo hapo juu, uk.125.

⁶ Kama ilivyo hapo juu, uk.125.

⁷ Hussmann, Karen and Mmuya, Max., (2007), Anti-corruption policy making in practice: Tanzania – A Country Case Study, U4 REPORT 1:2007 PART 2E, UK.181.

⁸ United Republic of Tanzania, *The Presidential Commission Against Corruption, Report on the Commission on Corruption*, Vol.1 (Chapters 1-5).

1.2 HITIMISHO

Kutokana na yaliyoelezwa hapo juu, masuala kadhaa yamejitokeza:

- Ili nchi iweze kupiga hatua ya kimaendeleo, ni muhimu kuweka mfumo thabiti wa uwajibikaji wa viongozi na kujenga Serikali thabiti. Imeonyeshwa kuwa nchi zilizofanikiwa kuweka mfumo thabiti wa uwajibikaji ndizo zimesonga mbele kimaendeleo. Mfano ni nchi ya Botswana ambayo inaelezewa kama “hadithi ya mafanikio” ;
- Dhana ya uwajibikaji ina maana kadhaa: kuwepo mfumo wa udhibiti wa matumizi ya madaraka; kuwepo utaratibu wa kuwalazimisha viongozi kutekeleza wajibu wao na kutokiuka wajibu wao, na kuwepo utaratibu wa kuwaadhibu wale viongozi wanaotumia madaraka vibaya au wanaoshindwa kutekeleza wajibu wao.
- Kama alivyosema David Hume (amenukuliwa hapo juu), wakati wa kutengeneza Katiba ni muhimu kuzingatia asili ya binadamu kuwa siku zote binadamu anatafuta namna kujinufaisha mwenyewe na kwa hiyo ni lazima Katiba itungwe kwa namna ambao haitawapa binadamu wanaopewa madaraka fursa ya kutumia madaraka vibaya ili kujinufaisha. Naye James Madison (amenukuliwa hapo juu) anasema kwamba kwa kuwa wale watakoongoza Serikali siyo Malaika basi ni muhimu kuweka mfumo thabiti wa kudhibiti na kuzuia matumizi mabaya ya madaraka.

SEHEMU YA PILI

2.1 MAADILI YA VIONGOZI NA UWAJIBIKAJI

2.1.1 Hoja

Rushwa, kutowajibika na matumizi mabaya ya madaraka kwa namna mbalimbali ni mambo ambayo yamekuwa yakilalamikiwa na wananchi kwa kiwango kikubwa. Malalamiko ya wananchi yanahusiana pia maamuzi ya viongozi mbalimbali ambayo yanaonyesha au kuashiria matumizi mabaya ya madaraka. Wananchi wamekuwa wakilalamika kuwa kuhusu udhaifu wa mfumo wa kudhibiti mgongano wa maslahi katika matumizi ya madaraka ya umma kwa viongozi wa umma. Hali hiyo inasababisha viongozi watumie madaraka waliyokabidhiwa kwa ajili ya manufaa binafsi na hasara ya wananchi kwa namna mbalimbali. Wananchi wengi ikiwemo wale waliotoa maoni yao kuhusu katiba mpya wameonyesha haja ya kuimarisha mfumo wa maadili na miiko ya viongozi wa umma ili kuboresha na kuimarisha mifumo ya uwajibikaji na hivyo kupunguza vitendo vya matumizi mabaya ya madaraka hasa kutumia madaraka kwa maslahi binafsi. Kwa mujibu wa maoni hayo, uwepo wa misingi ya kudhibiti mgongano wa maslahi na miiko ya viongozi kwenye katiba itaweza kurahisisha uwajibikaji kwa kuwa wananchi wengi watakuwa wanajua miiko hiyo. Pia, uwepo wa vifungu vya namna hiyo kwenye katiba itaweka msingi wa kuwachukulia hatua viongozi wanaotumia vibaya madaraka waliyokabidhiwa.

Kwa kuwa inaonekana uwepo wa matumizi mabaya ya madaraka unahusiana na dhana ya mgongano wa maslahi, kuna haja ya kufafanua dhana hii kabla hatujaendelea mbele. Dhana ya mgongano wa maslahi, kwa kawaida, inamaanisha hali ambayo mtu mwenye madaraka yake anajikuta katika hali ya kuamua ama kutumia madaraka yake kwa manufaa ya nchi au kwa manufaa binafsi.¹ Mgongano huo hugeuka kuwa rushwa au aina nyingine ya uovu pale ambapo kiongozi anaamua kutumia madaraka yake kwa manufaa binafsi kinyume na malengo ya madaraka aliyokabidhiwa. Madaraka yote ya kiongozi wa umma, ambayo msingi wake ni dola, yamewekwa kwa ajili ya kunufaisha

¹ David Orentlicher, (2002), 59 Wash. & Lee L. Rev 713.

wananchi.¹ Hivyo, kutumia madaraka aliyokabidhiwa mtu kwa ajili ya kulinda, kuhifadhi au kufanikisha maslahi yeyote kinyume na maslahi ya wananchi kwa ujumla wao ni matumizi mabaya ya madaraka kwa kuwa yanaenda kinyume na malengo yake.

2.1.2 Hali halisi

Taarifa mbalimbali za utafiti na uchunguzi ikiwemo taarifa ya Tume ya Rais kuhusu Rushwa, maarufu kama Tume ya Warioba² na Taarifa ya Mfumo wa Kujitathmini kwa Mataifa ya Afrika [*African Peer Review Mechanism (APRM)*]³ imeonyesha kuwa matumizi mabaya ya madaraka ni tatizo kubwa nchini. Rushwa imeenea maeneo mbalimbali hasa maeneo yenye rasilimali nyingi kama vile ardhi, madini na nishati, huduma za jamii kama vile elimu na afya, utoaji haki, manunuzi ya umma, fedha, n.k.⁴

Inaonekana pia kukithiri kwa vitendo vya viongozi wa umma kutumia madaraka yao kwa ajili ya manufaa binafsi, sio tu ni tatizo la kiongozi mmoja mmoja bali hata katika makundi ya viongozi na wafanyakazi wengine wa sekta ya umma. Waziri wa zamani wa Tanzania ambaye pia alishika nafasi mbalimbali za uongozi katika nchi, Ibrahim Mohamed Kaduma, ameonyesha baadhi ya mifano inayoonyesha kukithiri kwa vitendo vya utumiaji mabaya wa madaraka kuwa ni pamoja na viongozi wa Serikali kufanya manunuzi makubwa ikiwemo kuuziana mali za umma bila kufuata taratibu za zabuni; viongozi kutumia madaraka waliyokabidhiwa kujinufaisha wao wenyewe na familia zao. Kaduma anatoa mfano wa uamuzi wa viongozi wa Serikali katika awamu ya tatu ya Rais Benjamin Mkapa kujiuzia nyumba za Serikali walizokuwa wanakaa tena kwa bei isiyostahili ingawa

¹ Greene, Ian., (1990) "Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers", in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 23, No. 2, pp. 233-256; Orentlicher, David., (2002), "Conflicts of Interest and the Constitution", 59 *Wash. & Lee L. Rev* 713.

²The Presidential Commission Against Corruption (PCAC), Report on the Commission on Corruption Vol.1 (Chapters 1-5). Tume inajulikana zaidi kwa jina la aliekuwa mwenyekiti wake, Waziri Mkuu wa mstaafu, Joseph Warioba. Tume hii iliundwa mwaka 1996 na Rais Benjamin Mkapa kuchunguza tatizo la rushwa ambalo lilionekana kukithiri nchini.

³ African Peer Review Mechanism (APRM), (2011), Tanzania Country Self-Assessment Report, (Final Revised Edition), September.

⁴ Taasisi ya Kuzuia Na Kupambana na Rushwa, (2010), Taarifa Ya Udhhibiti Na Tafiti Zilizofanyika Mwaka 2008/09, Januari; Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa (2011), Taarifa ya Udhhibiti na Tafiti Zilizofanyika Mwaka 2009/10.

wengi walikuwa na uwezo wa kujijengea nyumba zao wao wenyewe.¹

Katika nyanja ya siasa, ambapo ndiko viongozi wakuu wanapatikana, rushwa inaonekana kukithiri kiasi cha uchaguzi kuonekana kama gulio la kununua na kuuza uongozi.² Kwa mtindo huo, wenye pesa wananunua uongozi au kuweka vibaraka wao madarakani. Hali hiyo husababisha Serikali kuwa ‘mifukoni’ mwa wenye pesa kupitia viongozi wanaochaguliwa kwa msaada wa pesa³. Mushi amebainisha kuwa rushwa ya kisiasa Tanzania imekithiri kiasi kuwa tunaweza kusema kuwa siasa za nchi ‘zimebiasharishwa’⁴ yaani kwa kiingereza, “commercialized.”⁵ Hali hii ni hatari kwa mustakabali wa nchi kwa kuwa kama alivyosema Jingu:

“Corrupt money begets corrupt political system...the political system in a country in which political parties [and politicians] are funded by corrupt and dirty money is bound to change from a political system with corruption to a corrupt political system.”⁶

Maana yake ni kuwa, fedha za rushwa huzaa mfumo wa siasa wa kirushwa, na katika nchi ambapo vyama vya siasa na wanasiasa wanafadhiliwa na fedha za rushwa na fedha chafu, mfumo wa siasa hugeuka kutoka kuwa mfumo wa siasa wenye rushwa na kuwa mfumo wa siasa wa kirushwa. Kwa kutambua, hatari ya rushwa ya kisiasa kwa mustakabali wa nchi, Serikali imetunga sheria ya kudhibitikudhibiti gharama za fedha kwenye uchaguzi (*The Election Expenses Act, 2010*).

¹ Kaduma, Ibrahim, M.,(2010), Maadili ya Taifa na Hatma ya Tanzania, Knowledge Printers and Publishers Uk. 62-65.

² Mushi, Samuel, S.,(2008), Hitimisho: Changamoto za Siasa Huria na Mustakabali wa Taifa. 16th State of Politics Conference. Dar es Salaam, REDET; Babeiya, Edwin.,(2011), “Electoral Corruption and the Politics of Elections Financing” in *Journal of Politics and Law*, Vol. 4.

³ Jingu, John, A., (2011), “Political Parties and Resource Mobilization Strategies”, in REDET, *Political Empowerment and Inclusion in Tanzania*, REDET, Dar es Salaam.

⁴ Neno hio limetumiwa na mwandishi kama lilivyo.

⁵ Mushi, Samuel, S.,(2008), Hitimisho: Changamoto za Siasa Huria na Mustakabali wa Taifa. 16th State of Politics Conference. Dar es Salaam, REDET.

⁶ Jingu, John, A., (2011), “Political Parties and Resource Mobilization Strategies”, in REDET, *Political Empowerment and Inclusion in Tanzania*, REDET, Dar es Salaam Uk.. 41.

Hali kadhalika, sekta za nishati, madini, misitu na maliasili na hasa mikataba ya uwekezaji kwenye maeneo hayo inaonekana kugubikwa na tuhuma za viongozi wa Serikali kushirikiana na wawekezaji kuingia kwenye mikataba isiyo na maslahi kwa nchi.¹ Hali hiyo inawezekana pia kuikumba sekta ya gesi asilia na mafuta nchini. Kwa mujibu wa taarifa ya Kamati ya Nishati na Madini ya Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania juu ya uendeshaji wa sekta ndogo ya gesi nchini, mikataba kwenye sekta ya gesi imekuwa ikifanyika bila kuzingatia maslahi ya Taifa.² Hali ya kukua kwa vitendo vya matumizi mabaya ya madaraka inatokana na kumomonyoka kwa maadili ya viongozi na uwajibikaji kwa viongozi wa umma.³ Kwa mujibu wa Rais wa kwanza wa Tanzania, Julius Nyerere, hali ya viongozi kutaka kutumia madaraka yao kwa maslahi binafsi ilijitokeza pia baada ya uhuru, lakini hali hiyo ilidhibitiwa kwa kuweka misingi ya maadili na miiko ya viongozi wa umma.⁴

2.2 MAADILI NA MIIKO YA VIONGOZI WAKATI WA AZIMIO LA ARUSHA

Baada ya uhuru Tanzania ilianza kushuhudia viongozi wakitumia nyadhifa zao kujineemesha kwa gharama ya kuongeza umaskini kwa wananchi. Hali hiyo ilisababisha kuwekwa kwa maadili na misingi ya uongozi kupitia Azimio la Arusha. Maadili na miiko ya viongozi huelekeza mienendo inayofaa na kukataza mambo yasiyofaa. Maadili na miiko hiyo iliwekwa kwenye kikao cha Halmashauri Kuu ya Taifa ya TANU tarehe 26/1/1967 mpaka 29/1/1967. Kikao hicho kilijulikana kama Azimio la Arusha. Kwenye kikao hicho iliazimiwa kuwa;

- (i) Kiongozi asishiriki jambo lolote la kipepari au kikabaila;

¹United Republic of Tanzania (2008), Report of the Presidential Committee to Review and Advise Government on Management of the Mineral Sector, Vol.No.1 Summary of Recommendations, April, p.24

² Bunge la Jamhuri ya Muungano (2011), Taarifa ya Kamati ya Nishati na Madini Juu ya Uendeshaji wa sekta ndogo ya gesi nchini. Uk.23-30

³United Republic of Tanzania (1996), The Presidential Commission Against Corruption, Report on the Commission on Corruption Vol.1 (Chapters 1-5) p. 9; PCCB (2009), The National Anti-Corruption Strategy And Action Plan - II (NACSAP II) Implementation Report, Dar es Salaam University Press, Dar es Salaam.

⁴ Nyerere, Julius K., (1995), *Our Leadership and the Destiny of Tanzania*, Harare: African Publishing Group

- (ii) Asiwe na hisa katika makampuni yoyote;
- (iii) Asiwe mkurugenzi katika kampuni ya kikabaila au kipebari;
- (iv) Asiwe na mishahara miwili au zaidi;
- (v) Asiwe na nyumba ya kupangisha.¹

Miiko hiyo iliimarishwa na miiko ya kiongozi iliyowekwa kwenye katiba ya TANU na baadaye CCM kuwa ni mwiko kwa kiongozi;

- (a) Kutumia madaraka aliyopewa ama kwa ajili ya manufaa yake binafsi au kwa
- (b) upendeleo, au kwa namna yoyote ambayo ni kinyume cha lengo lililokusudiwa madaraka hayo, na
- (c) kupokea mapato ya kificho, kutoa au kupokea rushwa, kushiriki katika, na
- (d) mambo yoyote ya magendo au mambo mengine yaliyo kinyume cha lengo lililokusudiwa madaraka hayo.

Sambamba na miiko hiyo hapo juu, kulikuwa na ahadi za wanachama wa TANU na baadaye Chama cha Mapinduzi ambazo zilihimiza viongozi kutumia madaraka kwa ajili ya maendeleo ya watu na kujiepusha na kutumia madaraka kwa faida binafsi. Ibara ya 47 ya Katiba ya TANU iliainisha ahadi za mwanachama wa TANU. Ahadi hizo ni hizi zifuatazo;

- (a) Binadamu wote ni ndugu zangu na Afrika ni moja
- (b) Nitaitumikia nchi yangu na watu wake wote.
- (c) Nitajitolea nafsi yangu kuondosha umaskini, ujinga, magonjwa
- (d) Rushwa ni adui wa haki, sitapokea wala kutoa rushwa. na dhuluma.
- (e) Cheo ni dhamana, sitatumia cheo changu wala cha mtu mwingine kwa faida yangu.
- (f) Nitajielimisha kwa kadri ya uwezo wangu na kuitumia elimu yangu kwa faida ya wote.
- (g) Nitashirikiana na wenzangu wote kujenga nchi yetu.
- (h) Nitasema kweli daima, fitina kwangu mwiko.

¹ Azimio la Arusha: Ujamaa na Kujitegemea, Chuo Kikuu cha Dar Es Salaam, Dar Es Salaam.

- (i) Nitakuwa mwanachama mwaminifu wa TANU na raia mwema wa Tanzania na Afrika.¹

Viongozi waliotajwa kuhusika na miiko hio ni wajumbe wa Halmashauri Kuu ya Taifa, wabunge, wakuu wa vyama vinavyoshirikishwa na TANU, wakuu wa mashirika ya kiSerikali, madiwani na watumishi wa Serikali wenye vyeo vya kati na vya juu. Miiko ya viongozi iliwahusu viongozi wenyewe na familia zao. Kwa mujibu wa mwasisi wa Azimio la Arusha, Rais wa kwanza wa Tanzania, Mwalimu Julius Nyerere, miiko ya viongozi ilikuwa ni lazima ili kuzuia viongozi kwa njia ya moja kwa moja au ya kificho kutumia madaraka yao kujinufaisha binafsi wao na familia zao.

Miiko ya viongozi iliyokuwepo ili wafanya viongozi wachague ama kuwa viongozi au kujiingiza kwenye kutafuta fedha kwa ajili yao wao na familia zao. Kwa maneno yake Nyerere anasema kuwa:

“The code was very strict-and restrictive. It was designed to prevent Leaders (either directly or through their spouses) from using their position to amass private wealth, property, or privilege. In other words, it required that Leaders chose between being Leaders or making money for themselves or their families!”²

Hoja hiyo ilifafanuliwa zaidi na mrithi wa Nyerere kwenye nafasi ya Uenyekiti wa Chama na Urais wa Jamhuri ya Muungano Ndugu Ali Hassan Mwinyi ambaye alisema:

“Tanganyika ilipopata Uhuru na tukaanza kujitawala ishara potofu zilianza kuchomoza. Baadhi ya Viongozi walianza kuutumia uongozi wao kama mradi wa kujineemesha. Kwa kutumia nyadhifa zao, wakikopa fedha benki na kuanza kujijengea mashamba - si ya miti - bali ya majumba; si nyumba za kuishi tu bali majumba mengi ya kupangisha.

¹ Katiba ya TANU ya Mwaka 1967, Fungu la VI, Ibara ya 47; Katiba ya Chama cha Mapinduzi, 1977, Toleo la 2010 Nyongeza “A” Uk. 201.

² Nyerere, Julius K., (1995), *Our Leadership and the Destiny of Tanzania* (Harare: African Publishing Group, 1995), p.15

Tabia hiyo ilizusha manung'uniko ya watu. Jamii ilianza kugawanyika makundi mawili; manaizi na makabwela.”¹

Miiko ya viongozi iliweza kudhibiti Rushwa na utumiaji wa madaraka vibaya kwa kiwango kikubwa.² Viongozi wote walilazimika kutia saini kwenye tamko linalowataka kutii miiko ya viongozi. Chama ambacho ndicho kilikuwa kimeshika hatamu za uongozi wa nchi kwenye maeneo yote kilikuwa na wajibu wa kuhakikisha kuwa viongozi wote wanatii miiko hiyo.

2.2.1 Kuondolewa kwa Maadili na Miiko ya Viongozi

Maadili na miiko ya viongozi ya Azimio la Arusha (Leadership Code of the Arusha Declaration) viliondolewa kupitia maamuzi ya Halmashauri Kuu ya CCM iliyokaa huko Zanzibar tarehe 25/2/1991. Maamuzi ya kikao hicho yamekuwa yakijulikana kama Azimio la Zanzibar. Kwa mujibu wa aliyekuwa Mwenyekiti wa chama na Rais wa Jamhuri ya Muungano, Ndugu, Ali Hassan Mwinyi, kuondolewa kwa miiko ya viongozi ya Azimio la Arusha ililenga kukabiliana na changamoto za kiuchumi zilizokuwa zinaikabili nchi kuendana na mahitaji ya wakati.³ Kuondolewa kwa miiko ya viongozi kuliruhusu viongozi kujishughulisha na shughuli za utafutaji mali ikiwa ni pamoja na kumiliki hisa kwenye kampuni za kibepari, kuwa na nyumba za kupangisha na kufanya shughuli za biashara.

Kwa mujibu wa Tume ya Rais juu ya Rushwa, maarufu kama Tume ya Warioba, matumizi mabaya ya madaraka yaliongezeka katika hali ya kutisha kuanzia miaka ya 1990 ambapo viongozi wa kisiasa walijenga mahusiano ya karibu na wafanyabiashara. Kuanzia wakati huu, pia inaonekana kwamba uchu wa

¹ Hotuba ya Mwenyekiti Wa CCM, Rais Ali Hassan Mwinyi Wakati Akizungumza na Wazee wa Chama, Viongozi wa Taifa, Mashirika ya Umma na Watu Binafsi Juu ya Ufafanuzi wa Maamuzi ya Halmashauri Kuu ya Taifa Katika Kikao Chake cha Zanzibar: Diamond Jubilee Dar es Salaam, Tarehe 25/2/1991

² Nyerere, Julius K., (1995), *Our Leadership and the Destiny of Tanzania*, Harare: African Publishing Group, p.15.

³ Hotuba ya Mwenyekiti Wa CCM, Rais Ali Hassan Mwinyi Wakati Akizungumza na Wazee wa Chama, Viongozi wa Taifa, Mashirika ya Umma na Watu Binafsi Juu ya Ufafanuzi wa Maamuzi ya Halmashauri Kuu ya Taifa Katika Kikao Chake cha Zanzibar: Diamond Jubilee Dar es Salaam, Tarehe 25/2/1991

kujilimbikizia mali miongoni mwa viongozi uliongezeka.¹ Bila shaka kwa sababu vizuizi vilivyokuwepo kutokana na maadili na miiko ya viongozi ya Azimio la Arusha (Leadership Code of the Arusha Declaration) havikuwepo tena. Inawezekana baadhi ya viongozi walitumia fursa hiyo kujilimbikizia mali.

2.2.2 Maadili na Miiko ya Viongozi Baada ya Azimio la Arusha

Mwaka 1995 kupitia Sheria ya Maadili ya Viongozi (*The Public Leadership Code of Ethics Act*, Cap. 398), kuliwekwa Misingi ya Maadili (*Code of Ethics*) kwa viongozi wote wa ngazi za juu kwenye nafasi za kuchaguliwa na kuteuliwa katika nchi. Viongozi hao ni pamoja na Rais, Makamu wa Rais, Rais wa Zanzibar, Waziri Mkuu, Waziri Kiongozi wa Zanzibar, Spika na Naibu Spika, Jaji Mkuu, Mawaziri, Naibu Waziri na Wakuu wa Mikoa, Mwanasheria Mkuu wa Serikali, Majaji na Mahakimu, Wabunge na Mabalizi wa Tanzania nje ya nchi. Wengine ni pamoja na Katibu Mkuu Kiongozi, Makatibu wakuu na Manaibu Makatibu Wakuu, Wakuu wa Wilaya, Makatibu Tawala wa Mikoa, Mkaguzi Mkuu wa Mahesabu ya Serikali, Katibu wa Bunge, Mkuu wa Majeshi, Inspekta Jenerali wa Polisi, Makamanda wa Polisi wa Mikoa, Mkuu wa JKT, Mkurugenzi Mkuu wa Usalama wa Taifa, Mkurugenzi Mkuu wa Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa, Meya, Mwenyekiti wa Halmashauri na Wakurugenzi wa Serikali za Mitaa; Gavana na Naibu Gavana. Wamo pia, Mwenyekiti, Mkurugenzi Mtendaji, Meneja Mkuu au Mkurugenzi Mkuu wa shirika ambalo Serikali ina hisa nyingi; wenyeviti na wajumbe wote wa tume za kudumu, Watendaji Wakuu wa Idara na Taasisi mbalimbali za Serikali, Kamishna wa TRA, Makamishna na Wakurugenzi wa Wizara za Serikali.²

Ibara ya 132 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano imeunda Sekretarieti ya Maadili ya Viongozi wa Umma. Kufuatia kuundwa kwa sekretarieti, Bunge limetunga sheria inayoweka misingi ya Maadili ya Viongozi wa Umma itakayozingatiwa na watu wote wenye kushika nafasi za madaraka ya umma na kuainisha adhabu kwa mtu atakayevunja maadili ya viongozi.

¹ United Republic of Tanzania (1996), The Presidential Commission Against Corruption, Report on the Commission on Corruption Vol.1 (Chapters 1-5)

² *The Public Leadership Code of Ethics Act*, Cap 398, Section 4.

Misingi ya Maadili imewekwa kwenye sehemu ya tatu ya sheria. Baadhi ya misingi hiyo ni;

1. Kila kiongozi wa umma analazimika kutangaza mali zake ndani ya siku thelathini, anaposhika madaraka, kila mwisho wa mwaka na mwisho wa muda wa kukaa madarakani;
2. Kiongozi wa umma atakuwa amevunja kanuni hizi za maadili kwa kujua atajipatia mali;
 - (i) Kwa matumizi mabaya ya taarifa zinazopatikana katika utekelezaji wa madaraka yake na ambazo kwa kawaida hazipatikani kwa umma;
 - (ii) Kutoa taarifa kwa watu wasio husika;
 - (iii) Kutumia ushawishi usiofaa kwenye uteuzi, kupandishwa cheo, kuchukuliwa hatua za kinidhamu au kuondolewa kwa ofisa yeyote wa umma;
 - (iv) Kutumia kwa uwazi au kwa kificho mali ya Serikali kwa matumizi binafsi au matumizi mengine yasiyoruhusiwa katika kujitafutia faida binafsi;
 - (v) Kuomba au kupokea faida za kiuchumi zaidi ya takrima za kimila au zawadi ishara (token gifts), zawadi kutoka kwa wanafamilia au viongozi wa umma kutoka sehemu zingine; au kwa mujibu mkataba wa kisheria (enforceable property rights); au kulingana na mkataba ambao thamani yake yote inajulikana.
3. Kiongozi wa umma hatozungumza kwenye vikao cha Baraza la Mawaziri, Bungeni, Mabaraza ya Halmashauri za Serikali za Mitaa au Kamati zake, au vikao vingine vyovyote au sehemu yake kuhusu jambo lolote ambalo ana maslahi nalo isipokuwa kama atakuwa amefichua maslahi hayo kwenye Baraza la Mawaziri, Bungeni, Baraza au Kikao chochote kinachohusika au sehemu yake;
4. Kiongozi wa Serikali anatakiwa atangaze maslahi yake kwenye mikataba ya Serikali. Maslahi ya mwenza au wenza wa ndoa au watoto wa kiongozi wa umma kuhusiana na mikataba ya Serikali itachukuliwa kuwa ni maslahi ya kiongozi;

5. Kuvunja kanuni za maadili kwa viongozi wa umma au sehemu yake kunaweza kusababisha kiongozi husika kupewa onyo, kushushwa cheo, kusimamishwa kazi au kufukuzwa kazi.

2.2.3 Uzingatiaji Wa Maadili Ya Viongozi

Sehemu ya Tano ya sheria inazungumzia utekelezaji wa kanuni za maadili ya viongozi. Uratibu na usimamizi wa maadili ya viongozi uko chini ya Sekretarieti ya Maadili ya Viongozi wa Umma. Sekretarieti hii inafanya kazi chini ya Kamishna wa Maadili na inahusika na mambo yafuatayo:

- (a) upokeaji wa matangazo ya mali za viongozi;
- (b) Kupokea malalamiko au taarifa za uvunjifu wa kanuni za Maadili;
- (c) Kufanya uchunguzi kuhusu tuhuma za ukiukwaji wa kanuni za maadili.

Sheria pia imeanzisha Baraza la Maadili (*Tribunal*) ambalo litaundwa na Rais kwa kuteua watu watatu kuendeleza uchunguzi wa Sekretarieti juu ya tuhuma zinazomkabili kiongozi wa umma kukiuka kanuni za maadili. Hata hivyo, Baraza la Maadili halina madaraka ya kutoa uamuzi kuhusu ukweli au la wa tuhuma husika. Madaraka yake yanaishia katika kutoa mapendekezo kuhusu hatua za kinidhamu au kisheria kuchukuliwa dhidi ya viongozi wanaokiuka Kanuni za Maadili ya Umma. Sheria inatoa madaraka kwa Rais kusimamia utekelezaji wa kanuni za maadili. Bila shaka ni kwasababu hiyo, Sekretarieti ya Maadili iko chini ya Ofisi ya Rais. Pia, Kamishna wa Maadili huteuliwa na Rais, ambaye pia anaweza kumuondoa madarakani kwa kadiri atakavyoona inafaa.

2.3 CHANGAMOTO

Pamoja na kuwepo kwa Kanuni za Maadili, kama tulivyoona awali, kumekuwa na vitendo vingi vya viongozi kutumia madaraka yao kwa manufaa binafsi.¹ Sekretariati ya Maadili imepokea malalamiko

¹ Report of the Presidential Commission on Corruption, Vol. 1(chapters 1-5).

mengi kuhusiana na matumizi mabaya ya mali ya umma, matumizi mabaya ya madaraka, wizi, mgongano wa kimaslahi, upendeleo katika maamuzi n.k.¹ Hata hivyo, ilivyoonekana hapo awali vitendo, vya viongozi wa umma kutumia madaraka vibaya vinaonekana kuimarika, hali inayoashiria kuwa kuna matatizo katika usimamizi wa utekelezaji wa Kanuni za Maadili. Hali inaonekana kusababishwa na mambo yafuatayo;

1. Utekelezaji wa Kanuni za Maadili ya Uongozi kwa kiwango kikubwa unategemea hiari ya Rais. Hii inaweza kuwa na maana kuwa usimamizi wa maadili ya viongozi unategemea utashi binafsi wa Rais. Hali hiyo inaweza ikaathiri ufanisi katika utekelezaji wa sheria hiyo ikizingatiwa kuwa Rais ana majukumu mengi na yenye changamoto kubwa;
2. Kamishna wa Maadili na Baraza la Maadili kukosa madaraka ya kufanya maamuzi dhidi ya tuhuma za ukiukwaji wa kanuni za maadili ni mapungufu makubwa katika vita dhidi ya matumizi mabaya ya madaraka.²

2.4 UZOEFU WA NCHI NYINGINE

Ili kukabiliana na vitendo vya matumizi mabaya ya madaraka, nchi mbalimbali zimeweka misingi ya maadili kwenye katiba zao. Hata hivyo, hapa tutaangalia mifano ya Katiba za Ufilipino na Afrika ya Kusini.

2.4.1 Ufilipino

Katiba ya Ufilipino ya Mwaka 1987, iliundwa baada ya kuondolewa madarakani kwa utawala wa kidikteta wa Ferdinand Marcos mwaka 1986. Utawala huo ulikithiri, kwa rushwa na matumizi mabaya ya madaraka kiasi cha kusababisha wananchi kuamua kuuondoa madarakani utawala huo mwaka 1986. Katiba mpya ya mwaka 1987 iliweka misingi ya maadili ya viongozi wa umma kama njia ya kuzuia rushwa na matumizi mabaya ya madaraka iliyokuwa imekithiri kwa taribani miongo miwili ya utawala wa Marcos na hivyo kuwafanya viongozi waliokuwepo kufanya kazi kwa maslahi

¹United republic of Tanzania, (2009), The National Anti-Corruption Strategy and Action Plan - II (NACSAP II) Implementation Report, Dar es Salaam University Press, Dar es Salaam, p. 5.

² Report of the Presidential Commission on Corruption, Vol. 1(chapters 1-5) p. 94.

ya wananchi.¹ Misingi ya maadili ya viongozi na uwajibikaji kwa ajili hiyo imewekwa kwenye Ibara ya XI. Baadhi ya Misingi hiyo ni pamoja na hii ifuatayo;

1. Ofisi ya umma ni dhamana. Viongozi wote wa umma ni lazima kwa wakati wote wawajibike kwa wananchi, kuwatumikia kwa moyo wote, uadilifu, utiifu, na ufanisi; kutenda kwa uzalendo na haki na kuishi maisha ya kawaida;²
2. Rais, Makamu wa Rais, wajumbe wa Mahakama ya Juu (Supreme Court), Wajumbe wa Tume za Kikatiba, Taasisi za uwajibikaji, wanaweza kuondolewa madarakani kwa kushtakiwa na Bunge (impeachment), na kutiwa hatiani kwa, kuhusika na ukiukwaji wa Katiba, uhaini, hongo, ufisadi na rushwa, uhalifu mwingine wa juu, au usaliti wa uaminifu kwa umma. Maofisa wengine wa Serikali wanaweza kuondolewa madarakani kwa njia za kawaida za kisheria;³
3. Serikali ina haki ya kutaifisha mali za viongozi au watumishi wa umma au wawakilishi wao ambazo hazijapatikana kihalali;⁴
4. Hakuna mkopo, dhamana, au aina nyingine ya hifadhi ya kifedha kwa ajili ya biashara inayoweza ikatolewa moja kwa moja au kwa kificho, na benki inayomilikiwa na Serikali au taasisi nyingine ya kifedha kwa Rais, Makamu wa Rais, Mawaziri, Wabunge, Majaji, Wajumbe wa Tume mbalimbali za kikatiba, taasisi za uchunguzi, au kwa kampuni au taasisi yeyote ya umma wakati wa awamu yao ya uongozi;⁵
5. Viongozi wa umma watalazimika, baada ya kuingia madarakani na kila mara baada ya hapo kadiri itakavyotakiwa na sheria, chini ya kiapo, kutangaza mali zao na thamani zake na madeni. Rais, Makamu wa Rais,

¹ Carino, Ledivina V., (2008), "Towards a Strong Republic: Enhancing the Accountability of the Philippine State", in *Public Administration Quarterly*, Vol. 32, No. 1, pp. 59-92, SPAEF.

² Ibara ya XI Kifungu cha 1. Katiba ya Ufilipino, 1987.

³ Ibara ya XI Kifungu cha 2. Kama juu.

⁴ Ibara ya XI Kifungu cha 15. Kama juu.

⁵ Ibara ya XI Kifungu cha 16. Kama juu.

Mawaziri, Wabunge, Majaji, Wajumbe wa Tume za Kikatiba au ofisi zingine za kikatiba, na maofisa wa vyombo vya ulinzi na usalama wenye ngazi ya ujenerali au ngazi nyingine za juu. Tangazo la mali litawekwa wazi kwa umma kwa mujibu wa sheria;¹

6. Viongozi na watumishi wa umma wote wa umma wanapaswa kuwa na utii kwa nchi na kwa katiba ya nchi muda wote wakiwa madarakani;²
7. Rais, Makamu wa Rais, Mawaziri, manaibu wao au wasaidizi wao, hawaruhusiwi, ila kama imeelekezwa na Katiba, kushika nafasi nyingine yeyote au ajira wakati wa uongozi wao. Hawataruhusiwa wakati wote huo, kwa uwazi au kwa kificho, kufanya kazi yeyote ile ya kitaaluma, kushiriki kwenye biashara ya aina yeyote, au kuwa mkataba wowote ule wenye maslahi ya kifedha, au haki maalum, au upendeleo maalum unaotolewa na Serikali au wizara, idara, taasisi au wakala wowote wa Serikali, ikiwa ni pamoja na mashirika ya umma au matawi yake. Viongozi hao wataepuka kabisa mgongano wa maslahi katika kutumia madaraka yao.

Wenza wa ndoa au ndugu wa damu au wanaotokana na mahusiano ya kindoa kwa Rais hawataruhusiwa, wakati wa uongozi wake, kuteuliwa kuwa wajumbe wa tume za kikatiba, tume za uchunguzi, au makatibu, au manaibu makatibu, wenyeviti au wakuu wa idara na taasisi za Serikali, ikiwa ni pamoja na mashirika ya Serikali na matawi yake;³

8. Wabunge wote watatakiwa, baada ya kushika madaraka, kutoa taarifa zote kuhusu maslahi yote ya kifedha an kibiashara. Watatoa taarifa katika ofisi ya Bunge kuhusu uwezekano wa mgongano wa maslahi unaoweza kujitokeza kuhusu mswada wowote watakaohusika nao;⁴

¹ Ibara ya XI Kifungu cha 17. Kama juu.

² Ibara ya XI Kifungu cha 18 Kama juu.

³ Ibara VI kifungu 12 ya Katiba ya Jamhuri ya Ufilipino.

⁴ Ibara VI kifungu 13 VI kama juu.

9. Mishahara ya Wabunge itaamuliwa na sheria. Hakutakuwa na nyongeza ya mshahara mpaka mwisho wa muda wa kukaa madarakani kwa waliopitisha nyongeza hiyo;¹
10. Hakutakuwa na mbunge atakayeruhusiwa kushika ofisi nyingine au ajira yeyote Serikalini, au sehemu yeyote ya Serikali, au taasisi, au kuwa wakala kwa ajili hiyo, ikiwa ni pamoja na mashirika ya Serikali, au matawi yake wakati wa uongozi wake bila kupoteza kiti chake. Hakuna mbunge atakayeruhusiwa kuteuliwa kwenye ofisi ambaye alishiriki kuiunda au kuchangia kuongeza maslahi yake wakati wa muhula wake wa uongozi;²
11. Hakuna mbunge atakayeruhusiwa kufanya kazi ya uwakili kwenye mahakama yeyote au mabaraza yeyote ya kisheria. Wala hataruhusiwa, moja kwa moja au kwa njia zisizo za moja kwa moja, kuwa na maslahi ya kifedha au kibiashara au upendeleo wowote kutoka kwenye Serikali, au sehemu yake, au taasisi, au kusaidia katika hayo, pamoja na mashirika yote ya kiSerikali au matawi yake wakati wote wakiwa madarakani. Mbunge yeyote hataruhusiwa kuingilia kwenye jambo lolote kwenye ofisi yeyote ya Serikali kwa ajili ya maslahi yake binafsi au sehemu yeyote ambayo inaweza kuingiliana na shughuli za mbunge.³
12. Hakuna nyongeza yoyote ya mshahara wa Rais itakayolipwa ila baada ya kuisha muda wa Rais aliyekuwepo madarakani wakati wa nyongeza hiyo. Rais hatapokea malipo mengine kutoka Serikalini au kutoka sehemu nyingine yoyote.⁴

2.4.2 Afrika Kusini

Baada ya kuisha kwa utawala wa kibaguzi wa Afrika ya Kusini mnamo mwaka 1994, Serikali mpya ya kidemokrasia iliona umuhimu wa kuweka misingi ya maadili na miiko ya viongozi itakayowafanya viongozi wa umma kuwajibika katika kuwatumikia wananchi waliokuwa matumaini makubwa kwa Serikali kusaidia katika kuboresha maisha yao baada ya miongo kadhaa chini ya Serikali ya kibaguzi. Kifungu cha 96 cha Katiba ya Afrika ya Kusini

¹Ibara VI kifungu 10 VI Kama juu.

²Ibara VI kifungu 13 Kama juu.

³Ibara ya VI Kifungu 14 VI kama juu.

⁴Ibara VII kifungu 6 VII kama juu.

na Sheria ya Maadili ya Viongozi wa Serikali ya Mwaka 1998 vinataka Rais, Makamu wa Rais, Mawaziri na Naibu waziri na viongozi wakuu wa Serikali za mikoa:

1. Wakati wote watekeleze wajibu wao kwa nia njema na kwa maslahi ya utawala bora: na;
2. Watimize majukumu yote waliyopewa na sheria; na
3. Wasifanye shughuli yeyote ya malipo wawapo madarakani;
4. Wasifanye vitendo ambavyo vinapingana na ofisi zao, au kujiweka katika nafasi ambayo itaonyesha mgongano wa maslahi baina ya majukumu yao na maslahi binafsi; au
5. Wasitumie nafasi zao au taarifa walizozipata kutokana na nyadhifa zao, kujinufaisha binafsi au kumnufaisha yeyote yote yule kwa njia zisizofaa; na
6. Wasifanye vitendo ambavyo vitaathiri heshima na uadilifu wa ofisi zao au wa Serikali; na
7. Watangaze kupitia ofisi husika maslahi yao yote ya kifedha pindi wanaposhika nafasi za uongozi; na
 - (a) Maslahi yote ya kifedha waliyopata baada ya kushika nafasi za uongozi ikiwa ni pamoja na zawadi, safari za nje zilizogharamiwa, pensheni, takrima na mafao mengine ya kimali waliyopokea wao wenyewe au na watu wengine kwenye familia au watu wenye mahusiano nao mengine; na
 - (b) Utangazaji wa maslahi ya kifedha lazima ujumuishe pamoja na mambo mengine taarifa, na kwa masharti yaliyowekwa na sheria juu ya wananchi kupata taarifa za namna hiyo.¹

Miiko na maadili kwa ajili ya wabunge viliwekwa mwaka 1997. Msingi mkubwa wa maadili ya wabunge ni kutangaza maslahi binafsi ya kifedha. Taarifa kuhusu mali za wabunge zinapaswa kuwa wazi kwa umma kwa mujibu wa sheria. Kutokana na maadili na miiko wabunge ya 1997 (the code of conduct for Members of Parliament of 1997), Wabunge wote lazima watangaze;

1. Maslahi yao ya kifedha ikiwa ni pamoja na maslahi ya wenzi wao wa ndoa;

¹ Republic of South Africa, Executive Members Ethics Act of 1998.

2. Vyanzo vya mapato nje ya Bunge, nafasi za ukurugenzi au ubia kwenye makampuni mbalimbali, ufadhili wowote ikiwa ni pamoja na thamani ya fedha ya ufadhili huo, jina la mfadhili na shughuli zake; zawadi na takrima nje ya zile zinazotoka kwenye familia au shughuli za kimila; mafao ya aina yeyote, safari za nje zilizolipiwa nje ya safari za kikazi zilizolipiwa na bunge au chama chake cha siasa au Serikali; umiliki wa ardhi na mali zingine;
3. Mbunge yeyote lazima ajitoe kwenye mjadala wa jambo ambalo ana mgongano wa maslahi. Hii ni pamoja na kutoa taarifa kwa mjumbe yeyote wa baraza la mawaziri anapokuwa na haja kutoa hoja yeyote kwa waziri huyo;
4. Wabunge hawaruhusiwi kulipwa ili waweze kufanya shughuli za ushawishi (*lobbying*);
5. Mbunge asifanye kazi yeyote nje ya bunge kama kazi hiyo itaangiliana na majukumu yake ya kikazi.

2.5 MAPENDEKEZO

Hali halisi iliyopo nchini na uzoefu wa nchi nyingine unaonyesha umuhimu wa Katiba kuwa na maadili na miiko ya viongozi. Kwa sababu hiyo inapendekezwa kuwa;

1. Kiongozi wa umma, baada ya kushika uongozi na kila mwaka baada ya hapo, chini ya kiapo na baada ya kumaliza muda wa uongozi, atangaze mali zake, vyanzo vyake, mahali zilipo, thamani na madeni yake, ufadhili wowote ikiwa ni pamoja na thamani ya fedha za ufadhili huo, jina la mfadhili na shughuli zake; zawadi na takrima zozote; mafao ya aina yoyote, safari za nje zilizolipiwa nje ya safari za kikazi zilizolipiwa kutokana na fedha za umma; na
2. Rais, Makamu wa Rais, Mawaziri, Manaibu Waziri, Wakuu wa Mikoa, Makatibu Wakuu na Naibu Makatibu wa Wakuu, Wabunge na Majaji wasiruhusiwe , kushika nafasi nyingine yoyote ya uongozi au ajira wakati wa uongozi wao isipokuwa kama imeelekezwa na Katiba. Hali kadhalika, viongozi wa umma wasiruhusiwe kufanya kazi yoyote au kushiriki kwenye biashara ya aina yoyote ambayo inasababisha

mgongano wa kimaslahi na kazi yake ya umma. Viongozi wa umma wasiruhusiwe kuwa na mkataba wowote ule wenye maslahi ya kifedha, au haki maalumu, au upendeleo maalumu unaotolewa na Serikali au Wizara, idara, taasisi au wakala wowote wa Serikali, ikiwa ni pamoja na mashirika ya umma au matawi yake. Viongozi hao waepuke kabisa mgongano wa maslahi muda wote wa utumishi wao wa umma; na

3. Kiongozi wa umma atakiwe, baada ya kushika madaraka kutoa taarifa zote kupitia ofisi husika kuhusu mgongano wa maslahi yote ya kifedha, kibiashara au maslahi mengineyo yanayoweza kujitokeza katika majukumu yake. Kiongozi atakayeshindwa kutangaza mgongano maslahi au mwenye utajiri asioweza kuulezea ashitakiwe.
4. Kiongozi yeyote wa umma asiruhusiwe kushiriki kwenye maamuzi ya jambo lolote ambalo yeye au mwenzi wake wa ndoa au watoto wana maslahi binafsi; na
5. Serikali iwe haki na wajibu, kupitia utaratibu wa sheria, wa kutaifisha mali za viongozi au watumishi wa umma au wawakilishi wao ambazo hazijapatikana kihalali; na
6. Kusiwe na nyongeza ya mshahara kwa Rais, Makamu wa Rais na Mawaziri itakayolipwa ila baada ya kuisha muda wa madaraka wakati wa nyongeza hiyo. Viongozi hao watangaze malipo mengine kutoka Serikalini au kutoka sehemu nyingine yeyote; na
7. Kiongozi wa umma wakati wote ni lazima kwa wakati wote awajibike kwa wananchi, kuwatumikia kwa uadilifu, utiifu, ufanisi na kwa uzalendo na haki; na
8. Kiongozi yoyote wa umma anaweza aondolewa madarakani baada ya kutiwa hatiani kwa, kuhusika na ukiukwaji wa katiba, uhaini¹, hongo, ubadhirifu, ufisadi na rushwa na

¹ Dhana ya uhaini katika mapana yake inamaanisha kitendo chochote cha kuasi mamlaka makuu ya nchi yaani mamlaka ya watu. Mfano, kushika madaraka ya Serikali kinyume na katiba, kushawishi jeshi kuchukua madaraka kinyume na utaratibu wa kikatiba ili asikabidhiwe mtu aliyetajwa na katiba au kuingia kwenye mkataba na nchi nyingine unaohatarisha uhuru (sovereignty) wa nchi.

makosa mengine ya jinai au kutokuwa na uaminifu kwa umma; na

9. Iwe mwiko kwa kiongozi yoyote wa umma kufanya vitendo ambavyo vinapingana na ofisi zao, au kujiweka katika nafasi ambayo itaonyesha, mgongano wa maslahi baina ya majukumu yao na maslahi binafsi; au kutumia nafasi zao au taarifa walizozipata kutokana na nyadhifa zao, kujinufaisha binafsi au kumnufaisha yoyote kwa njia zisizofaa; na kufanya vitendo ambavyo vitaathiri heshima na uadilifu wa ofisi zao au wa Serikali; na
10. Viongozi wa umma wasiruhusiwe kutumia mali za umma kwa shughuli au manufaa ya kibinafsi; na
11. Mishahara ya Wabunge iamuliwe na sheria. Kusiwe na nyongeza ya mshahara mpaka mwisho wa muda wa kukaa madarakani kwa wabunge waliopitisha nyongeza hiyo.

SEHEMU YA TATU

3.1 UWAJIBIKAJI WA VIONGOZI WAKUU WA SERIKALI

3.1.1 Hoja

Moja ya hoja iliyotolewa na wananchi katika mchakato wa kukusanya maoni kuhusu Katiba mpya ni suala la uwajibikaji. Mathalan, wananchi wametoa maoni kuwa viongozi hawawajibiki ipasavyo na kwamba wamekuwa wakivunja miiko na maadili ya uongozi; na wengine kushindwa kutekeleza wajibu wao lakini imekuwa ni vigumu kwa viongozi hao kuwajibishwa. Aidha, kuna malalamiko kuwa baadhi ya viongozi wa umma hutumia madaraka yao vibaya. Hivyo, changamoto ni namna gani Katiba mpya inaweza kusaidia katika kuimarisha uwajibikaji na hivyo kuimarisha utendaji na ufanisi wa Serikali. Sehemu hii inaongelea uwajibikaji wa viongozi wakuu wa Serikali yaani, Rais, Makamu wa Rais na Mawaziri.

3.1.2 RAIS WA JAMHURI YA MUUNGANO

Rais ni Mkuu wa Nchi, Kiongozi wa Serikali na Amiri-Jeshi-Mkuu.¹ Vilevile Katiba na sheria za kawaida zimempa Rais madaraka mengine mengi. Katiba inaeleza katika kutekeleza mamlaka aliyopewa na Katiba Rais atakuwa huru na halazimiki kufuata ushauri wa mtu yeyote.² Aidha, Katiba ya Nchi pia imempa Rais kinga ya kutoshtakiwa.³ Pia, sheria inatamka kuwa Rais hawezi kukamatwa akiwa madarakani.⁴ Kwa mujibu wa Sheria ya Masuala ya Urais, endapo kuna mtu amefungua shauri la madai dhidi ya Rais kuhusiana na masuala ya kibinafsi, Mahakama imezuiwa kutoa amri ya kumuita mahakamani, au kumlazimisha kuwasilisha kitu fulani.⁵ Na kama Mahakama itaona kuwa mdai ana haki basi itatoa hukumu ya tamko (*declaratory judgment*) yaani kutamka tu haki za mdai lakini siyo kutoa amri yoyote inayoelekezwa kwa

¹ Ibara ya 33 (2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

² Ibara ya 37 (1), kama ilivyo hapo juu.

³ Ibara ya 46, kama ilivyo hapo juu..

⁴ Kifungu cha 8 (1) cha Sheria ya Masuala ya Urais (*The Presidential Affairs Act*, Cap 9 [RE 2002]).

⁵ Kifungu cha 8 (2) (a) na (b) cha Sheria ya Masuala ya Urais (*The Presidential Affairs Act*, Cap 9 [RE 2002]).

Rais.¹ Hali kadhalika, Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora hairuhusiwi kumchunguza Rais.² Akielezea hali iliyopo Marekani, Haven anasema Rais pia hulindwa sana na chama chake cha siasa.³ Kwa utamaduni uliojengeka kwa muda mrefu hapa Tanzania, Rais vilevile ni kiongozi wa chama chake cha siasa na hivyo ni vigumu sana kwa wanachama wengine wa chama chake kumuwajibisha.

Bila shaka maelezo haya yanaonyesha jinsi ambavyo Katiba na sheria zingine zimemkinga Rais kwa kiasi kikubwa. Katika mazingira haya kumwajibisha Rais siyo kitu rahisi na ikumbukwe kuwa anayo mamlaka ya kulivunja Bunge. Hakuna vidhiti vya madaraka yake vya kutosha. Mwandishi maarufu wa Sheria ya Kikatiba katika Afrika, Nwabueze, anaeleza: “Presidentialism in... Africa has tended towards dictatorship and tyranny, not so much because of its great power as because of insufficient constitutional, political and social restraint upon that power...”⁴ Mwandishi anaeleza kuwa Ma-raais wengi wa Afrika wana madaraka ambayo hayajadhibitiwa kikatiba, kisiasa na kijamii.

Katika utaratibu uliopo sasa Rais wa Tanzania anaweza kuwajibishwa kwa njia kuu nne zifuatazo:

- (i) Kushtakiwa na Bunge (*impeachment*),
- (ii) Kupitia mahakama,
- (iii) Uchaguzi, na
- (iv) Maoni ya umma (*public opinion*).

Taarifa hii inajaribu kuangalia kila njia na changamoto zake na kutoa mapendekezo ni namna gani Katiba mpya inaweza kuzitatua ili kuimarisha uwajibikaji wa Rais na viongozi wengine wakuu wa Serikali.

¹ Kifungu cha 7 (2) cha Sheria ya Masuala ya Urais (*The Presidential Affairs Act*, Cap 9 [RE 2002]).

² Ibara ya 130 (6).

³ Havens, Murray Clark, “Presidents, Impeachment, and Political Accountability”, in in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 8, No. 1 (Winter, 1978), pp. 5-18, p.5.

⁴ Nwabueze, B. O., (1974), *Presidentialism in Commonwealth Africa*, Hurst, London, at p. 1. Kama alivyonukiliwa na John Hatchard, et al., (2004), *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth: An Eastern and Southern African Perspective*, Cambridge University Press, London, p.57.

3.2 KUSHTAKIWA NA BUNGE (*IMPEACHMENT*)

Maelezo ya Ujumla

Utaratibu wa Bunge kumshtaki Rais na kumuondoa ni njia moja ya kumuwajibisha Rais. Ni utaratibu muhimu unaomkumbusha kiongozi wa nchi kuwa anawajibika kutekeleza kazi yake ipasavyo, anawajibika kuheshimu Katiba na sheria za nchi. Aidha, ni utaratibu unaomkumbusha kiongozi wa nchi kuwa mwenendo wake binafsi unafaa kuwa wenye maadili mema. Rais anatakiwa kuwa ni mfano kwa wananchi wote (role model). Hivyo, kama asemavyo Hatchard, watu wakijua Rais ana mwenendo usiyo wa kimaadili hali hiyo inaweza kuathiri imani ya watu katika Serikali kwa kiasi kikubwa.¹

3.3 HISTORIA FUPI

3.3.1 Uingereza

Utaratibu wa Bunge kumshtaki na kumwondoa kiongozi wa nchi umeanzia Uingereza katika karne ya 14.² Anavyoeleza Hatchard, utaratibu huu ulitumika sana katika karne ya 17 pale ambapo Bunge la Uingereza liliwaondoa malodi, mawaziri, na watumishi wengine wa Serikali waliokuwa wala rushwa na madhalimu.³ Naye Sunstein anaorodhesha makosa mengine ambayo watumishi walishtakiwa na Bunge la Uingereza: matumizi mabaya ya fedha za umma; kukaidi amri ya Bunge ya kutunza silaha na risasi kwenye maghala maalum; kumzuia mpinzani wa kisiasa kugombea, au kumkamata na kumuweka kizuizini; kutoa hati ya upekuzi isiyoelekeza vitu vinavyotafutwa (blank search warrant); kuzuia utaratibu wa kukata rufaa; na kutumia madaraka ya umma vibaya.⁴

Hata hivyo, pamoja na kuwa Bunge hilo lilikuwa na mamlaka ya kuwashtaki (*impeach*) watumishi wengi wa Serikali pamoja na mawaziri, halikuweza kumshtaki Mfalme ambaye ndiye alikuwa Mkuu wa Serikali. Kanuni kuwa Mfalme hawezi kutenda kosa (the

¹ Hatchard, John, "Presidential Removal: Unzipping the Constitutional Provisions", in *Journal of African Law*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 1-16, p.3.

² Kama ilivyo hapo juu, uk.1-2.

³ Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Sunstein, Cass R., "Impeaching the President", in *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 147, No. 2 (Dec., 1998), pp. 279-315, p.292.

King can do no wrong) ilitumika na kuheshimiwa sana. Kuhusiana na hili, mwandishi maarufu wa sheria wa Uingereza, Blackstone, aliandika hivi;

“Besides the attribute of sovereignty, the law also ascribes to the King in his political capacity absolute perfection. The King can do no wrong. The King, moreover, is not only incapable of doing wrong, but even of thinking wrong; he can never mean to do an improper thing. In him is no folly or weakness.”¹

Katika nukuu hii Blackstone anasema pamoja na sheria kutambua mamlaka kamilifu (*sovereignty*) ya Mfalme, sheria pia ilimpa ukamilifu uliokamilika. Mfalme asingeweza kufanya kosa. Zaidi ya hapo, siyo tu Mfalme asingefanya kosa bali pia asingeweza kufikiria kimakosa; asingeweza kufikiria kufanya jambo lisilofaa. Yeye hakuwa na makosa wala udhaifu.

Ni kwanini mashtaka ya namna hii hayaendeshwi na Mahakama ambacho ndicho chombo cha kutoa haki? Hatchard anajibu swali hili kwa kusema kuwa katika karne ya 17 kulikuwa na mashindano kati ya Serikali (Mfalme) na Bunge na hatimaye Bunge lilishinda na ukawa mwanzo wa dhana ya “Bunge kushika hatamu”.² Mashindano kati ya Bunge na Mfalme Charles wa I yalizusha vita vya wenyewe kwa wenyewe mwaka 1642.³ Mwaka 1646 mfalme alishindwa na kuondolewa madarakani.⁴ Alipewa hifadhi ya muda na Waskochi (Scots) ambao hata hivyo walimkabidhi kwa kiongozi wa waliounga Bunge mkono, Oliver Cromwell, tarehe 4 Juni 1647.⁵ Miaka miwili baadaye, yaani mwaka 1649, alishtakiwa na kuhukumikiwa adhabu ya kifo kwa kukatwa kichwa — adhabu hiyo ilitekelezwa tarehe 30 Januari 1649. Kuanzia hapo hadi Mwaka 1660 nchi iliendeshwa na Cromwell na baadaye na Bunge bila Mfalme.⁶ Ufalme ulirudishwa mwaka 1660 ambapo Mfalme Charles

¹ Amenukuliwa na Barry, Herbert, “The King Can Do No Wrong”, in *Virginia Law Review*, Vol. 11, No. 5 (Mar., 1925), pp. 349-371, p.353.

² Hatchard, John, “Presidential Removal: Unzipping the Constitutional Provisions”, in *Journal of African Law*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 1-16, p.2.

³ Alder, John, (2002), *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4th edn, Palgrave Macmillan, New York, p.64.

⁴ Kama ilivyo hapo juu.

⁵ Davis, J.C., (2001), *Oliver Cromwell*, Oxford University Press Inc., London, p.13. Angalia pia, Mushi, Samuel, “Separation of Powers and checks and Balances in Modern Government”, in REDET, (2001), *Civics: A Tanzanian Reader*, E & D Ltd, Dar es Salaam, p.4.

⁶ Alder, John, (2002), *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4th edn, Palgrave Macmillan, New York, p.64.

II, mwanaye Charles I, alishika madaraka.¹ Hata hivyo, mapambano kati ya Mfalme na Bunge yalijitokeza tena hadi Mfalme alipoamua kulivunja Bunge mwaka 1681.² Charles II alipofariki tarehe 6 Februari 1685, mdogo wake, James II, alishika madaraka. Mfalme James II naye hakuelewana na Bunge. Sera yake ya kuwatetea Wakatoliki na Wafaransa ililikwaza Bunge na kumfanya achukiwe sana.³ Hatimaye, mwaka 1688 kukatokea mapinduzi (Glorious Revolution) yaliyoongozwa na William wa Orange na mke wake Mary (binti wa James) wakisaidiwa na Jeshi la Majini la Waholanzi.⁴ James II alitorokea Ufaransa. Bunge liliwaunga mkono William na mke wake Mary kuchukua uongozi. Walishirikiana na Bunge kutunga Hati ya Haki za Binadamu (The Bill of Rights, 1688)⁵ ambalo liliizuia Serikali (crown) kutekeleza mamlaka fulani, kama kutoza kodi, kufuta sheria, n.k. bila ya ridhaa ya Bunge. Ikatamkwa rasmi kuwa mfalme ni lazima awe m-protestant na itakuwa marufuku kwa mfalme kumuoa Mkatoliki.⁶ Bunge lilikuwa limeshinda na kushika hatamu. Mwaka huo huo (i.e. 1688), ili kulinda vibarua vyao, Majaji waliliunga Bunge mkono kuwa ndicho chombo chenye mamlaka ya juu kuliko vyote.⁷ Baadaye, Bunge nalo lilitunga sheria mwaka 1701(*The Act of Settlement, 1701*) ili kulinda uhuru na ajira ya washirika wake muhimu katika vita dhidi ya udikteta wa kifalme.⁸ Huo ndiyo ulikuwa mwanzo wa dhana ya uhuru wa Mahakama.

Ushindi wa Bunge kwa kiasi kikubwa uliugeuza mfumo wa Katiba wa Uingereza kutoka kwenye ubabe wa kiufalme na kuweka ubabe wa Bunge. Mpaka leo hii Bunge la Uingereza linasemwa kuwa ni chombo cha juu kisichokuwa na mpinzani yeyote katika Katiba ya nchi hiyo. Anavyoeleza Dicey, Bunge la Uingereza linaweza kutunga na kufuta sheria yoyote bila kuhojiwa na mtu yeyote au chombo chochote kile.⁹ Pia, anavyosema De Lolme, Bunge la Uingereza linaweza kufanya chochote kile isipokuwa kumbadili mwanamke

¹ Kama ilivyo hapo juu.

² Mushi, Samuel, "Separation of Powers and checks and Balances in Modern Government", in REDET, (2001), Civics: A Tanzanian Reader, E & D Ltd, Dar es Salaam, p.4.

³ Alder, John, (2002), General Principles of Constitutional and Administrative Law, 4th edn, Palgrave Macmillan, New York, p.64.

⁴ Kama ilivyo hapo juu.

⁵ Kama ilivyo hapo juu, uk.65.

⁶ Kama ilivyo hapo juu, uk.66.

⁷ Kama ilivyo hapo juu.

⁸ Kama ilivyo hapo juu. Washirika hao walikuwa ni Majaji

⁹ Dicey, A.V., (1885), *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th edtn, Macmillan Press, London, p.39.

kuwa mwanaume, au mwanaume kuwa mwanamke.¹ Naye Sir Ivor Jennings alidai kuwa Bunge la Uingereza linaweza kuwapiga marufuku Wafaransa waliopo katika mitaa ya jiji la Paris kuvuta sigara.² Inaelekea nguvu za Bunge hilo ni kama wimbi la Sunami linaloweza kutufikia huku Afrika Mashariki kwa sababu, kama Craig anavyodai, Bunge hilo lina uwezo wa kufuta uhuru wa makoloni yote ya zamani ya Uingereza.³ Na mbaya zaidi, kama anavyoeleza Blackstone, kinachofanywa na Bunge la Uingereza hakiwezi kubadilishwa na mamlaka yoyote katika Dunia hii.⁴ Haijuilikani hasa kama kwa hakika Bunge hilo lina nguvu hizo lakini ndivyo waandishi wa Kiingereza wanavyodai. Hivyo, kutokana na nguvu hii ya Bunge mamlaka ya kuwaondoa viongozi wa Serikali yaliwekwa chini ya chombo chenye mamlaka ya juu zaidi katika nchi hiyo — Bunge. Ilikuwa ni ishara ya mamlaka na nguvu ya Bunge la Waingereza dhidi ya Serikali (*The Crown*).⁵

3.3.2 Marekani

Katiba ya Marekani ilipotungwa mwaka 1787 (ilianza kutumika mwaka 1789) ililipa Bunge (*Congress*) mamlaka ya kumshtaki na kumuondoa Rais wa nchi hiyo.⁶ Rais wa Marekani, Makamu wa Rais na Watumishi wengine wa kiraia wanaweza kushtakiwa na kuondolewa madarakani wakishtakiwa na kutiwa hatiani na Bunge kwa makosa ya uhaini, rushwa, makosa makubwa na madogo ya jinai (Ibara 2, kifungu cha 4: *The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanours*). Hata hivyo, Katiba ya Marekani haikuweka mamlaka hayo mikononi mwa Bunge kwa sababu Bunge lina nguvu kuliko mihimili mingine ya dola kama Uingereza. Katiba ya Marekani, kama ilivyo hapa Tanzania, mihimili yote ya dola (Serikali, Bunge na Mahakama) ipo sawa isipokuwa Katiba

¹ Amenukuliwa na Dicey, A.V., (1885), *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th edtn, Macmillan Press, London, p.43.

² Jennings, I., (1959), *The Law and the Constitution*, 5th edn, University of London Press, London, p.170 (kama alivyonukuliwa na Alder, John, (2002), *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, 4th edn, Palgrave Macmillan, New York, p.1 26).

³ Craig, P.P., (1994), *Administrative Law*, 3rd edtn, Sweet and Maxwell, Oxford, p.4.

⁴ Amenukuliwa na Pollock, Sir Frederick, (1911), *A First Book of Jurisprudence for Students of the Common Law*, 3rd edtn, Macmillan and Co., Ltd, London, p.264.

⁵ Hatchard, John, "Presidential Removal: Unzipping the Constitutional Provisions", in *Journal of African Law*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 1-16, p.2.

⁶ Ibara ya 1 kifungu cha 3 cha Katiba ya Marekani.

ndiyo ipo juu ya mihimili yote ya dola (*constitutional supremacy*). Sababu ya madaraka hayo kupewa Bunge ilikuwa ni kutoaminiwa kwa Mhimili wa Mahakama wakati huo. Fell anaeleza kuwa wakati wa mjadala uliofanyika katika Mkutano wa kutunga Katiba (*Constitution Convention, 1787*) mjumbe mmoja, James Madison, alipinga Bunge kupewa madaraka ya kumuondoa Rais kwa sababu mamlaka hayo yangelifanya Bunge kuwa ni chombo cha udikteta.¹ Alitaka Mahakama ya Juu ya Marekani (*Supreme Court*) ipewe mamlaka hayo.² Mjumbe mwingine, Robert Morris, alinyanyuka na kupinga hoja ya Madison kwa kusema kuwa endapo Mahakama ikipewa mamlaka hayo basi ingekuwa ni vigumu kumwondoa Rais kwa vile angeweza kuwapa rushwa Majaji wote kirahisi kwa sababu walikuwa ni wachache.³ Kwa maoni yake, ilikuwa ni salama Bunge kupewa madaraka hayo kwa sababu wajumbe wake ni wengi na hivyo kufanya iwe vigumu kupewa rushwa.⁴ Madison aliunga mkono hoja ya Morris na hoja kupitishwa kuwa ni Bunge (*Congress*) ndiyo lipewe mamlaka hayo.

John Hatchard amefahamisha sababu nyingine iliyoifanya Katiba ya Marekani kulipatia Bunge madaraka ya kumwondoa Rais badala ya Mahakama kwa kuwa Marekani ilipopata uhuru Majaji wengi walikuwa ni walewale walioteuliwa na Mfalme wa Uingereza.⁵ Wamarekani hawakuwaamini na hivyo waliamua kuweka mamlaka ya kumwondoa Rais kwenye Bunge kwa sababu lilikuwa likiundwa na watu ambao wao wenyewe waliwachagua na kuwaamini na siyo Majaji ambao waliteuliwa na Mfalme wa Uingereza.⁶ Hali hii ni sawa na iliyotokea Tanganyika. Baada ya kupata uhuru mwaka 1961 karibu Majaji na Mahakimu wote walikuwa ni Wazungu. Hivyo, Serikali mpya ilikataa kuingiza haki za binadamu kwenye Katiba kwa sababu, kama ilivyoelezwa, Majaji na Mahakimu hao wa kigeni wangeitumia Katiba kuikwamisha Serikali ya kizalendo; hawakuwa wanaaminika.⁷

¹ Fell, A. London, (2004), *Origins of Legislative Sovereignty and the Legislative State*, Vol.6., Book I, Praeger Publishers, Westport, p.372.

² Kama ilivyo hapo juu.

³ Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kama ilivyo hapo juu.

⁵ Hatchard, John, "Presidential Removal: Unzipping the Constitutional Provisions", in *Journal of African Law*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 1-16, p.2.

⁶ Kama ilivyo hapo juu.

⁷ The United Republic of Tanzania, (1965), *The Report of the Presidential Commission on the Establishment of a Democratic one Party State*, Government Printer, Dar es Salaam, p.31.

Katika historia ya Marekani ni ma-Rais wawili tu ndiyo waliowahi kushtakiwa na Bunge, Andrew Johnson mwaka 1868 and Bill Clinton mwaka 1998, lakini wote hawakuondolewa madarakani kwa kuwa hoja haikuweza kuungwa mkono na idadi ya Wabunge inayohitajiwa.¹ Rais Johnson alishtakiwa baada ya kukaidi matakwa ya Bunge na kukataa kuitekeleza sheria iliyotungwa na Bunge² na pia kumwondoa Waziri bila ridhaa ya Bunge.³ Aliepuka kuondolewa madarakani kwa kura moja tu! Naye, Rais Clinton alishtakiwa Mwaka 1998 kwa makosa ya kusema uongo akiwa chini ya kiapo (*perjury*) na kuzuia haki itendeke katika uchunguzi wa kashfa zake ya mapenzi.⁴ Mwishoni alikiri makosa yake na kuwaomba wananchi wamsamehe ili aweze kumalizia awamu yake ya uongozi⁵; mke wake naye alijitokeza hadharani kumtetea Rais kwa nguvu zote. Maoni ya watu yalibadilika ghafla na kutaka Rais asamehewe. Matokeo yake hoja ya kumwondoa haikupitishwa. Huko nyuma, mwaka 1974, Bunge la nchi hiyo lilianzisha mchakato wa kumchunguza Rais Richard Nixon lakini kabla ya kushtakiwa yeye mwenyewe aliamua “kubwaga manyanga” (i.e. kujiuzulu) baada ya kupima na kuona kuwa “hali ilikuwa mbaya!”

3.4 UTARATIBU WA BUNGE KUMSHITAKI RAIS TANZANIA

Katiba za nchi za Jumuiya ya Madola na zingine nje ya Jumuiya ya Madola zinafuata utaratibu wa Kiingereza na Marekani (Anglo-American constitutional Practice) wa Bunge kuwa na mamlaka ya kumshtaki kiongozi wa nchi. Katika nchi nyingi za Afrika utaratibu

¹ Moja ya sehemu ya hati ya mashtaka ilisomeka hivi: “That said Andrew Johnson, President of the United States, unmindful of the high duties of his office and the dignity and proprieties thereof, and of the harmony and courtesies which ought to exist and be maintained between the executive and legislative branches of the Government of the United States . . . did attempt to bring into disgrace, ridicule, hatred, contempt and reproach the Congress of the United States . . . and to excite the odium and resentment of all good people of the United States against Congress.” [Angalia, Healy, Gene, (2008), *The Cult of the Presidency: America’s Dangerous Devotion to Executive Power*, CATO Institute, Washington, DC, p. 44].

² Griffin, Stephen M., (1996), *American Constitutionalism: From Theory to Politics*, Princeton University Press, Princeton, p.77.

³ Stathis, Stephen W., “Impeachment and Trial of President Andrew Johnson: A View from the Iowa Congressional”, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 1, Domestic Goals and Foreign Policy Objectives (Winter, 1994), pp. 29-47, p.31.

⁴ Sonner, Molly W. and Clyde Wilcox, “Forgiving and Forgetting: Public Support for Bill Clinton during the Lewinsky Scandal”, in *PS: Political Science and Politics*, Vol. 32, No. 3 (Sep., 1999), pp. 554-557, p.554.

⁵ Wayne, Stephen J., “Clinton’s Legacy: The Clinton Persona”, in *PS: Political Science and Politics*, Vol. 32, No. 3 (Sep., 1999), pp. 558-561, at 561.

huu uliingizwa kwenye Katiba nyingi wakati na baada ya mageuzi ya demokrasia ya vyama vingi yaliyotokea miaka ya tisini. Kabla ya hapo ilikuwa nadra sana kwa Bunge au chombo kingine kupewa madaraka ya kumhoji kiongozi wa nchi. Hapa Tanzania, mabadiliko ya Katiba ya mwaka 1992 yalilipa Bunge madaraka ya kumshtaki Rais na kumwondoa madarakani kwa mara ya kwanza.¹ Ibara ya 46A ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano, 1977 ndiyo inayoainisha utaratibu wa Bunge kumshtaki na kumwondoa Rais. Kwa mujibu wa Katiba, Rais anaweza kuondolewa kwa sababu zifuatazo: (i) kuvunja Katiba²; (ii) kuvunja Sheria ya Maadili ya Viongozi wa Umma³; (iii) kuvunja masharti ya uandikishwaji wa vyama vya siasa⁴; na (iv) kufanya vitendo vinavyoidhalilisha ofisi ya Rais.⁵ Orodha hii ni fupi sana Kwa sababu haijajumuisha hata makosa makubwa ya jinai.

Utaratibu wa Bunge kumshtaki Rais unaweza kugawanywa katika hatua kuu tatu. Hatua ya kwanza ni uwasilisilishaji wa hoja na uteuzi wa Kamati Maalum ya Uchunguzi (kuitwa “Kamati”). Katika hatua hii hoja ya kumshtaki Rais inayoungwa mkono kwa kutiwa sahihi na angalau asilimia 20 ya Wabunge wote inaweza kutolewa kwa maandishi na kuwasilishwa kwa Spika.⁶ Hoja hiyo inatakiwa ifafanue makosa ya Rais na ni lazima iwasilishwe siku 30 kabla ya kikao cha Bunge.⁷ Akiipokea hoja, Spika anatakiwa kumpa mtoa hoja nafasi ya kuiwasilisha na baadaye Wabunge wote kupiga kura bila kuijadili hoja.⁸ Kama hoja ikiungwa mkono na theluthi mbili ya Wabunge wote basi Spika ataunda Kamati.⁹ Kamati hiyo itaundwa na (i) Jaji Mkuu wa Jamhuri ya Muungano¹⁰; (ii) Jaji Mkuu wa Zanzibar¹¹; na (iii) Wajumbe saba watakaoteuliwa kwa mujibu wa Kanuni za Bunge kuzingatia uwiano wa uwakilishi wa vyama vya siasa Bungeni.¹²

¹ Kifungu cha 8 cha Sheria ya Mabadiliko ya Tisa ya Katiba ya Nchi, Ya Mwaka 1992 (Sheria Na.20 ya 1992).

² Ibara ya 46A (2) (a) ya *Katiba ya Jamhuri ya Muungano, 1977*.

³ Ibara ya 46A (2) (a), kama iliyo hapo juu.

⁴ Ibara ya 46A (2) (b), kama iliyo hapo juu.

⁵ Ibara ya 46A (2) (c), kama iliyo hapo juu.

⁶ Ibara ya 46A (3) (a), kama iliyo hapo juu.

⁷ Ibara ya 46A (3) (a), kama iliyo hapo juu.

⁸ Ibara ya 46A (3) (b), kama iliyo hapo juu.

⁹ Ibara ya 46A (3) (b), kama iliyo hapo juu.

¹⁰ Ibara ya 46A (4) (a), kama iliyo hapo juu.

¹¹ Ibara ya 46A (4) (b), kama iliyo hapo juu.

¹² Ibara ya 46A (4) (c), kama iliyo hapo juu.

Hatua ya pili ni kwa Kamati kufanya uchunguzi wenyewe. Hoja inapopitishwa na Kamati kuundwa, Rais atahesabika kuwa hayupo kazini.¹ Kamati inatakiwa kuanza uchunguzi wake ndani ya siku saba na kumpa Rais nafasi ya kusikilizwa.² Kamati inatakiwa kuwasilisha taarifa yake ndani ya siku sitini kwa Spika³, na baadaye kusomwa Bungeni kufuatana na Kanuni za Bunge.⁴

Hatua ya tatu itakuwa ni kuendeshwa kwa mashtaka na Bunge. Kwanza, taarifa itasomwa na kufuatiwa na mjadala wa Wabunge.⁵ Baada ya mjadala, Rais atapewa fursa ya kujieleza, na baadaye Wabunge watapiga kura. Iwapo theluthi mbili ya Wabunge wote watapiga kura kuunga mkono hoja ya Rais kuondolewa basi Rais atakuwa ameondolewa madarakani.⁶ Lakini kura zikiwa chini ya theluthi mbili basi mashtaka yatakuwa hayajathibitika.⁷ Endapo Rais ataondolewa basi Makamu wa Rais ataapishwa na kushika madaraka⁸ na kwamba Rais aliyeondolewa atapoteza haki yake ya kupata malipo yake ya uzeeni na nafuu zingine za kisheria.⁹

3.5 CHANGAMOTO ZA UTARATIBU ULIOPO

Utaratibu wa Bunge kumshtaki na kumuondoa Rais kama ilivyoainishwa katika Ibara ya 46A ya Katiba una changamoto kadhaa. Wambali anaeleza kuwa makosa ambayo Rais anaweza kushtakiwa nayo ni ya kiujumla sana na yenye utata.¹⁰ Vilevile anasema kuwa utaratibu (*procedure*) unaoainishwa na Katiba ni mgumu na kufanya uwezekano wa Rais kuwajibishwa na kuondolewa kuwa ni mdogo sana.¹¹ Naye Profesa Fimbo anaeleza kuwa Katiba, haijafafanua kama wajumbe saba wanaounda Kamati ni Wabunge; hakuna kifungu kinachotamka bayana kuwa Rais akitiwa hatiani ataondolewa na Bunge isipokuwa anatakiwa kujiuzulu na kwamba Katiba iko kimya kuhusu itakuwaje endapo

¹ Ibara ya 46A (5), kama iliyo hapo juu.

² Ibara ya 46A (6), kama iliyo hapo juu.

³ Ibara ya 46A (7), kama iliyo hapo juu.

⁴ Ibara ya 46A (8), kama iliyo hapo juu.

⁵ Ibara ya 46A (9), kama iliyo hapo juu.

⁶ Ibara ya 46A (9), kama iliyo hapo juu.

⁷ Ibara ya 46A (9), kama iliyo hapo juu.

⁸ Ibara ya 37 (3), kama ilivyo hapo juu.

⁹ Ibara ya 46A (11), kama iliyo hapo juu.

¹⁰ Wambali, Michael K.B., "The Historical Overview of the Constitutional Reforms towards Limited Leadership in Tanzania", in Commonwealth Bulletin, (June 2008), Vol.34, No. 2,277-296, at pp.293-4.

¹¹ Kama ilivyo hapo juu.

Rais akikataa kujiuzulu.¹ Mbali na matatizo haya yaliyobainishwa na waandishi hawa, utaratibu huo pia una changamoto zingine zifuatazo;

- Jaji Mkuu ndiye Mwenyekiti wa Kamati Maalum ya Uchunguzi. Jaji Mkuu anateuliwa na Rais na cheo hicho hakina kinga ya kikatiba kwa maana kuwa wakati wowote Rais anaweza kumvua cheo hicho.² Hivyo, kupewa jukumu la kumchunguza mtu aliyemteua itakuwa inahatarisha cheo chake kwa sababu Rais akiondolewa mtu mwingine atakayeshika madaraka anaweza kuamua kumteua Jaji mwingine kuwa Jaji Mkuu. Katika hali ya kawaida, anapopewa tu jukumu la kumchunguza Rais atakuwa pia anafikiria hatima yake yeye mwenyewe. Kwa sababu hii anaweza asiwe huru.
- Ingawa Katiba haijabainisha vyeo vya wajumbe wengine saba, inaelekea wajumbe hao watakuwa ni Wabunge.³ Na kwamba chama ambacho kitakuwa na Wabunge wengi ndicho kitatoa wajumbe wengi zaidi watakaounda Kamati Maalum ya Uchunguzi. Siyo utaratibu mzuri kuwa na wanasiasa wengi katika Kamati kama hiyo. Ni rahisi kwa wanasiasa kuegemea upande fulani (*adoption of partisan politics*) na kuacha kuangalia ukweli wa tuhuma zenyewe. Chama chenye wawakilishi wengi zaidi kwenye Kamati kinaweza kuvuruga uchunguzi ili wamsadie Rais kama ni wa chama chao. Hali kadhalika, kama Rais siyo wa chama chao wanaweza kutaka aondolewe bila kuzingatia ukweli wa tuhuma dhidi ya Rais. Kamati hii inatakiwa kuundwa na watu huru na wenye utaalamu wa upelelezi, na siyo wanasiasa.
- Katiba inasema hoja ya kumshtaki Rais ni lazima iwasilishwe Bungeni siku 30 kabla ya kuanza kwa kikao cha Bunge.⁴ Maana yake ni kuwa hata kama kikao cha Bunge kimebakisha siku 29 kuisha, hoja ya namna hiyo haitopokelewa kwa sababu siku 30 hazijatimia ili kutimiza sharti la kikatiba. Haijulikani ni kwa sababu gani Katiba imeweka sharti la namna hii. Tatizo linaweza kutokea muda wowote wakati Bunge linaendelea au hata kama Bunge likiwa limeahirishwa na katika mazingira fulani maslahi ya kitaifa yanaweza kuhitaji Bunge kuitishwa kwa haraka ili

¹ Fimbo, Gamaliel Mgongo, Tuijadili Katiba Yetu: Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ya Mwaka 1977, DUP, Dar es Salaam, uk. 56.

² Ibara ya 118 (2) (c) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

³ Ibara ya 46A (4) (c), kama ilivyo hapo juu.

⁴ bara ya 46A (3) (a), kama ilivyo hapo juu.

kushughulikia tuhuma dhidi ya Rais. Mathalan, Hatchard anatoa mfano wa kesi iliyomhusu Rais wa Zamani wa Zimbabwe (Canaan Banana).¹ Habari zilitoka hadharani kuwa alipokuwa madarakani Rais huyo alikuwa na kawaida ya kuwalawiti walinzi wake.² Habari kama hii ikitoka hadharani Taifa litapata mshituko mkubwa. Hivyo, inatakiwa Bunge liunde Kamati Maalum ya Uchunguzi kwa haraka sana ili kuchunguza tuhuma hizo ili kama hazina ukweli basi ieleweke na kama kuna ukweli aondolewe madarakani haraka sana. Kwa hiyo, siyo utaratibu mzuri kwa Katiba kuweka masharti yanayozuia kupelekwa kwa hoja Bungeni.

- Katiba inampa Spika wa Bunge mamlaka mapana kuhusiana na mchakato wa Bunge kumshitaki Rais. Ni yeye ndiye huipokea hoja na kuruhusu itolewe Bungeni; anawateua wajumbe saba wa Kamati Maalum ya Uchunguzi na Kamati hiyo ikikamilisha kazi yake inatakiwa kuwasilisha taarifa kwa Spika kwanza kabla ya kusomwa. Iwapo Spika ameegemea upande fulani haki haiwezi kutendeka. Kwa hiyo hakuna sababu nzuri ya kumzuia Mwenyekiti wa Kamati kuisoma taarifa moja kwa moja.
- Katiba haijalelekeza kutungwa sheria ya kusimamia uchunguzi dhidi ya Rais na mwenendo mzima wa mashtaka. Je, Kamati itakuwa na mamlaka ya kuwaita mashahidi, kuwahoji na kupokea vielelezo vingine? Je, itakuwaje kwa wale watumishi wa Serikali ambao wanaogopa kutoa ushahidi? Je, wakitoa ushahidi, watalindwa? Je, nini kifanyike endapo Rais kwa kupitia vyombo vya usalama au watumishi wengine wa Serikali ataingilia uchunguzi? Inakuwaje Rais akikataa kuwasilisha nyaraka alizotakiwa kuziwasilisha mbele ya Kamati? Ibara 46A ya Katiba ya sasa haitoi majibu ya maswali haya yote. Katiba inatakiwa kuliruhusu Bunge kutunga sheria inayoainisha utaratibu mzima kwa kina.

3.6 MUHTASARI NA TATHMINI

3.6.1 Maelezo ya Ujumla

¹ Hatchard, John, "Presidential Removal: Unzipping the Constitutional Provisions", in *Journal of African Law*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 1-16, p.5.

² Angalia, Hatchard Kama ilivyo hapo juu,. Angalia pia, *Banana v. Attorney-General* [1999] 1 LRC 120.

Utaratibu wa Bunge kumshtaki Rais ni utaratibu muhimu katika nchi ya kidemokrasia inayofuata utawala wa sheria kama Tanzania. Utaratibu huu unamkumbusha kiongozi wa nchi kuwa anastahili kuwajibika, kusimamia Katiba na sheria zingine, na vilevile kuhakikisha kuwa mwenendo wake binafisi unaendana na kiapo chake na maadili yanayokubalika. Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 imetoa mamlaka ya kumshtaki Rais kwa Bunge na siyo mhimili wa Mahakama ambao ndiyo wenye jukumu la kutoa haki, kutafsiri sheria na kuilinda Katiba ya nchi. Utaratibu huu umefuata mfumo wa Kiingereza na Kimarekani ambako mhimili wa Bunge ndiyo umepewa mamlaka ya kuwashtaki viongozi wa Serikali. Kama ilivyoelezwa, huko Uingereza Bunge lilihodhi madaraka hayo ili kuonyesha uwezo wake dhidi ya Serikali baada ya kumshinda Mfalme. Lakini huko Marekani Bunge lilipewa mamlaka hayo kwa sababu tofauti:

Mhimili wa Mahakama haukuaminiwa. Wajumbe walioandika Katiba ya Marekani waliogopa kuwa Majaji wangeweza kuhongwa kwa sababu walikuwa wachache na kuna wengine walioteuliwa na Mfalme wa Uingereza na hivyo utiifu wao katika Taifa jipya wakati huo ulitiliwa mashaka.

3.6.2 Changamoto za Kisiaa

Utaratibu wa Bunge kuwa na mamlaka ya kumshtaki Rais badala ya Mahakama waweza kuelezewa kuwa ndiyo changamoto kubwa kuliko zote kuhusiana na utaratibu huu. Tofauti na Mahakama, kwa kawaida Mhimili wa Bunge hutenda kazi zake kwa kufuata wimbi la kisiasa zaidi kuliko matakwa ya kutenda haki na kufuata sheria. Mwandishi maarufu wa sheria ya Katiba katika Afrika, Benjamin Nwabueze, anaeleza jinsi ambavyo Bunge linaweza kuanzisha mashtaka dhidi ya Rais ili tu kutimiza matakwa fulani ya kisiasa na kibinafsi.¹ Mbunge mmoja ambaye umaarufu wake kisiasa umedorora anaweza kuwasilisha hoja ya kushtakiwa kwa Rais ili afufue matumaini ya kumshinda mpinzani wake katika uchaguzi ulio karibu. Hali kadhalika, chama cha upinzani chenye Wabunge wengi kinaweza kudhamiria kumuondoa Rais ili tu kuonyesha nguvu yake. Kwa upande mwingine, Rais anaweza kufanya makosa ambayo yanamwondolea sifa ya kuwa kiongozi wa nchi lakini Wabunge wa chama chake wakapewa maelekezo ya

¹ Nwabueze, B.O., (1985), *Nigeria's Presidential Constitution 1979 — 83: The Second Experiment in Constitutional Democracy*, London, p. 324, kama alivyonukuliwa na Hatchard, uk.6.

kutochukua hatua yoyote. Inaweza kusemwa kuwa ni siasa zaidi ndizo zinazotawala utaratibu wa mashtaka ya Rais na siyo matakwa ya Katiba. Ingawa Taarifa hii ya utafiti haipendekezi Bunge kunyang'anywa mamlaka hayo, itapendekezwa kuwa mchakato mzima usiachwe kwa wanasiasa peke yao. Inafaa mhimili wa Mahakama nao ushiriki katika hatua mojawapo. Katiba ya Ushelisheli imeipa Mahakama ya Kikatiba ya nchi hiyo madaraka ya kumchunguza Rais na kutoa taarifa Bungeni ili Wabunge waamue.¹ Hali kadhalika, Katiba ya Indonesia inaeleza kuwa Bunge likipitisha azimio la Rais kuchunguzwa basi linaijulisha Mahakama ya Kikatiba (*Constitutional Court*) kuchunguza. Mahakama hiyo ikichunguza inatakiwa kutoa taarifa Bungeni. Hivyo, jukumu la uchunguzi limeachwa kwa mhimili wa Mahakama. Mhimili wa mahakama una nafuu kama anavyonena Hatchard:

"It is widely recognized that in the contemporary African state the separation of powers in practice only operates as regards the judiciary. Judges throughout Africa have built up a formidable reputation for independence and preparedness to resist political pressures and it is they who are the real "guardians of the constitution".²

Katika nukuu hii Hatchard anasema Majaji katika nchi zote Afrika wamejiingea heshima thabiti ya kuwa ni watu huru ambao wako tayari kukataa shinikizo za kisiasa, na kwamba wao ndiyo walinzi wa kweli wa Katiba. Yaweza kusemwa pia kuwa, Majaji hawana chama ambacho kinawapa maelekezo wafanye nini bali hutekeleza kazi zao kwa matakwa ya sheria na haki bila kujali upepo wa kisiasa unavuma kuelekea upande gani. Tofauti na wanasiasa, ajira za Majaji, mishahara yao na posho zimelindwa na Katiba na Sheria. Ni watumishi wa umma ambao wanajiamini wanaweza kuitetea Katiba kwa uthabiti. Kwa hiyo, mchakato wa kumuajibisha Mkuu wa Nchi kwa kumwondoa madarakani ni suala muhimu na zito la kikatiba ambalo halifai kufanywa bila kuwashirikisha walinzi thabiti na wa kweli wa Katiba — Majaji.

¹ Ibara 54 ya Katiba ya Jamhuri ya Ushelisheli, 1993.

² Hatchard, John, "Presidential Removal: Unzipping the Constitutional Provisions", in *Journal of African Law*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 1-16, p.12.

3.6.3 Nguvu ya Rais

Suala jingine ni kuwa, inafaa wanaoandika Katiba kuzingatia kuwa Rais ni mwanasiasa mwenye nguvu na madaraka makubwa sana. Mawaziri, Makatibu Wakuu, na watumishi wengine wengi anaofanya nao kazi kwa karibu wote ni watiifu kwake. Viongozi wa vyombo vya ulinzi na usalama wanateuliwa na yeye, wana utii kwake kuliko watu wengine. Je, ushahidi utapatikana vipi? Je, Waziri wake anaweza kujitolea kutoa ushahidi dhidi yake? Je, wanaomchunguza hawatazuiwa au kutishwa na viongozi wa vyombo vya usalama ambao wameteuliwa na Rais na wanajua akiondolewa madarakani wanaweza kupoteza nafasi zao? Je, wale waliopewa jukumu la kumchunguza Rais hawatorubuniwa? Maswali haya yanaonyesha kuwa nguvu aliyonayo Rais ni changamoto nyingine kubwa ya utaratibu mzima wa kumchunguza. Mathalan, taarifa ya mpelelezi huru, Kenneth Starr, aliyepewa kazi ya kupeleleza tuhuma za mapenzi dhidi ya Rais Bill Clinton wa Marekani ilibainisha mambo kadhaa yakiwemo yafuatayo: Rais alisema uongo chini ya kiapo (*perjury*); alijaribu kuzuia uchunguzi dhidi yake; alijaribu kuwazuia mashahidi kutoa ushahidi; na alitumia madaraka yake vibaya.¹ Huu ni ushahidi kuwa siyo rahisi kumchunguza Rais.

Aidha, kashfa maarufu katika medani ya kisiasa za Marekani, “Kashfa ya Watergate” (*Watergate Scandal*), iliyomhusu Rais wa Zamani wa Marekani, Richard Nixon, inaweza kuelezea changamoto za kumchunguza Rais. Ilidaiwa kuwa Rais Nixon (Mwanachama wa Chama cha Republican) aliwatuma watu kwenda usiku na kuivunja Ofisi ya Chama cha Democrat iliyokuwa katika Hoteli ya Watergate, katika Jiji la Washington DC, tarehe 17 Juni 1972.² Alitaka wapate nyaraka zinazoonyesha mpango-mkakati wa chama hicho kuhusu uchaguzi uliokuwa umekaribia. Watu hao pia walikuwa wakiweka vinasa sauti vya kisiri katika ofisi hiyo. Bahati mbaya kwa Nixon, watu hao walikamatwa na Polisi, lakini bahati nzuri kwake alishinda uchaguzi. Baadaye, Bunge lilianzisha uchunguzi. Alifanya kila linalowezekana kuficha ukweli. Aliamriwa atoe kanda (*tapes*) fulani, ambazo alisemekana alikuwa akinakili mazungumzo yake

¹ Angalia,, Gormley, Ken, “Impeachment and the Independent Counsel: A Dysfunctional Union”, in *Stanford Law Review*, Vol. 51, No. 2 (Jan., 1999), pp. 309-355, at p.312.

² Morgan, Ruth P., “Nixon, Watergate, and the Study of the Presidency”, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 1, The Nixon Presidency (Winter, 1996), pp. 217-238, at p.218.

na washauri wake, lakini alikaidi, na hata baada Mahakama kumwamuru afanye hivyo, alikaidi kwa muda mrefu na kudai kuwa Mahakama haikuwa na mamlaka kumwamuru Rais kufanya hivyo ingawa baadaye alizitoa. Vilevile, alivitumia vyombo vya usalama kuukwamisha uchunguzi. Kutokana na vitendo hivi Bunge lilianzisha mchakato wa kumshtaki.¹ Washauri wake wakamweleza kuwa hakuwa na nafasi ya kunusurika. Kwa hiyo, tarehe 9 Agosti 1974 alitangaza kujiuzulu na Makamu wake, Gerald Ford, aliapishwa kushika madaraka.²

Maelezo haya yanaonyesha bayana kuwa kumchunguza mwanasiasa mwenye mamlaka makubwa kama Rais siyo kitu rahisi. Ibara ya 46A imeweka masharti ya utaratibu wa kumchunguza na kumuondoa Rais. Hata hivyo, hakuna sheria inayoainisha utaratibu wa uchunguzi kwa kina.

3.6.4 Aina ya Makosa (*Impeachable Offences*)

Suala lingine linalofaa kuzingatiwa ni “makosa” (*impeachable offences*) ambayo Rais akiyatenda anaweza kushtakiwa na kuondolewa na Bunge. Katiba ya sasa imeorodhesha makosa manne:

- (i) kuvunja Katiba³;
- (ii) kuvunja Sheria ya Maadili ya Viongozi wa Umma⁴;
- (iii) kuvunja masharti ya uandikishwaji wa vyama vya siasa⁵; na
- (iv) kufanya vitendo vinavyoidhalilisha ofisi ya Rais.⁶

Kama anavyosema Wambali, makosa haya yasiyo ya wazi (general and vague).⁷ Makosa ya jinai hayajajumuishwa kwenye orodha hii. Vilevile, kosa la rushwa halijatajwa moja kwa moja. Inafaa orodha

¹ Sunstein, Cass R., “Impeaching the President”, in *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 147, No. 2 (Dec., 1998), pp. 279-315, at pp. 294-5. Angalia pia, Charnley, Jeffrey “Oral History and the Gerald R. Ford White House: The Specter of Watergate”, in *The Oral History Review*, Vol. 34, No. 2 (Summer - Autumn, 2007), pp. 107-119.

² Morgan, Ruth P., “Nixon, Watergate, and the Study of the Presidency”, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 1, The Nixon Presidency (Winter, 1996), pp. 217-238, at p.220.

³ Ibara ya 46A (2) (a) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano, 1977.

⁴ Ibara ya 46A (2) (a), kama iliyo hapo juu.

⁵ Ibara ya 46A (2) (b), kama iliyo hapo juu.

⁶ Ibara ya 46A (2) (c), kama iliyo hapo juu.

⁷ Wambali, Michael K.B., “The Historical Overview of the Constitutional Reforms towards Limited Leadership in Tanzania”, in *Commonwealth Bulletin*, (June 2008), Vol.34, No. 2, 277-296, at pp.293-4.

hii kuboreshwa ili iendane na changamoto zilizopo sasa na zile ambazo zinaweza kutokea baadaye. Katiba ya Afrika ya Kusini imetaja makosa matatu ambayo Rais wa nchi hiyo anaweza kushtakiwa na Bunge:

- (i) Ukiukaji mkubwa wa Katiba na sheria;
- (ii) Mwenendo mbaya wa kimaadili; na
- (iii) kutokuwa na uwezo wa kutekeleza kazi zake.¹

Katiba ya Kenya ya Mwaka 2010 kwa kiasi kikubwa inafanana na ya Afrika Kusini kuhusiana na suala hili isipokuwa yenyewe inaongeza kipengele kimoja: Rais anaweza kushtakiwa na Bunge kama inaaminika kuwa ametenda kosa la jinai katika sheria za nchi au sheria za kimataifa.² Katiba zingine zimeorodhesha makosa mengi zaidi badala ya kuyarundika makosa yote katika “vikapu” (i.e. makundi) vichache tu kama ilivyo Katiba za Tanzania, Afrika Kusini na Kenya. Mfano mzuri ni Katiba ya Jamhuri ya Ufilipino ya Mwaka 1987 ambayo imeorodhesha makosa yafuatayo: (i) uvunjifu mkubwa wa Katiba; (ii) uhaini; (iii) hongo; (iv) rushwa na ufisadi mkubwa (*graft and corruption*); (v) makosa makubwa ya jinai, au (vi) uvunjifu wa dhamana ya umma (*betrayal of public trust*).³ Nayo Katiba ya Indonesia imeorodhesha makosa yafuatayo: (i) uhaini, (ii) rushwa, (iii) hongo, (iv) makosa makubwa ya jinai, na (v) makosa ya kimaadili.⁴

Ingawa siyo rahisi kuorodhesha makosa yote, utaratibu wa kuyaorodhesha makosa mengi ni mzuri zaidi kwa kuwa haufichi makosa na unatoa taswira halisi kuhusu ni vitendo gani Rais atawajibishwa endapo akivifanya.

Makosa yanayoweza kufanya Rais ashtakiwe (*impeachable offences*) yanagawanyika katika mafungu matatu: kwanza, makosa ya uvunjifu mkubwa wa Katiba; pili, makosa makubwa ya uvunjifu wa sheria; na tatu, makosa ya kimwenendo au kimaadili. Katiba nyingi zimeweka mipaka kuhusiana na makosa yanayotajwa katika mafungu mawili ya mwanzo kwa kuweka maneno kama “*serious*”, “*grave*”, “*grievous*”, “*gross*” (kubwa, zito, hali ya juu, n.k.). Maana yake ni kuwa Rais hawezi kushtakiwa kwa kila tendo la uvunjifu wa Katiba na sheria nyingine. Atashtakiwa kwa makosa makubwa

¹ Ibara ya 89 ya Katiba ya Jamhuri ya Afrika ya Kusini, 1996.

² Ibara ya 145 ya Katiba ya Kenya, 2010.

³ Angali Ibara ya XI, Kifungu cha 2 cha Katiba ya Jamhuri ya Ufilipino, 1987.

⁴ Ibara ya 7B(1) ya Katiba ya Indonesia, 1945.

tu. Vilevile, Katiba imempa Rais mamlaka ya kuwachukulia watumishi wa umma hatua za kinidhamu. Kama akishindwa kuwachukulia hatua watumishi fulani ambao ni wazembe ni kuvunja Katiba lakini siyo kosa la kushtakiwa na kuhukumiwa na Bunge bali atashtakiwa na wapinzani wake kisiasa na kuhukumiwa na wananchi kwenye uchaguzi. Mifano yaweza kutolewa kuhusu makosa makubwa ya uvunjifu wa Katiba. Mwaka 1998, Rais wa Zamani wa Kenya, Daniel Arap Moi, alikataa kwa muda mrefu na kwa makusudi kumteua Makamu wa Rais wakati Katiba ilimlazimisha kufanya hivyo.¹ Naye Hatchard anaeleza kuwa Gavana wa Jimbo la Kaduna, Nigeria, mara mbili aliteua majina ya watu kushika nafasi ya utumishi na kuyapeleka Bungeni ili kudhibitishwa kama Katiba ilivyoelekeza lakini hawakudhibitishwa. Aliamua kukaa kimya na kutopeleka jina jingine kwa mara ya tatu. Alishtakiwa na Bunge na hatimaye kuondolewa madarakani.²

Fungu la tatu ni makosa ambayo hayajaandikwa kwenye Katiba au sheria lakini yameandikwa kwenye kanuni ya maadili (*code of conduct*) au kwenye utamaduni na maadili ya jamii husika. Kwenye Katiba ya sasa yametajwa kama “vitendo vinavyoidhalilisha ofisi ya Rais.”³

3.6.5 Masuala Muhimu ya Kuzingatiwa

Kutokana na yaliyoelezwa hapo juu, mambo kadhaa yanafaa kuzingatiwa. Kwanza, inafaa kwa Katiba kuimarisha uwajibikaji wa Rais kwa kuorodhesha makosa yanayoendana na changamoto za sasa na ambazo zinatarajiwa kutokea hapo baadaye. Pili, utaratibu uliopo sasa unaweza kusababisha hali ya kutokuwepo utengamano wa kisiasa (*political instability*) kwa sababu Rais anaweza kuchunguzwa na Kamati ambayo ina wanasiasa wengi kuliko wataalam (*professionals*). Tatizo linaweza kutokea endapo Wabunge wa upinzani watakuwa wengi au wanalingana na chama tawala. Wabunge hao wanaweza kutaka kumuondoa Rais madarakani kwa sababu za kisiasa. Vilevile, chama cha Rais kinaweza kuzuia Rais kushtakiwa hata kama ametenda makosa makubwa kinyume na Katiba na sheria zingine, na hivyo kukwamisha uwajibikaji. Hivyo, ni muhimu Katiba iweke utaratibu unaofaa ambao utahakikisha

¹ Angalia, Hansard ya Bunge la Kenya, Desemba 10, 1998, uk.2854. Angalia pia, Kibwana, Kivutha, “Constitutional Development in Kenya in 1999”, on <http://www.kituoachakatiba.org/index2.php>.

² Hatchard, John, “Presidential Removal: Unzipping the Constitutional Provisions”, in *Journal of African Law*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 1-16, at p.3.

³ Ibara ya 46A (2) (c) ya *Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania*, 1977.

Rais atashtakiwa kwa haki na siyo sababu za kuzusha za kisiasa; na vivyo hivyo Bunge halitashindwa kumwajibisha kwa sababu za kisiasa. Tatu, izingatiwe kuwa siyo rahisi Rais kuchunguzwa, na hivyo Kamati Maalum ya Uchunguzi ni lazima ipewe mamlaka thabiti, Rais azuiwe kuzuia uchunguzi, na mashahidi wapewe kinga ya kisheria.

3.7 MAPENDEKEZO

1. Inapendekezwa kuwa makosa yafuatayo yawe ni msingi wa Bunge kumshtaki Rais: (i) uvunjifu mkubwa wa Katiba; (ii) uhaini¹; (iii) rushwa na ufisadi; (vii) kupuuza au kukataa kutekeleza, au kuwaelekeza watumishi wa Serikali, kupuuza au kukataa amri halali ya mahakama; (viii) kuzuia, au kujaribu kuzuia, yeye mwenyewe au kupitia mtu mwingine, uchunguzi halali dhidi yake; (v) kutenda makosa ya kimaadili kinyume na hadhi ya ofisi ya Rais.
2. Inapendekezwa kuwa Katiba itamke kuwa hoja ya kumshtaki Rais inaweza kuwasilishwa Bungeni na Mbunge yeyote. Kwa kuwa Wananchi wanawakilishwa na Wabunge; hivyo haitofaa kumpa kila mwananchi haki ya kuwasilisha hoja ya namna hiyo kutokana na wingi wao. Ili kuondoa uwezekano wa kuzuiwa kwa hoja kutokana na shinikizo za kisiasa Katiba ielekeze kuwa anayetaka kutoa hoja hatolazimika kumjulisha mtu yeyote hoja inahusu nini hasa mpaka atakapoisoma Bungeni.
3. Endapo Bunge litapitisha azimio la kumchunguza Rais, basi kwa haraka iwezekanavyo, Spika amjulishe Jaji Mkuu kwa maandishi kuwa Bunge limepitisha azimio la kumchunguza Rais. Jaji Mkuu awateua Majaji wasiozidi saba na wasiopungua watatu kufanya uchunguzi. Majaji watakaounda kamati watateuliwa kulingana na muda wao wa kutumikia mahakama, kwa msingi kwamba, Jaji mwenye nafasi ya juu katika utumishi wa mahakama atakuwa mwenyekiti wa kamati ambaye ndiye ataiwakilisha taarifa ya uchunguzi Bungeni.

¹ Kosa la uhaini ni kukiuka uaminifu kwa nchi (breach of loyalty to sovereignty). Maana hii inahitahitaji kupanuliwa kuliko ilivyo sasa

4. Kamati inapomaliza kazi yake itaandika taarifa na kutoa mapendekezo kama Rais ashtakiwe au la. Mwenyekiti wa Kamati ataisoma taarifa Bungeni na kama mapendekezo ya Kamati ni kuwa Rais asishtakiwe basi huo ndiyo utakuwa mwisho wa hoja. Kama Kamati itapendekeza kuwa Rais ashtakiwe, na Spika atamuita Rais kutoa utetezi wake na akimaliza atawaruhusu Wabunge kuijadili hoja. Mjadala utafuatiwa na upigaji kura za siri wa Wabunge wote.
5. Mara baada ya upigaji kura za siri kumalizika, Spika wa Bunge atasimamia zoezi la kuhesabu kura za Wabunge. Kila chama na makundi mengine yenye uwakilishi Bungeni yatawakilishwa na mwangalizi mmoja katika zoezi la kuhesabu kura. Rais anaweza kupewa haki ya kuwa na mwakilishi wake kujua kama zoezi hilo linaendeshwa kwa utaratibu wa haki.
6. Upigaji kura unapomalizika, Spika wa Bunge atasoma matokeo na iwapo hoja ya kumuondoa Rais imeungwa mkono na theluthi mbili ya Wabunge wote basi, Rais atakuwa ameondolewa madarakani. Spika atatangaza rasmi kuwa kusema maneno kama haya, “Napenda kulitangazia Bunge hili na wananchi wote wa Tanzania kuwa leo hii tarehe xxxxxx Bunge la Tanzania, kwa mujibu wa Katiba, limefanya maamuzi ya kumuondoa Rais Madarakani na kwamba, kwa mujibu wa Katiba ya Nchi, Makamu wa Rais, Ndg/Bi xxxxx ndiye atakuwa Rais mpya wa Tanzania kuanzia leo hii tarehe xxxxxxxx hadi mwaka xxxxx utakapofanyika uchaguzi mwingine na kwamba ataapishwa mara moja.” Kama hoja imeshindwa, pia ni muhimu kutoa tangazo kuwajulisha wananchi mapema iwezekanavyo. Kuweka utaratibu wa kutoa tangazo kama hili ni muhimu kwa usalama na utengamano wa nchi. Katiba ya sasa ina utata; inasema Rais atajiuzulu.
7. Katiba itamke kuwa ni utaratibu huo ndiyo utatumika pia kumchunguza, kumshtaki na kumwondoa Makamu wa Rais. Katiba iliruhusu Bunge kutunga Sheria ya Mashtaka ya Kibunge (*The Impeachment Act*) ambayo itaainisha masuala mabalimbali: kiapo cha wajumbe wa Kamati ya Uchunguzi, akidi (*quorum*) yake, mamlaka ya kuita mashahidi, makosa

wanayoweza kushtakiwa watumishi wa umma watakojaribu kuzuia uchunguzi na adhabu zake, kinga ya mashahidi na kadhalika.

3.8 UWAJIBIKAJI KUPITIA MAHAKAMA

3.8.1 Utangulizi

Moja ya njia ya kudhibiti matumizi ya madaraka aliyopewa Rais na watendaji wengine wa Serikali na kuwawajibisha ni kutumia mhimili wa Mahakama. Utaratibu wa mgawanyo wa madaraka miongoni mwa mhimili mitatu ya dola (*separation of powers*), uliopata umaarufu hasa kutokana na Katiba ya Marekani, 1789, siyo wa moja kwa moja. Kuna mwingiliano (*criss-cross interweaving*) au udhibiti na urari wa madaraka (*checks and balance*) ili kuona kuwa mhimili mmoja unauzuia mwingine kutumia madaraka yake vibaya. Mheshimiwa Jaji Brandeis wa Mahakama ya Juu ya Marekani (Supreme Court) katika shauri la *Myers v. United States*, 272, 293(1926), alieleza hivi;

“The doctrine of separation of powers was adopted by the Convention of 1787, not to promote efficiency but to preclude the exercise of arbitrary power. The purpose was, not to avoid friction, but, by means of the inevitable friction incident to the distribution of governmental powers among three departments, to save the people from autocracy.”

Anaeleza kuwa kanuni ya mgawanyo wa madaraka ilianzishwa na Mkutano wa Katiba wa Mwaka 1787 haikukusudiwa kuleta ufanisi bali kuzuia matumizi mabaya ya madaraka. Nia haikuwa kuzuia misugvano au migongano ya mhimili ya dola bali kuleta misugvano na migongano miongoni mwao kwa nia ya kuwaepusha wananchi na utawala wa kiimla wa mtu mmoja. Hivyo, anavyosema Jaji Brandeis, ili kuzuia matumizi mabaya ya madaraka ni muhimu mhimili iwe inakemeana kuliko kuelewana. Kutokana na dhana ya udhibiti na urari wa madaraka (*checks and balance*), Bunge linaisimamia Serikali, na Mahakama nayo imepewa mamlaka ya kulirudisha Bunge na Serikali kwenye mstari kama limekiuka. Hata Mahakama nayo inadhibitiwa kwa kiasi fulani na mhimili wa Serikali. Mfano, Majaji na Mahakimu wakipokea rushwa

watakatwa na kushtakiwa na TAKUKURU au Polisi, ambavyo ni vyombo vya mhimili wa Serikali.

Hata hivyo, mhimili ambao unalindwa sana na Katiba na hauingiliwi sana na mhimili mingine ni mhimili wa Mahakama. Asemavyo Hatchard, ni mhimili ambao unaweza kuelezea kuwa una mgawanyo halisi wa madaraka ni Mahakama.¹ Kwanini Katiba zinauingia sana mhimili wa Mahakama? Mmoja wa wajumbe wa Mkutano wa Kikatiba wa Marekani, 1787, Alexander Hamilton, alisema kuwa “mhimili huu una hatari ndogo kuliko mingine kwa sababu hauna upanga wala pochi” (*the judiciary is ‘the least dangerous branch’ because ‘it has no influence over either the sword or the purse*).² Alimaanisha kuwa mhimili huu hauna ushawishi juu ya matumizi ya madaraka au fedha, haukusanyi kodi. Mhimili wa Bunge una jeshi la wananchi nyuma yake (nguvu ya watu), lakini mhimili wa Mahakama wenyewe una kalamu tu. Hivyo, mhimili wa Mahakama ulipewa madaraka mengi ya kuisimamia mhimili mingine wakati mhimili mingine haijapewa mamlaka makubwa ya kuusimamia au kuurekebisha mhimili wa Mahakama, ingawa yapo. Kwa hiyo, mwananchi wa kawaida anaweza kumwajibisha Rais wa Jamhuri ya Muungano kupitia Mahakama, mapitio au marejeo (*judicial review*) na kudai Serikali fidia Mahakamani.

3.8.2 Marejeo ya Kimahakama (*Judicial Review*)

Marejeo ya Kimahakama (*Judicial Review*) ni utaratibu wa Mahakama Kuu kufanya mapitio ya maamuzi ya kiSerikali.³ Maana yake ni kuwa endapo Rais au kiongozi mwingine atakuwa amekosea, mwananchi yeyote anaweza kwenda Mahakama Kuu na kuiomba ibatilishe maamuzi ya Rais. Kwa maana hiyo Rais atakuwa amedhibitiwa na kuwajibishwa. Mfano, katika *Sheikh Mohamed Nassor Abdulla v. The Regional Police Commander, Dar es Salaam and two others* [1985] TLR 1, Rais alitoa amri kuwa Sheikh Mohamed Nassor Abdulla, aliyekuwa akiishi Dar es Salaam, kwenda Zanzibar. Sheria iliyompa madaraka hayo (*the Depotation Ordinance, Cap. 38*) ilimpa Rais madaraka ya kuwahamisha watu

¹ Katika lugha ya Kiingereza Mwandishi huyu ameandika hivi: “It is widely recognized that in the contemporary African state the separation of powers in practice only operates as regards the judiciary.” (Angalia, Hatchard, John, “Presidential Removal: Unzipping the Constitutional Provisions”, in *Journal of African Law*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 1-16, p.12).

² Whitman, John R., (1987), *American Government: We are One*, Coronado Publishers, Sanford, p. 282.

³ Sanai Murumbe and another v Muhere Chacha [1990] TLR 54, uk. 56.

fulani kwa lazima kutoka sehemu moja kwenda sehemu nyingine ndani ya Tanganyika (Tanzania Bara). Mahakama iliamua kuwa Rais alikuwa amekiuka madaraka yake kwa sababu hakuwa na mamlaka ya kuwapeleka watu Zanzibar. Mahakama ilitoa amri ya Sheikh Abdulla kurudishwa Dar es Salaam sehemu ambayo familia yake ilikuwa ikiishi. Pamoja na kuwa katika sehemu hii taarifa inaongelea namna ya kumuwajibisha Rais, utaratibu wa marejeo (*Judicial Review*) kwa kawaida marejeo ya kimahakama hutumika kumuwajibisha kiongozi, idara, wizara na kadhalika. Hivyo, utaratibu wa aina hii hautumiki kumuwajibisha Rais peke yake.

Amri za kimahakama ambazo mwananchi anaweza kuiomba Mahakama kutoa amri dhidi ya Rais, mtumishi mwingine wa umma, au idara ya umma ni aina nne;

- mandamus (amri ya kumlazimisha mtumishi wa umma au idara ya umma kufanya jambo fulani);
- certiorari (amri ya kutengua maamuzi ya mtumishi au idara ya umma);
- *prohibition* (amri ya kuzuia mtumishi au idara ya umma kufanya kitu fulani); na
- Habeas corpus (amri inayoelekezwa kwa mtu binafsi au mtumishi wa kumleta mtu ambaye amemuweka kizuizini mahakamani na kueleza ni kwanini amefanya hivyo). Amri hii inaweza kutolewa na Mahakama Kuu kwa mujibu wa kifungu cha 390 cha Sheria ya Mwenendo ya Makosa ya Jinai, 1985 (*the Criminal Procedure Act, Cap 20 [RE 2002]*).

Hivyo, Mahakama Kuu inaweza kuyapitia maamuzi ya Rais au mtendaji mwingine na kutoa mojawapo au zaidi ya amri (*orders*) zilizotajwa hapo juu kwa vigezo au sababu (*grounds*) mbalimbali. Mahakama ya Rufani ya Tanzania iliorodhesha baadhi ya vigezo hivyo katika shauri la *Sanai Murumbe and another v Muhere Chacha* [1990] TLR 54 at 56: kutengua maamuzi ya Mahakama ya chini endapo hakuna haki ya kukata rufani; taasisi au kiongozi aliyetoa maamuzi hakuzingatia masuala yote aliyotakiwa kuyazingatia; kuzingatia masuala ambayo hayakustahili kuzingatiwa; kuamua bila kuwa na madaraka au kuzidi ukomo wa madaraka; kufanya uamuzi mbaya kwa kiasi kikubwa amabao hauwezi kufanywa na mtu au mamlaka yenye busara; kukiuka kanuni za haki asilia (*rules of natural justice*) katika kutoa maamuzi; na kukiuka utaratibu (*procedure*) wa kisheria unaotakiwa kufuatwa ili maamuzi fulani yafanywe.

3.8.3 Mahakama Kuu na Marejeo ya Kimahakama

Hapa Tanzania, Uingereza na nchi nyingi zinazofuata mfumo wa sheria zenye asili ya Kiingereza (*common law*), ni Mahakama Kuu peke yake ndiyo imepewa mamlaka ya kurejea maamuzi ya watumishi wa Serikali. Swali la kujiuliza ni kwamba, kwanini Mahakama Kuu peke yake? Jibu la swali hili linapatikana kwenye historia ya mfumo wa Mahakama wa Uingereza. Siku za nyuma, Mfalme wa Uingereza alikuwa na utamaduni wa kusikiliza kesi yeye mwenyewe. Wakati wa utawala wa Edward I (1272 – 1307), mahakama tofauti iliyojulikana kama “the King’s Bench” ilijitenga kutoka mahakama ya mwanzo aliyohudhuria mfalme mwenyewe (*the Court of Common Pleas*) na mfalme akawa karibu sana na Mahakama hii.¹ Baadaye utamaduni wa mfalme kusikiliza kesi yeye mwenyewe uliisha lakini Mahakama zote zilikuwa ni za mfalme na Majaji wote walikuwa watumishi wake. Hivyo, kwa kuwa mfalme alikuwa ana mamlaka ya kuzisimamia mahakama zake zingine, jukumu hilo lilichukuliwa na mahakama ya mfalme (*The King’s Bench*). Kwa hiyo, Mahakama ya Mfalme (*The King’s Bench*) ilianza kuzisimamia mahakama za chini (subordinate courts) kuona kama zilifanya kazi ya kutoa haki ipasavyo.² Kuhusiana na hili Holdworth ameandika hivi:

“It (the King’s Bench) drew much of its authority from the fact that it was held in presence of the king; and, as we have seen, its distinctive pieces of jurisdiction – its jurisdiction in error and its jurisdiction over criminal cases – originated in its close connection with the person of the king.”³

Anasema kwamba mamlaka ya Mahakama ya Mfalme (*King’s Bench*) kuzisimamia mahakama zingine na kusikiliza kesi za jinai yalitokana na ukaribu wake na Mfalme. Baadaye Mahakama hii pia ilianza kusimamia pia idara za kiutendaji. Mwaka 1873, mfumo wa Mahakama wa Uingereza ulifanyiwa mabadiliko makubwa.⁴ Sheria

¹ Holdsworth, William, (1956), A History of English Law, Vol. I, Methuen, London, p. 206.

² James, Phillip S., (1962), Introduction to English Law, 5th edn, Butterworths, London, p. 25.

³ Holdsworth, William, (1956), A History of English Law, Vol. I, Methuen, London, p. 206.

⁴Howard, Pendleton, (1931), Criminal Justice in England: Study in Law Administration, The Macmillan Company, New York, pp. 272-273.

ya Mahakama (*The Judicature Act, 1873*) iliunda Mahakama moja ya Juu (*Supreme Court of Judicature*) ambayo iligawanywa katika sehemu kuu mbili: (i) Mahakama ya Rufani, na (ii) Mahakama Kuu. Mahakama Kuu nayo iligawanywa katika sehemu tatu: (i) Kitengo cha Haki na Usawa (*chancery division*); (ii) Kitengo cha Mirathi, Talaka na Sheria za Baharini (*The Probate, Divorce and Admiralty Division*); na (iii) Kitengo cha Jinai na Usimamizi (*The King's Bench Division*).¹ Hivyo, madaraka ya kufanya marejeo na kusikiliza kesi za jinai yaliwekwa kwenye Mahakama Kuu (Kitengo cha Jinai na Usimamizi); hii ilitokana na historia yake kuwa kilikuwa ni Mahakama ya Mfalme mwenyewe.²

Waingereza walipofika Tanganyika mwaka 1919, walianzisha mfumo thabiti wa utawala wao Mwaka 1920. Walileta Katiba ya kwanza (*The Tanganyika Order in Council 1920*), ambayo ndiyo ilianzisha Mahakama Kuu ya Tanganyika katika kifungu cha 17 (1). Mamlaka ya Mahakama Kuu ya Tanganyika yalikuwa sawa na yale ya Mahakama Kuu ya Uingereza. Mfalme aliwakilishwa Tanganyika na Gavana, kwa hiyo Mahakama Kuu ya Tanganyika ilikuwa ni Mahakama ya Mfalme wa Uingereza. Kwa utamaduni wa karne nyingi, makosa makubwa kama mauaji, uhaini, n.k. yalisikilizwa na Mahakama Kuu pekee ndiyo Mahakama iliyokuwa inamuwakilisha Mfalme. Vilevile, ni Mahakama Kuu ya Tanganyika pekee ndiyo ilipewa mamlaka ya kurejea maamuzi ya watendaji wa Serikali na mahakama za chini (*subordinate courts*). Baada ya uhuru mwaka 1961 hadi leo hii hali imeendelea kuwa hivyo hivyo. Mahakama Kuu imepewa madaraka fulani siyo kwa sababu ya umuhimu fulani bali ni kufuata historia ambayo haihusiani kabisa na mazingira halisi ya Taifa letu.

3.8.4 Katiba na Sheria

Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 haijataja moja kwa moja haki ya mwananchi kupinga maamuzi ya Serikali mahakamani. Kutokana na hali hiyo kuna mkinzano wa kimawazo ni sheria gani hasa inayoipa Mahakama Kuu mamlaka ya kurejea/kupitia maamuzi ya mhimili wa Serikali. Katika shauri la *Vidyadhar Girdhalal Chavda v. The Director of Immigration Services and others* [1995] TLR 125, Samatta, JK (kama alivyokuwa) alitamka kuwa ni sheria hii [*The Law Reform (Fatal Accidents and*

¹ Holdsworth, uk. 206.

² Howard, k. 272 – 273.

Miscellaneous Provisions) Ordinance, Cap 360^{1]} ndiyo inayoipa Mahakama Kuu mamlaka ya kurejea maamuzi ya watendaji wa Serikali. Kwa upande mwingine, Profesa Shivji anasema uamuzi huo siyo sahihi kwa sababu sheria hiyo haitoi mamlaka bali inaainisha baadhi ya vipengele vya utaratibu wa kufungua mashauri ya namna hiyo mahakamani (*procedural aspects*).² Profesa anatoa hoja kuwa sheria inayoiruhusu Mahakama Kuu kurejea maamuzi ya watendaji wa umma (*source of jurisdiction*) ni *The Judicature and Application of Laws Act, Cap 358 [RE 2002]*. Anavyosema, sheria hii ndiyo inairuhusu Mahakama za Tanzania kutumia sheria zenye asili ya Kiingereza (*English common law*) na kwamba kwa utamaduni wa sheria zenye asili ya Kiingereza Mahakama Kuu ndiyo ina mamlaka ya kurejea /kupitia maamuzi ya watendaji wa Serikali.³ Vilevile, Shivji anasema kuwa mtu akiangalia kwa makini atagundua kuwa Katiba nayo inatoa mamlaka hayo kwa Mahakama Kuu. Anaitaja Ibara ya 108 (2) ambayo inaeleza hivi:

“Iwapo Katiba hii au Sheria nyingine yoyote haikutamka wazi kwamba shauri la aina iliyotajwa mahsusi litasikilizwa kwanza katika Mahakama ya ngazi iliyotajwa mahsusi kwa ajili hiyo, basi Mahakama Kuu itakuwa na mamlaka ya kusikiliza kila shauri la aina hiyo. Hali kadhalika, Mahakama Kuu itakuwa na uwezo wa kutekeleza shughuli yoyote ambayo kwa mujibu wa mila za kisheria zinazotumika Tanzania, shughuli ya aina hiyo kwa kawaida hutekelezwa na Mahakama Kuu.”(Msisitizo wa Tume).

Kwa kweli Ibara hii haiko wazi kama kweli inatoa mamlaka kwa Mahakama Kuu kurejea maamuzi ya watendaji wa umma. Hata hivyo, Profesa Shivji anasema ni Ibara hii ya Katiba (sehemu iliyopigiwa mstari) ndiyo hasa inairuhusu Mahakama Kuu kupitia

¹ Kwa sasa sheria hii inajulikana kama “The Law Reform (Fatal Accidents and Miscellaneous Provisions) Act, Cap 310 [RE 2002]).

² Shivji, Issa G., “Developments in Judicial Review in Tanzania Mainland”, in William Binchy and Catherine Finnegan, (2006), Human Rights, Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives, Clarus Press, Dublin, pp. 129- 145, at pp.131-132.

³ Shivji, Issa G., “Developments in Judicial Review in Tanzania Mainland”, in William Binchy and Catherine Finnegan, (2006), Human Rights, Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives, Clarus Press, Dublin, pp. 129- 145, at pp.131-132.

maamuzi ya kiSerikali (judicial review).¹ Anaungwa mkono na Profesa Fimbo katika msimamo wake huo.² Vyovyote iwayo, Katiba na sheria zetu haziko wazi kuhusu mamlaka ya Mahakama kurejea maamuzi ya watendaji wa umma.

3.9 CHANGAMOTO

Kwa hali halisi ilivyo sasa utaratibu wa mwananchi wa kawaida kumwajibisha Rais na watendaji wengine wa Serikali kupitia marejeo ya kimahakama (judicial review) una changamoto ambazo zinafanya iwe vigumu kwa mwananchi wa kawaida kufanikisha lengo hilo;

- Kama ilivyoelezwa hapo hakuna sheria inayotamka kwa uwazi kabisa kuwa Mahakama za Tanzania zina mamlaka ya kurejea maamuzi ya watendaji wa Serikali na watumishi wengine wa umma ingawa kwa kiasi fulani Mahakama Kuu imekuwa ikifanya hivyo. Katiba ya sasa nayo haijaweka suala hili wazi. Katiba za nchi nyingine zimetaja madaraka haya moja kwa moja, mamlaka ya Mahakama kurejea maamuzi ya Serikali. Mfano, Katiba ya Jamhuri ya Ufilipino ya Mwaka 1987 imetamka moja kwa moja madaraka hayo.³ Hali kadhalika, Katiba za Ghana⁴ na Kenya⁵ nazo zimetamka kuwa Mahakama zao zitakuwa na mamlaka ya kurejea au kupitia maamuzi ya watendaji wa Serikali.
- Utaratibu wa kufungua mashauri ya aina hiyo siyo rahisi kwa mwananchi wa kawaida. Anayetaka kufanya hivyo anatakiwa kufungua shauri kuomba ruhusa ya kufanya hivyo kwanza (leave application)⁶ na endapo atafanikiwa

¹ Shivji, Issa G., "Developments in Judicial Review in Tanzania Mainland", in William Binchy and Catherine Finnegan, (2006), Human Rights, Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives, Clarus Press, Dublin, pp. 129- 145, at pp.131-132.

² Fimbo, G.M., "Courts' Supervisory Jurisdiction of Administrative Action", A Paper Presented at Judges' Seminar held at Giraffe Hotel in Dar es Salaam, (2nd June - 5th June 2010), p.2.

³ Ibara ya VII kifungu cha 18; Ibara ya VIII , kifungu cha 5(1) & (2).

⁴ Ibara ya 94 (2) (d), na Ibara ya 94(4).

⁵ Ibara ya 23(3) (f).

⁶ *YUASA Battery (EA) Ltd v Conciliation Board of DSM and others* [1996] TLR 367; *Adelina Chungulu and 99 others v. NECTA and another*, High Court (at DSM), Misc. Civil Cause No 55 of 2005 (unreported); *Amani Mwenegoha v. The Registered Trustees of the Lutheran Church in Tanzania & 3 others*, High court (at Dsm), Misc. Civil Cause No 8 of 2005 (unreported).

ndipo ataruhusiwa kufungua shauri lenyewe hasa.¹ Utaratibu huu ni mgumu sana kwa mwananchi wa kawaida kuufahamu. Na mbaya zaidi, utaratibu (procedure) wa kufungua mashauri ya namna hii haujaandikwa kwenye sheria. Mwaka 1968, kupitia Sheria², Bunge lilimpa Jaji Mkuu mamlaka ya kutunga Kanuni ambazo zingelainisha utaratibu (procedure) ya mashauri ya aina hii lakini kwa bahati mbaya miaka 45 imepita bila Kanuni hizo kutungwa.³

- Changamoto nyingine kubwa ni kuwa ni Mahakama Kuu pekee ndiyo imepewa mamlaka ya kurejea maamuzi ya watendaji wa Serikali na siyo Mahakama nyingine. Sheria inayoidhinisha Mahakama Kuu kutumia sheria zenye asili ya Kiingereza (*The Judicature and Application of Laws Act*, Cap 358 [RE 2002]) inaihusu Mahakama Kuu tu. Sheria nyingine [*The Law Reform (Fatal Accidents and Miscellaneous Provisions) Act*, Cap 310 [RE 2002]] inayahusisha mashauri ya marejeo na Mahakama Kuu tu.⁴ Ibara ya Katiba inayosemwa kuwa inatoa mamlaka ya marejeo nayo inahusu Mahakama Kuu tu.⁵ Tatizo hapa ni kuwa Mahakama Kuu siyo Mahakama iliyo karibu sana na wananchi wa kawaida. Inazo kanda (registries) chache na haitoi huduma katika mikoa yote ya Tanzania. Kupata huduma ya Mahakama Kuu wananchi wa mikoa mingi inabidi wasafiri hadi mkoa mwingine.⁶ Hivyo, siyo utaratibu mzuri kuipa Mahakama Kuu pekee madaraka ya aina hiyo. Mfano, mwananchi ambaye ndugu yake ameshikiliwa kwa siku nyingi katika kituo kidogo cha Polisi (Police post) kilichopo kijijini, kinyume

¹ *Adelina Chungulu and 99 others v. NECTA and another*, High Court (at DSM), Misc. Civil Cause No 55 of 2005 (unreported).

² The Law Reform (Fatal Accidents and Miscellaneous Provisions) Act, Cap 310 [RE 2002] (section 19).

³ Kifungu cha 19 cha The Law Reform (Fatal Accidents and Miscellaneous Provisions) Act, Cap 310 [RE 2002].

⁴ Angalia, kifungu cha 17 cha The Law Reform (Fatal Accidents and Miscellaneous Provisions) Act, Cap 310 [RE 2002].

⁵ Ibara ya 108 (2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

⁶ Kwa mujibu wa Kanuni za Kanda za Mahakama Kuu (The High Court Registries Rules, 2000 [G.N. No. 162 of 2000]) inataja kanda (registries) zifuatavyo za Mahakama Kuu: **Dar es Salaam** (Mikoa ya Dar es Salaam, Pwani na Morogoro regions), **Tabora** (Mikoa ya Tabora, Shinyanga na Kigoma), **Songea** (Mikoa ya Lindi na Ruvuma), **Mtwara** (Mkoa wa Mtwara), **Mwanza** (Mikoa ya Mwanza na Mara), **Bukoba** (Mkoa wa Kagera), **Arusha** (Mikoa ya Arusha na Manyara), **Moshi** (Mkoa wa Kilimanjaro), **Tanga** (Mkoa wa Tanga), **Mbeya** (Mkoa wa Mbeya), **Dodoma** (Mikoa ya Dodoma na Singida); **Iringa** (Mkoa wa Iringa), na **Sumbawanga** (Mkoa wa Rukwa).

cha sheria, atalazimika aende Mahakama Kuu ambayo inaweza kuwa mkoa mwingine. Mtu anaweza kuuliza, kwanini mwananchi huyu asipeleke malalamiko yake katika Mahakama ya Mwanzo iliyopo kijijini au makao makuu ya tarafa? Mwananchi wa mjini anayeathiriwa na maamuzi ya Halmashauri ya Mji, kwanini asipeleke malalamiko yake katika Mahakama ya Wilaya au Hakim Mkazi iliyo karibu naye bali alazimike kwenda Mahakama Kuu ambayo inaweza kuwa Mkoa mwingine? Mahakama Kuu imepewa madaraka haya ya kipekee (exclusive jurisdiction) kwa sababu ya historia ya Waingereza inayohusiana na Mfalme. Kwa nini taifa la Tanzania liendeele kuienzi historia hiyo?

- Kwa utaratibu wa kisheria uliorithiwa kutoka kwa Waingereza na umeendelea hadi leo ni kuwa Majaji wana hiari ya kukataa au kulikubali ombi la mwananchi anayetaka maamuzi fulani yarejewe.¹ Mfano, mwananchi analalamika kuwa amefukuzwa kazi bila kusikilizwa. Jaji anasema, “Baada ya kusikiliza ushahidi, nimekubali kuwa ulionewa na hukupewa nafasi ya kujitetea, lakini sheria inasema nina hiari ya kutoa amri dhidi ya mamlaka iliyokufukuza au kutotoa amri yoyote. Nimeona nisitoe amri yoyote. Pole sana. Kwaheri.” Kwanini haki iwe ni hiari ya Jaji? Kuhusiana na hili, Mnigeria, Elegido, anasema: *“If a society were naively to assume that all judges are just and wise men beyond the reach of temptation, and were to give to them full unchecked powers to decide as they see fit, this would undoubtedly constitute injustice to its citizens, who would be deprived at the stroke of a pen of security in the enjoyment of their freedom and rights.”*² Katika nukuu hii Elegido anasema kama jamii ikiamini kuwa Majaji ni wapenda haki wenye busara na kuacha kuyadhibiti madaraka yao basi kutakuwa na dhuluma na haki zao za msingi hazitolindwa. Nao wanazuoni wa Kiingereza, Wade na Forsyth, wanaeleza kuwa mwananchi anatakiwa kuishi chini ya utawala wa sheria na siyo utawala wa hiari ya jaji, na kwamba kuuhamisha msingi wa haki ya kikatiba na kuupeleka katika kanda ya hiari ya Majaji ni

¹ Kwa mfano Angalia, Tanzania Dairies Ltd v Chairman, Arusha Conciliation Board and Isaack Kirangi [1994] TLR 33.

² Elegido, J.M., (1994), Jurisprudence, Spectrum Law Publishing, Ibadan, pp.301-2.

sawa na kuhamisha misingi ya uhuru kutoka kwenye mwamba kwenda kwenye mchanga.¹

3.10 MAPENDEKEZO

- (i) Ili kila mwanachi apewe nafasi ya kuiwajibisha Serikali pamoja na viongozi wa Serikali akiwemo Rais, ni vyema Katiba mpya itamke waziwazi kuwa Mahakama zitakuwa na mamlaka ya kurejea maamuzi ya Serikali;
- (ii) Mahakama iliyo karibu na wananchi, Mahakama ya Mwanzo, ipewe mamlaka ya kurejea maamuzi ya watendaji katika ngazi ya kijiji, Kata na tarafa;
- (iii) Mahakama za Wilaya na Hakim Mkazi zipewe mamlaka ya kurejea maamuzi ya watendaji wa Serikali za Mitaa (Halmashauri za wilaya, miji, manispaa, na jiji).
- (iv) Mahakama Kuu na Mahakama ya Hakim Mkazi ziwe na madaraka kurejea maamuzi ya viongozi wa ngazi za juu (mawaziri na makatibu wakuu na wakurugenzi wa taasisi mbalimbali) na wizara, idara, wakala mbalimbali, na mamlaka ya usimamizi (regulatory authorities). Mamlaka ya kufanya marejeo kuhusu maamuzi ya Rais yawe kwa Mahakama Kuu.
- (v) Msimamo wa kisheria wa sasa unaoeleza kuwa Jaji anayo uhuru wa kuamua (discretionary orders) kutoa amri ubadilishwe.

3.10.1 Mashauri ya Madai Dhidi ya Serikali

Rais na watendaji wengine wa Serikali pia wanaweza kuwajibishwa kwa kupitia mhimili wa Mahakama pale mwananchi anapoamua

¹ Wade, H.W.R. and C.F.Forsyth, (2000), Administrative Law, 18th edn, Oxford Press, p.59. [“There are grave objections to giving the courts discretion to decide whether governmental action is lawful or unlawful; the citizen is entitled to resist unlawful action as a matter of right, and to live under the rule of law, not the rule of discretion. To remit maintenance of constitutional right to the region of judicial discretion is to shift the foundations of freedom from the rock to sand. The true scope for discretion in the law of remedies, where it operates within narrow and recognised limits and is far less objectionable. If the courts were to undermine the principle of ultra vires by making it discretionary, no victim of an excess or abuse of power could be sure that the law would protect him.” (See 6th edn p.354 but also quoted in the 18th edn of the same work)].

kuifungulia Serikali mashtaka. Serikali imewahi kufunguliwa mashauri ya madai ya madhara yaliyotokana na maamuzi ya Rais: *Patman Garments Industries Ltd v. Tanzania Manufacturers Ltd*. [1981] TLR 303; *James Funke Gwagilo v. Attorney General* [1994] TLR 73; *Permanent Secretary (Establishments) and another v. Hilal Hamed Rashid and four others* [2005] TLR 121; na *Said Juma Muslim Shekimweri v. Attorney-General* [1997] TLR 3.

Sheria inayoainisha utaratibu au mwenendo wa kufungua mashauri ya madai ya madhara yaliyotokana na maamuzi ya Serikali ni *The Government Proceedings Act*, Cap 5 [RE 2002]. Sheria hii ilitungwa mwaka 1967 na kuruhusu kwa mara ya kwanza kwa Serikali kufunguliwa shauri la madai ya madhara. Hata hivyo, sheria hiyo ilitaka aliyetaka kufungua kesi ya madai dhidi ya Serikali aombe kibali toka kwa Waziri wa Sheria.¹ Utaratibu wa kuomba kibali ulikuwa ukiwanyima watu haki ya kufungua madai dhidi ya Serikali.² Sheria ilibadilishwa mwaka 1994 na kuondoa sharti la kupata kibali.³ Kwa sasa anayetaka kufungua madai dhidi ya Serikali kuu anawajibika kutoa taarifa (*notice*) ya siku 90 kabla ya kufungua madai.⁴ Kwa upande wa Serikali za mitaa, taarifa ya siku 30 inahitajika.⁵

Haki ya mwananchi kuifungulia Serikali shauri la madai ina changamoto kubwa mbili. Kwanza, Serikali Kuu inaweza kufunguliwa shauri la madai katika Mahakama Kuu peke yake.⁶ Kama ilivyosemwa hapo kabla, Mahakama Kuu haipo karibu na wananchi. Pili, haki ya mwananchi kufungua shauri la madai dhidi ya Serikali haijatatamkwa wazi wazi katika Katiba ya nchi bali kwenye sheria iliyotungwa na Bunge (*The Government Proceedings Act*, Cap 5 [RE 2002]). Tofauti na Katiba ya nchi ambayo haibadilishwi kirahisi, sheria ya Bunge yaweza kubadilishwa na kuondoa haki hii muhimu ya kuiwajibisha Serikali.

¹Angalia, kifungu cha 6 cha Sheria ya Mashtaka dhidi ya Serikali (*The Government Proceedings Act*, 1967] kabla ya kufanyiwa mabadiliko.

² Angalia, *Peter Ng'omango v Gerson M.K. Mwangwa and the Attorney General* [1993] TLR 77; *Kukutia ole Pumpun and another v. Attorney General and another* [1993] TLR 159.

³ The Government Proceedings (Amendment) Act, 1994 (Act No. 30 of 1994).

⁴ Kifungu cha 6 (2) cha Sheria ya Mashtaka Dhidi ya Serikali, Sura ya 5.

⁵ Kifungu cha 90(1) cha Sheria ya Serikali za Mitaa (Mamlaka ya Vijijini), Sura 287 [the Local Government (District Authorities) Act, Cap 287 [RE 2002]], na kifungu cha 106(1) cha Sheria ya Serikali za Mitaa (Mamlaka za Mijini), Sura 288 [the Local Government (Urban Authorities) Act, Cap 288 [RE 2002]].

⁶ Kifungu cha 7 cha Sheria ya Mashtaka Dhidi ya Serikali, Sura ya 5.

3.11 MAPENDEKEZO

- (i) Haki ya mwananchi kuifungulia Serikali shauri la madai itamkwe bayana kwenye Katiba ya Nchi.
- (ii) Mahakama ya Hakim Mkazi nayo ipewe mamlaka ya kusikiliza mashauri ya madai dhidi ya Serikali Kuu.

3.11.1 Uwajibikaji kupitia Uchaguzi

Moja ya njia madhubuti inayoweza kumuwajibisha Rais na viongozi wengine wa kisiasa ni uchaguzi. Aidha, endapo Rais na viongozi wengine wa kisiasa wanaweza kuwajibishwa ipasavyo katika uchaguzi basi watawasukuma watumishi wengine wa Serikali kufanya kazi sawasawa na kuongeza ufanisi na hatimaye kuleta maendeleo ya ujumla. Ili kuwa na uchaguzi mzuri ambao unaweza kuwajibisha viongozi ni muhimu masuala yafuatayo yazingatiwe. Kwanza, rushwa iondolewe katika uchaguzi. Pili, kuwe na Tume Huru ya Uchaguzi na yenye uwezo. Tatu, kuwa na usawa kwa washiriki wote wa uchaguzi. Nne, kuwa na kanuni zinazojulikana na kukubalika na wadau wote. Tano, kuwepo urahisi wa wadau kushiriki katika uchaguzi. Na sita, kuwepo usahihi na kukubalika kwa matokeo.¹ Katiba inatakiwa kuweka utaratibu kufanikisha malengo haya. Hata hivyo, kipengele cha uchaguzi na umuhimu wake katika uwajibikaji kinahitaji kufanyiwa utafiti wa peke yake.

3.11.2 Uwajibikaji kupitia Maoni ya Umma (*Public Opinion*)

Demokrasia shirikishi ni demokrasia muhimu sana. Wananchi wanatakiwa kushirikishwa siyo tu wakati wa kuunda Serikali kupitia uchaguzi bali pia hata kusikilizwa maoni yao kuhusu namna Serikali inavyoendeshwa. Maoni ya wananchi (*public opinion*) yanaweza kuwa njia moja muhimu ya kuwajibisha viongozi akiwepo Rais. Maoni yanaweza kutolewa kupitia vyombo vya habari kama magazeti, radio, Televisheni, mtandao wa internet, simu, na kadhalika. Hivyo, uhuru wa vyombo vya habari ni kitu muhimu sana. Vyombo vya habari vikiwa na uhuru vinaweza kumsimamia Rais na kumuwajibisha. Katika shauri la *Nixon v. Fitzgerald*, 457 U.S. 731 (1982), Mahakama ya Juu ya Marekani (*Supreme Court*) ilieleza kuwa Wamarekani huwa hawana wasiwasi

¹ Angalia, TEMCO, (2011), The 2010 Tanzania General elections: Report of the Tanzania Election Monitoring Committee, TEMCO, Dar es Salaam, uk. 2.

mkubwa kuwa Rais atavunja Katiba na sheria zingine kwa sababu anamulikwa sana na vyombo vya habari. Shoo anamnukuu Chaffee anayemwelezea Rais wa zamani wa Marekanai, Thomas Jefferson, kuwa ni kiongozi aliyeamini kuwa ni vizuri kuvivumilia vyombo vya habari hata vikivuka mipaka ili Serikali iweze kumulikwa.¹ Katika nchi ambazo demokrasia haijakomaa kama Tanzania vyombo vya habari havijapewa uhuru na kama kuna uhuru havipewi habari nyingi kwa sababu mambo mengi yanaendeshwa kisiri. Kutokana na hali hii siyo rahisi kwa kiongozi kumulikwa na vyombo vya habari.

Wananchi pia wanaweza kuwawajibisha viongozi wa Serikali kwa kutumia haki ya kuandamana na kuwasilisha ujumbe wao au maoni waliyonanyo kwa wahusika na jamii nzima. Hii pia inawezekana kama uhuru wa kuandamana unaheshimiwa.

3.12 MAPENDEKEZO

- (i) Ili Rais na viongozi wengine waweze kuwajibishwa ipasavyo ni muhimu Katiba iainishe uhuru wa vyombo vya habari. Ni vizuri kuwa na sheria inayodhibiti vyombo vya habari kwa kuzingatia usalama wa taifa, maslahi ya taifa kama umoja na amani, ikizingatiwa kuwa Tanzania ni nchi yenye makabila mengi, dini nyingi, tabia na utamaduni tofauti pamoja na viwango tofauti vya maendeleo ili kuulinda umoja wa kitaifa.² Hata hivyo kuzuia habari ili kuulinda maslahi binafsi au kuficha ufiisadi au makosa ya kiuongozi ni utaratibu ambao unafaa kuepukwa ili kuimarisha uwajibikaji.
- (ii) Katiba iainishe wajibu wa viongozi na watumishi kutoa taarifa kwa vyombo vya habari. Kikomo pekee kiwe habari haiwezi kutolewa kama itakuwa na athari za usalama, au maslahi mengine yanayokubalika kitaifa.

¹ Shoo, Gideon, "Vyombo vya Habari na Uchaguzi Mkuu 2005", katika REDET, (2007), Uchaguzi na Ukomavu wa Demokrasia Tanzania, Vitabu vya Programu ya REDET Na. 14, REDET, Dar es Salaam, uk.125-157, uk. 127.

² Mukandala, Rwekaza, "Uchaguzi na Uimarishaji wa Demokrasia Katika Tanzania", katika REDET, (2007), Uchaguzi na Ukomavu wa Demokrasia Tanzania, Vitabu vya Programu ya REDET Na. 14, REDET, Dar es Salaam, uk.10-22, uk.17.

3.13 MAWAZIRI

Mawaziri (Waziri Mkuu, Mawaziri na Naibu Mawaziri) ni viongozi muhimu wa Serikali ambao ndiyo wasimamizi wa kisera na utendaji katika kila Wizara. Kama anavyoeleza Hatchard na wenzake, kazi nyingine muhimu ya mawaziri ni kumshauri Rais kuhusiana na sera za Serikali kupitia Baraza la Mawaziri.¹ Kwa sasa mawaziri wanawajibika kupitia njia zifuatazo;

- (i) Bunge;
- (ii) Mamlaka ya uteuzi (Rais);
- (iii) Uchaguzi; na
- (iv) Maoni ya wananchi (*public opinion*).

Kwa sababu njia ya (iii) na (iv) zimejadiliwa kwingineko katika taarifa hii hapa tutachambua uwajibikaji kwa kupitia Bunge.

3.13.1 Uwajibishwaji wa Mawaziri

Katika utaratibu wa kikatiba tulioachiwa na Waingereza, kuna namna mbili ya kuwawajibisha Mawaziri: (i) Uwajibikaji wa pamoja (*collective ministerial responsibility*), na (ii) Uwajibikaji wa Kibinafsi (*individual ministerial responsibility*).

3.13.2 Uwajibikaji wa Pamoja wa Mawaziri (*collective ministerial responsibility*)

Uwajibikaji wa pamoja wa mawaziri una maana ya kuwa Serikali au Baraza la mawaziri kwa ujumla wake linawajibika kwa Bunge. Ibara ya 53 (2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 inatamka kanuni ya uwajibikaji wa pamoja (*the doctrine of collective ministerial responsibility*) kuwa:

“Serikali ya Jamhuri ya Muungano, chini ya mamlaka ya Rais, ndiyo itakuwa na uwezo wa kufanya maamuzi juu ya sera ya Serikali kwa jumla; na Mawaziri, chini ya uongozi wa Waziri Mkuu, watawajibika kwa pamoja Bungeni kuhusu utekelezaji wa shughuli za Serikali ya Jamhuri ya Muungano.”

¹ John Hatchard, et al., (2004), *Comparative Constitutionalism and Good Governance in the Commonwealth: An Eastern and Southern African Perspective*, Cambridge University Press, London, p.69.

Kwa utamaduni wa Kikatiba ya Uingereza, dhana ya uwajibikaji wa pamoja pia inahusiana kwa karibu sana na dhana ya “Mshikamano wa Baraza la Mawaziri”. Kwa mujibu wa utamaduni huu, Mawaziri wanaweza kutofautiana ndani ya kikao cha Baraza la Mawaziri lakini wakifanya uamuzi, uwe wa kisera au kiutendaji, inabidi kuutetea kwa sababu wote watawajibika Bungeni kwa sera au maamuzi hayo. Kushindwa kufanya hivyo au kupinga hadharani ina maana Waziri husika inabidi ajiuzulu au afukuzwe kazi. Kernaghan anaeleza uhusiano wa uwajibikaji wa pamoja na mshikamano wa Kibaraza kama hivi:

“Collective and individual ministerial responsibility are separate but interrelated conventions. In its application to the government as a whole, collective responsibility prescribes that the Prime Minister and the Cabinet must resign or ask the Governor General for a dissolution of Parliament if the House of Commons passes a vote of no confidence in the government. In its application to individual ministers, collective responsibility prescribes that a minister must support government decisions in public or at least suppress any public criticism of them. If a minister finds a particular decision unacceptable, he must either stifle his objections or submit his resignation.”¹

Kutokana na uwajibikaji wa aina hii, Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania lina mamlaka ya kupiga kura ya kutokuwa na imani na Waziri Mkuu.² Azimio la kutokuwa na imani na Serikali likipitishwa basi Waziri Mkuu atalazimika kujiuzulu³ na akifanya hivyo basi ina maana kuwa Baraza lote la Mawaziri litakuwa limevunjwa.⁴

¹ Kernaghan, Kenneth, “Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined”, in *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 5, No. 3 (Summer, 1979), pp. 383-396, p.385.

² Ibara ya 53A (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

³ Ibara ya 53A (6), kama ilivyo hapo juu.

⁴ Ibara ya 57 (2) (e), kama ilivyo hapo juu.

3.13.3 Uwajibikaji wa Kibinafsi wa Waziri (*individual ministerial responsibility*)

Kila Waziri anawajibika Bungeni kutokana na kila kitu kinachohusiana na Wizara yake. Anawajibika kwa kila kitu anachofanya na vilevile “atabebeshwa mzigo wa mtu mwingine” (yaani atawajibika Bungeni kwa makosa ya watumishi wengine katika wizara yake). Katika shauri la Kiingereza la *Local Government Board v Arlidge* [1915] AC 120, Lord Viscount Haldane alisema hivi: *“The minister at the head of the Board is directly responsible to Parliament ... He is responsible for not only what he himself does but for all that is done in his department ...”*¹ Lord Haldane anaeleza kuwa Waziri hawajibiki tu kwa anachokifanya yeye mwenyewe bali pia anawajibika kwa matendo mengine ya watumishi katika Wizara yake. Kwa kawaida, kunapotokea tatizo, Waziri anatakiwa kujiuzulu.

Utaratibu wa kikatiba wa Mawaziri kuwajibika Bungeni kwa maamuzi au vitendo vyao pamoja na vya wafanyakazi wengine uliainishwa katika shauri maarufu la Kiingereza, *Carltona Ltd v. Commissioners of Works and others* [1943]2 All ER 560, ambapo Lord Greene, MR alisema hivi katika uk. 562:

“In the administration of government in this country the functions which are given to ministers (and constitutionally properly given to ministers because they are constitutionally responsible) are functions so multifarious that no minister could ever personally attend to them. To take the example of the present case no doubt there have been thousands of requisitions in this country by individual ministers. It cannot be supposed that this regulation meant that, in each case, the minister in person should direct his mind to the matter. The duties imposed upon ministers and the powers given to ministers are normally exercised under the authority of the ministers by responsible officials of the department. Public business could not be carried on if that were the case. Constitutionally, the decision of an

¹ Imenukuliwa na Stott, David, (1997), *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London & Sydney, p.61.

official is, of course, the decision of the minister. The minister is responsible. It is he who must answer before Parliament for anything that his officials have done under his authority, and, if for an important matter he selected an official of such junior standing that he could not be expected competently perform the work, the minister would have to answer for that in Parliament. The whole system of departmental organisation and administration is based on the view that ministers, being responsible to Parliament, will see that important duties are committed to experienced officials. If they do not do that, Parliament is the place where complaint must be made against them.”

Katika nukuu hii, Lord Greene anaeleza masuala kadhaa muhimu. Kwanza, kuwa haiwezi kutarajiwa kwamba Waziri atafanya kazi zote katika Wizara kwa sababu kazi zinazotakiwa kufanywa na Wizara yake ni nyingi. Hivyo kazi nyingine zinafanywa na watumishi walio chini yake. Pili, mtumishi akifanya kazi basi kazi hiyo huchukuliwa kikatiba kuwa ni kazi ya Waziri mwenyewe. Tatu, Waziri atawajibishwa kwa makosa ya watumishi wengine katika Wizara yake. Nne, ni jukumu la Waziri kuhakikisha kuwa kazi fulani inafanywa na watumishi wenye ujuzi na uzoefu unaofaa. Akiweka watumishi wasio na ujuzi na uzoefu, basi mamabo yakiharibika ni yeye mwenyewe (Waziri) ndiye atakayewajibishwa na Bunge.

Wanavyoeleza Dewan na Dowding, katika utaratibu wa kuwawajibisha Mawaziri kibinafsi Uingereza, Kanada, Australia na Afrika ya Kusini, Waziri anaweza kuwajibishwa na Bunge kwa kutakiwa kujiuzulu au kumtaka Waziri Mkuu au Rais amfukuze kazi.¹ Waandishi hawa wawili pia wanatoa sababu ya Waziri kutakiwa kujiuzulu. Kwanza, kumuwajibisha Waziri husika binafsi.² Pili, kurudisha imani ya wananchi katika Serikali.³ Tatu, kuiokoa Serikali kuanguka kwa kupigiwa kura ya kutokuwa na imani.⁴

¹ Dewan, Torun and Keith Dowding, “The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 49, No. 1 (Jan., 2005), pp. 46-56, pp.46-47.

² Kama ilivyo hapo juu.

³ Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kama ilivyo hapo juu.

3.14 CHANGAMOTO

Utaratibu wa Bunge kuwawajibisha Mawaziri una changamoto zifuatazo;

- Uwajibikaji wa Kibinafsi wa Mawaziri Bungeni haujaandikwa katika Katiba. Sababu ya kutoandikwa ni kufuata utamaduni wa Kiingereza. Waingereza hawana Katiba iliyoandikwa (*written constitution*) na masuala mengi yanafanywa kufuatana na utamaduni wa kikatiba uliozoeleka (*constitutional conventions*). Kutoandikwa kwa uwajibikaji wa aina hii kunaufanya uonekane kuwa ni utaratibu wa kisiasa tu na hivyo kufifisha umuhimu wake katika kuimarisha uwajibikaji.
- Dhana ya uwajibikaji wa kibinafsi wa mawaziri haieleweki vizuri. Bunge la Tanzania limekuwa na kawaida kumjadili mtumishi fulani kwa kirefu na kutaka afukuzwe bila kumuwajibisha Waziri husika ambaye anakuwa hapo hapo Bungeni. Mfano, suala la tuhuma dhidi ya Katibu Mkuu wa Wizara ya Nishati na Madini mwaka 2011.¹ Bunge katika jukumu la kuisimamia Serikali linaweza kuchunguza suala lolote. Likijua kuna kosa basi litamtaka Waziri wa Wizara husika ajiuzulu na kama akikataa, Bunge linaweza kupitisha azimio la kumtaka Rais amfukuze kazi. Na kama Rais atashindwa kuchukua hatua, basi Bunge linaweza kupitisha azimio (kura) ya kutokuwa na imani na Serikali. Dhana ya uwajibikaji wa kibinafsi wa mawaziri (*individual ministerial responsibility*) iko wazi kuwa Bunge linamfahamu mtu mmoja tu katika Wizara na siyo mwingine, Waziri. Dhana haitambui hoja ya Waziri kusema, “mimi sina kosa, walio chini yangu ndiyo wamefanya makosa.” Kosa la mtumishi ndiyo kosa la Waziri. Bunge kumfuatilia mtumishi au kumwongelea kwa kirefu na kumwacha Waziri siyo utaratibu mzuri. Mtumishi aliye chini ya Waziri hana haki ya kwenda Bungeni na kujitetea. Ni Waziri ndiye anayetakiwa kujibu tuhuma na kama akishindwa basi atawajibishwa ingawa naye anaweza kumuwajibisha mtumishi husika. Sababu mojawapo inayowafanya Wabunge kutoielewa dhana hii ni kutoandikwa katika Katiba.
- Changamoto nyingine inayokwamisha Bunge kuwawajibisha Mawaziri ni Mawaziri kuwa pia ni Wabunge. Kuna Mawaziri 56

¹ Angalia, Majadiliano ya Bunge (Tarehe 24, 25, na 26 Agosti 2011 na tarehe 19 Novemba 2011).

ndani ya Bunge. Mawaziri hawa wana ushawishi mkubwa Bungeni na wanashiriki kupiga kura. Hivyo, siyo rahisi kwa hoja dhidi ya mwenzao kupitishwa. Utaratibu wa Katiba kuruhusu Wabunge kuteuliwa kuwa Mawaziri ni changamoto kubwa katika dhana ya uwajibikaji na usimamizi wa Serikali na Bunge.

3.15 MAPENDEKEZO

- (i) Kama ilivyo uwajibikaji wa ujumla, Katiba mpya iainishe utaratibu wa Bunge kumuwajibisha waziri mmoja mmoja (*individual ministerial responsibility*) ili ueleweke vizuri tofauti na sasa. Waingereza hawajaandika kwa sababu hawana Katiba iliyoandikwa. Taifa lenye Katiba iliyoandikwa (*written constitution*) kama Tanzania halina haja ya kufuata utaratibu wa Kiingereza wa kutoiandika kanuni (*doctrine*) hiyo.
- (ii) Katiba iwazuie Wabunge kuwa mawaziri au kushika nafasi nyingine katika mhimili wa Serikali katika Wizara, mashirika ya umma, wakala, na mamlaka za udhibiti (*regulatory authorities*).
- (iii) Mamlaka ya Rais kulivunja Bunge asipokubaliana nalo¹ yafutwe kwa sababu Rais ni kiongozi wa Serikali inayotakiwa kusimamiwa na Bunge. Bunge haliwezi kuwasimamia Mawaziri kwa uthabiti endapo aliyewateua amepewa mamlaka ya kulivunja Bunge.

¹ Ibara ya 97 (4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

SEHEMU YA NNE

4.1 TAASISI ZA UWAJIBIKAJI NA UTEKELEZAJI WA SHERIA

4.1.1 Hoja

Baadhi ya wananchi waliotoa maoni kuhusu katiba mpya wamependekeza kuimarishwa kwa taasisi za kupambana na rushwa ili ziweze kukabiliana vizuri na kile ambacho kinaonekana kama kuongezeka kwa, vitendo vya rushwa na matumizi mabaya ya madaraka miongoni mwa viongozi wa umma. Maoni ya wananchi yanaungwa mkono na Mkataba wa Kimataifa Dhidi ya Rushwa (*The United Nations Convention against Corruption*). Mkataba huo unazitaka nchi wanachama kuwa na taasisi mahsusi na imara kudhibiti matumizi ya madaraka wanayopewa viongozi wa umma.¹ Umuhimu wa kuanzisha taasisi muhimu kwa ajili ya kushughulikia tatizo la rushwa umetokana na ukweli kuwa kwa kawaida binadamu ni mbinafsi na angependa kutumia madaraka anayokabidhiwa kujinufaisha yeye binafsi hata kama kwa kufanya hivyo kutagharimu siyo tu maisha ya watu wengine bali hata mustakabli wa nchi.²

Kutokana na umuhimu wa kuwa na taasisi za kupambana na rushwa, karibu kila nchi ina tume au kamati za uchunguzi, tume au kamati za maadili, ofisi ya Mkaguzi na Mdhibiti wa Hesabu za Serikali, n.k. Kwa mujibu wa Shirika la Uchumi na Maendeleo (*Organisation for Economic Co-Operation and Development*) aina mbalimbali za taasisi zilizoundwa mahsusi kwa ajili ya kupambana na rushwa zinaweza kuwekwa kwenye makundi makuu matatu.³ Makundi hayo ni Taasisi Mahsusi za Kuzuia na Kupambana na Rushwa, Vikosi Maluum ndani ya Vyombo vya

¹Ibara ya 6 The United Nations Convention against Corruption

² Schedler, Andreas, Diamond, Larry and Plattner, Marc F., (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, London; Hedenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael (eds.), (2008), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey

³ OECD, (2008), Specialized Anti-Corruption Institutions, *Review of Models*, OECD

Dola na Taasisi zenye Kazi Mahsusi katika Kuzuia Rushwa. Hata hivyo, pamoja na juhudi za kutofautisha taasisi hizo kulingana na majukumu yao, wakati mwingine majukumu hayo huingiliana na hivyo kufanya kazi ya kuzitofautisha kuwa ngumu.

Sehemu hii inaanza kwa kuangalia hayo makundi makuu ya taasisi za kuzuia na kupambana na rushwa. Baada ya hapo tutaangalia sifa muhimu zinazoifanya taasisi ya kuzuia na kupambana na rushwa ya aina yoyote kuwa na uwezo wa kufanikiwa kukabiliana na tatizo la rushwa. Kisha, sehemu hii, itaangalia hali ilivyo Tanzania kabla ya kumalizia kwa mapendekezo.

4.1.2 Taasisi Mahsusi za Kuzuia na Kupambana na Rushwa (Specialized Anti-Corruption Multi-purpose Agencies)

Hizi ni Taasisi ambazo zimeundwa mahsusi kwa ajili ya kuzuia na kupambana na rushwa na katika kufanikisha majukumu hayo zinajishughulisha na mambo mbalimbali ikiwemo kufanya upelelezi, kushtaki, kutoa ushauri na kutoa elimu kwa umma ili kubadili tabia na mienendo inayosababisha vitendo vya rushwa. Taasisi kama hizi ni kama Tume Huru ya Kupambana na Rushwa ya Hong Kong (Independent Commission against Corruption) na Taasisi ya Uchunguzi ya Vitendo vya Rushwa ya Singapore (Singapore Corrupt Practices Investigation Bureau). Tume Huru ya Kupambana na Rushwa ya Hong Kong iliundwa mwaka 1974 na ilichangia kwa kiwango kikubwa kupunguza tatizo la rushwa nchini humo. Taasisi ya Uchunguzi ya Vitendo vya Rushwa ya Singapore ambayo ndiye Taasisi ya zamani kuliko zote iliundwa mwaka 1952. Taasisi hiyo pia ilifanikiwa kudhibiti vitendo vya rushwa nchini humo. Mafanikio ya Taasisi za Hong Kong na Singapore yamevutia nchi nyingi duniani ikiwemo Botswana, Philipines, Nigeria, Kenya, Uganda, Lithuania, Australia, Latvia, Ecuador na Thailand kuunda Taasisi za kuzuia na kupambana na Rushwa kufuata muundo huu. Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa ya Tanzania (TAKUKURU) pia inaangukia kwenye kundi hili.

4.1.3 Vikosi Maalumu ndani ya Vyombo Vya Dola (*Specialised departments within Law enforcement institutions*)

Kundi la pili la taasisi za kupambana na rushwa ni zile zilizoundwa kama vikosi maalumu ndani ya vyombo vya dola kama vile polisi, ofisi ya mwanasheria mkuu au ofisi za waendesha mashtaka. Kimajukumu, taasisi za aina hii zinaweza kufanana na aina ya kwanza. Baadhi ya taasisi hizi hupewa majukumu ya kupeleleza na kushtaki watuhumiwa wa rushwa wakati zingine hufanya pia majukumu ya kutoa elimu kwa umma. Nchi ambazo zinatumia muundo huu ni pamoja na Norway, Ureno, Hispania, Ubelgiji, Hungary, Ujerumani na Uingereza. Mfano wa taasisi hizi ni Ofisi ya Makosa Makubwa ya Udanganyifu [*Serious Fraud Office (SFO)*] ya Uingereza, iliyoundwa mwaka 1987 kama idara huru chini ya Ofisi ya Mwanasheria Mkuu wa Serikali. SFO imekuwa ndicho chombo kikubwa Uingereza kupeleleza na kuendesha mashtaka ya rushwa.¹

Kunaweza kuwa na vikosi kama hivyo katika idara mbalimbali za Serikali katika nchi moja. Mfano, Uingereza pamoja na kuwa na SFO, kuna kikosi cha kupambana na rushwa ndani ya Polisi wa Mji Mkuu (Metropolitan Police). Hapa Tanzania, kulikuwa na Kikosi Maalumu cha Kupambana na Rushwa (Anti-Corruption Squad) kilichoundwa mwaka 1975, ndani ya jeshi la polisi. Kikosi hiki ndicho kilibadilishwa na kuwa Taasisi ya Kuzuia Rushwa (TAKURU) mwaka 1991. Mwaka 2007 TAKURU ilibadilishwa na kuwa Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa (TAKUKURU).

4.1.4 Taasisi zenye Kazi Mahsusi katika Kuzuia Rushwa (*Preventive Institutions*)

Kundi la aina ya tatu linajumuisha taasisi zilizo na jukumu au majukumu mahsusi ya kuzuia matumizi mabaya ya madaraka. Baadhi ya kazi za taasisi kama hizi ni kufanya uchunguzi juu ya rushwa na matumizi ya madaraka, kusimamia maadili ya viongozi wa umma, kusimamia sheria zinazozuia mgongano wa maslahi, kusimamia utangazaji wa mali kwa viongozi wa umma na kuandaa na kusimamia miiko ya viongozi wa umma. Nchi zinazotumia taasisi zenye muundo kama huu ni pamoja na Ufaransa, Malta, Marekani, India, Ufilipino, Albania na Bulgaria.

¹ SFO ilianzishwa na The Criminal Justice Act ya Mwaka 1987 lakini ilianza kazi rasmi, mwaka 1988.

Hapa Tanzania, taasisi za aina hii ni pamoja na Sekretarieti ya Maadili ya Viongozi wa Umma, Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora na Ofisi ya Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Serikali. Mara nyingi, taasisi kama hizi, hufanya kazi kwa kushirikiana na taasisi zenye madaraka ya kuadhibu wakosaji badala ya zenyewe kuwa na madaraka ya kuadhibu ikiwemo kushtaki watuhumiwa. Kwa hiyo, ufanisi wake katika kuzuia rushwa unategemea kwa kiwango kikubwa ufanisi wa taasisi na madaraka zingine kama vile bunge, taasisi za kuzuia na kupambana na rushwa zenye madaraka ya kushtaki, polisi, n.k

Hata hivyo, kwa baadhi ya sehemu, taasisi hizo zimepewa madaraka ya kuadhibu na kushtaki wakosaji (investigatory and prosecutorial powers). Mfano, wa taasisi hizo ni pamoja na Baraza la Maadili ya Peru (*Tribunal for Public Ethics*) na Taasisi ya Mlinzi wa Haki za Wananchi ya Uruguay (*Uruguay's Defensoría del Pueblo*).¹

4.1.5 Sifa Muhimu

Kama ilivyobainishwa hapo awali, mafanikio au kushindwa kuwa na ufanisi kwa taasisi ya aina yoyote iliyoundwa kwa ajili ya kuzuia na kupambana na rushwa, kunategemea uwepo wa sifa zifuatazo: Uhuru, madaraka ya kisheria, iwe ya kudumu na upatikanaji wa rasilimali za kutosha. Ufanisi wa taasisi za kuzuia na kupambana na rushwa unaathiriwa na mambo yaliyotajwa hapo juu kwa sababu mambo hayo ni kielelezo cha uwepo wa utashi wa kisiasa-nyenzo muhimu katika mapambano dhidi ya rushwa.

1. Uhuru ni sifa muhimu katika mafanikio ya taasisi yeyote ya kuzuia na kupambana na rushwa.² Michael Johnston anafafanua kuwa uhuru huu hauna maana kwa kuwa inatakiwa ifanye kazi bila uwajibikaji, bali maana yake ni kuwa, taasisi ya kuzuia na kupambana na rushwa haiwezi kuanzisha uchunguzi au kusimamisha uchunguzi, kuadhibu, kufuta au kubadili uamuzi, kushtaki au kutoshtaki watuhumiwa, kwa sababu ya matakwa ya

¹ USAID, A Handbook on Fighting Corruption, <http://transition.usaid.gov/policy/ads/200/crpthdbk.pdf> retrieved 2/16/2013, UK. 12

² UNDP, (2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, Keen Publishing (Thailand) Co., Ltd, Bangkok

viongozi wa kisiasa au vikundi vyenye maslahi.¹ Benki ya Dunia imeongezea kuwa vita dhidi ya rushwa vinaweza kufanikiwa tu ikiwa taasisi zilizoundwa kupambana na rushwa zina uhuru wa kutosha kusimamia sheria na kushtaki wakoaji.² Maana yake ni kuwa taasisi hizo zinaweza kuwa na ufanisi wa kiutendaji ikiwa zitakuwa na uwezo wa kuamua bila kuingiliwa kufanya upelelezi na kushtaki watuhumiwa wa makosa ya rushwa.

Uhuru wa taasisi ya kuzuia na kupambana na rushwa unaathiriwa kwa kiwango kikubwa na namna watendaji wake wakuu wanavyoteuliwa. Shirika la Maendeleo la Umoja wa Mataifa (UNDP) limebaini kuwa taasisi ya kuzuia na kupambana na rushwa inakuwa na uhuru zaidi iwapo madaraka ya uteuzi yako kwa madaraka zaidi ya moja.³ Mfano, Indonesia, mtendaji mkuu wa taasisi ya kuzuia rushwa anateuliwa na Bunge kutoka kwenye orodha iliyopendekezwa na Rais. nchi nyingine kama Nigeria na Lithuania, mtendaji mkuu wa taasisi hiyo anateuliwa na Rais kwa mapendekezo au ithini ya bunge. Huko Kenya, makamishna wa tume ya kupambana na rushwa wanatuma maombi na kisha kuhakikiwa katika mchakato wa wazi kabla ya kuteuliwa na Rais na kisha kudhibitishwa na bunge.

Usalama wa ajira (security of tenure) watendaji wa taasisi ya kupambana na rushwa ni kigezo kingine muhimu kwa uhuru wa taasisi hizi. Mfumo wa uteuzi na kuondolewa madarakani lazima uzuie ushawishi usiofaa wa wanasiasa na watu wengine wenye madaraka.⁴ Ikiwa hivyo, taasisi hizi zitaweza kufanya kazi bila woga kwa kuwa watendaji wakuu watakuwa hawana woga wa kupoteza ajira zao.

¹ Johnston, Michael, (1999), A Brief History of Anti-Corruption Agencies, in Schedler, Andreas, Diamond, Larry and Plattner, Marc F. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynner Rienner Publishers, London, Uk. 218.

² World Bank, (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C., 2000 Uk. 39.

³ UNDP, (2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, Keen Publishing (Thailand) Co., Ltd, Bangkok.

⁴ OECD, (2008), *Specialized Anti-Corruption Institutions, Review of Models*, OECD

Pia, Pope anaonya kuwa taasisi ya kuzuia na kupambana na rushwa ikiwa chini ya Rais peke yake haitakuwa na madaraka ya kushughulikia vitendo vya rushwa kwa uhuru vinavyomgusa Rais au washirika wake wa karibu.¹

Uhuru wa taasisi hizi haumaanishi kutokuwepo kwa udhibiti (*checks and balance*) au kufanya kazi kadiri ya matakwa binafsi bali kuwa na uwezo wa kufanya kazi bila kuingiliwa na wanasisia na watu wenye madaraka. OECD inabainisha kuwa taasisi za aina hii, lazima zifuate utawala wa sheria na haki za binadamu, na hivyo lazima kuwe na mfumo wa udhibiti (*checks and balances*) wa vitendo vyake.² Udhibiti pia ni muhimu kwa ajili ya kuhakikisha kuwa taasisi inafanya kazi bila kuingiliwa na viongozi wa kisiasa na watu wenye madaraka.

Kuna namna mbalimbali za kudhibiti madaraka. Mfano, taasisi ya kupambana na rushwa ya Hongkong ina kamati nne za ushauri. Kamati hizo zimeundwa na watu walioteuliwa kutoka makundi mbalimbali ya kijamii. Kazi kubwa ya kamati hizi ni kutathimini na kushauri shughuli za taasisi. Huko *New South Wales*, taarifa ya taasisi hupelekwa bungeni na kujadiliwa. Indonesia ambapo taasisi yake kwa kiwango kikubwa hutolewa kama mfano wa taasisi huru, taasisi ya kuzuia na kupambana na inawajibika kwa Rais, Bunge na Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu. Hali hiyo ipo pia, Lithuania ambapo taarifa ya utendaji angalau mara mbili kwa mwaka, hupelekwa kwa Rais na Bungeni.³ OECD inabainisha Taasisi za uwajibikaji zinaweza kuwajibika ipasavyo kama wananchi watakuwa na haki na fursa ya kupata taarifa za utendaji.

2. Sifa nyingine muhimu ni madaraka ya kutosha na yaliyo wazi. Mfano, taasisi maalumu za kupambana na rushwa aina ya TAKUKURU kwa kawaida zinapaswa kuwa na madaraka ya kutosha kisheria kufanya upelelezi, kufungua kesi mahakamani, kutoa elimu na kuhamasisha umma,

¹ Pope, Jeremy, (1999), "The Need and Role of an Independent Anti-Corruption Agency", Working Paper for Transparency International, www.transparency.org/working_paper/pope/jpope_iaca.html

² OECD, (2008), *Specialized Anti-Corruption Institutions, Review of Models, OECD*.

³ UNDP, (2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, Keen Publishing (Thailand) Co. Ltd, Bangkok.

kuzuia na kuratibu mapambano dhidi ya rushwa.¹ Hata hivyo, aina na upana wa madaraka ya taasisi hutegemeana na mazingira ya kisiasa na kiutawala ya nchi. Mfano, nchini Thailand, Taasisi ya kuzuia na kupambana na rushwa ina madaraka ya kupeleka kesi mahakamani kwa kesi zote zinazohusu maadili ya viongozi na kesi zinazomhusu mwendesha mashtaka mkuu. Taasisi hiyo hupeleka kesi zingine zote kwa mwendesha mashtaka, lakini taasisi hiyo, ina madaraka ya kupeleka kesi mahakamani yenyewe pale ambapo mwendesha mashtaka mkuu anaona kuwa kesi ilizopeleka kwake hazina ushahidi wa kutosha au kutokubaliana na haja ya kufungua mashtaka.²

Kpundeh amebainisha kuwa IG ya Uganda iliboresha ufanisi wake na umadhubuti pale ilipoondolewa kutoka ofisi ya Rais na kuwa chini ya Bunge, kuwajibika kwa Bunge ajira za watendaji wake wakuu kupewa ulinzi wa kikatiba. IG ina madaraka ya kuchunguza vitendo vya rushwa na kupeleka wakosaji mahakamani.³

Michael Johnston ameongeza kuwa ili taasisi ya aina hiyo iweze kufanya kazi zake kwa mafanikio, ni muhimu iwe na madaraka ya kushughulikia rushwa kokote iliko bila ubaguzi wowote kwa baadhi ya watu na taasisi za aina yoyote. Sifa hii ni muhimu, kwa kuwa rushwa na matumizi mabaya ya madaraka haina ubaguzi kwa maana inaweza ikatokea kwa kiongozi yeyote na taasisi yoyote. Hata hivyo, taasisi kama hizi haziwezi kumshtaki Rais aliye madarakani na viongozi wengine ambao, kwa mujibu wa katiba na sheria za nchi, hawawezi kufunguliwa mashtaka mahakamani bila ya kwanza kuondolewa madarakani. Katika hali kama hiyo, ni muhimu kwa sheria kuruhusu taasisi ya kupambana na rushwa, ipeleke taarifa kwa Spika wa Bunge, pale ambapo kuna ushahidi wa kutosha kuwa Rais au kiongozi mwingine amefanya makosa ya rushwa.

¹ UNDP, (2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, Keen Publishing (Thailand) Co. Ltd, Bangkok

² UNDP, (2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, Keen Publishing (Thailand) Co. Ltd, Bangkok, Uk. 8

³ Kpundeh, Sahr, J.,(2008), "The Institutional Framework for Corruption Control in Uganda" in Hedenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael (editors), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey

Baada ya hapo ni jukumu la Bunge kuendelea na utaratibu wa kumuondoa madarakani kiongozi husika kulingana na utaratibu uliowekwa na katiba ya nchi.¹

3. Ni muhimu pia taasisi ya kuzuia na kupambana na rushwa kuwa ni ya kudumu.² Sifa hii ni muhimu ili kazi ya kupambana na rushwa iwe endelevu kwa muda mrefu. Taasisi itakuwa ni ya kudumu iwapo msingi wa uwepo wa kisheria unaifanya isiwe rahisi kufutwa. Vinginevyo, utendaji mzuri wa taasisi hiyo unaweza ukawafanya wanasiasa wakaamua kuifutilia mbali kwa kutafuta visingizio watakavyoweza kuvipata. Mfano, iliyokuwa Tume ya Kupambana na Rushwa ya Kenya (Kenya *Anti-Corruption Commission*) ilifutwa kwa kile ambacho baadhi ya wachambuzi wanasema kutofurahishwa kwa baadhi ya wanasiasa na utendaji wa Tume hiyo baada ya kuanza kuwakamata na kuwashtaki wabunge na mawaziri.³

Mfano mwingine ni wa iliyokuwa idara maalumu ya uchunguzi juu wa rushwa na uhalifu wa kupanga (*The Directorate of Special Operations [Scorpions]*). Taasisi hiyo ilianzishwa mwaka 1999 ili kupambana na rushwa na uhalifu wa kupanga (*corruption and organized crime*) chini ya Ofisi ya Mwendesha Mashtaka. Taasisi hiyo ilipata ufanisi mkubwa katika kutimiza majukumu yake kiasi cha kufananishwa na FBI ya Marekani (*Federal Bureau of Investigation*).⁴ Pamoja na kuonekana kuwa ni chombo chenye ufanisi zaidi nchini humo, The Scorpions ilivunjwa baada ya kuanza kuwashughulikia watu wenye madaraka makubwa ndani ya nchi.⁵ Kwa sababu hiyo, inaonekana kuwa The Scorpions ilivunjwa kwa sababu ya mafanikio

¹Pope, Jeremy, (1999), "The Need and Role of an Independent Anti-Corruption Agency", Working Paper for Transparency International, www.transparency.org/working_paper/pope/jpope_iaca.html

² Johnston, Michael, A Brief History of Anti-Corruption Agencies, in Schedler, Andreas, Diamond, Larry and Plattner, Marc F., (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynner Rienner Publishers, London

³ Angalia, kwa mfano, Ngirachu, John & Rugene, Njeri., (2011), Kenya: MPs Criticise Lumumba As Commission is Disbanded, <http://allafrica.com/stories/201108261181.html> Retrived on February 15, 2013

⁴Redpath, Jean, *The Scorpions: Analysing the Directorate of Special Operations*, mercury.ethz.ch/service_engine/Files/ISN/...8ad0.../96+FULL.pdf Retrieved on 2/18/2013

⁵ Democratic Alliance, (2008), *The Case for Retaining the Scorpions*, February

yake katika kupambana na rushwa. Kwa maneno ya Sebastian Berger, taasisi hiyo ilidhuriwa na mafanikio yake yenyewe.¹

Njia mojawapo ya kuifanya taasisi iwe ya kudumu ni kuifanya iwe chombo cha kikatiba badala ya kuwa chombo cha kisheria. Taasisi yenye majukumu ya kupambana na kuzuia rushwa nchini Uganda (*Inspectorate of the Government* (IG), kwa tafsiri isiyo rasmi mkaguzi wa Serikali), imeundwa na katiba. Ibara za 223 ya Katiba ya Uganda inazungumzia uwepo wake. Masuala mengine yanayohusu taasisi hii yamebainishwa kuanzia Ibara hiyo mpaka Ibara ya 232.

4. Taasisi ya kushughulika na masuala ya rushwa inapaswa iwe na rasilimali za kutosha ili iweze kutimiza majukumu yake kwa ukamilifu. Katika hili, ni muhimu taasisi hiyo ikawa na bajeti yake yenyewe. Pia, ni jukumu la Serikali kuhakikisha kuwa taasisi kama hiyo inakuwa na watalaamu wa kutosha ili iweze kufanya kazi zake kwa ufanisi, umahiri, weledi na kwa umadhubuti. Mfano, Ibara ya 229 ya Katiba ya Uganda inazungumzia rasilimali za IG. Ibara hiyo inasema kuwa IG itakuwa na bajeti yake itakayopewa na Bunge na ambaye ni yenyewe pekee itakuwa na madaraka nayo. Ibara hiyo inasema, itakuwa ni jukumu la Serikali kuhakikisha kuwa taasisi inakuwa na watalaamu wa kutosha ili iweze kufanya kazi zake kwa ufanisi na umadhubuti.

4.1.6 Hali ilivyo Tanzania

Tanzania inazo taasisi kadhaa zilizoanzishwa kwa ajili ya kuzuia na kupambana na rushwa. Taasisi hizo ni pamoja na: Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa (TAKUKURU), Sekretarieti ya Maadili, Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora na Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali ya Muungano.

¹ Berger, Sebastian, (2008), South African crime-fighting unit stung by its own success <http://www.thenational.ae/news/world/africa/south-african-crime-fighting-unit-stung-by-its-own-success#ixzz2LEmc8Cqr> Jul 29, Retrieved on 2/18/2013

1. Taasisi ya Kuzuia na Kupambana na Rushwa (TAKUKURU) imetokana na *The Prevention and Combating of Corruption Act*, Cap 329. Hata hivyo, taasisi hii ilianzishwa tangu mwaka 1975 ikijulikana kama *Police Anti-Corruption Squad* chini ya Sheria na 16 ya 1971. Taasisi ilibadilishwa kuwa Taasisi ya Kuzuia Rushwa (TAKURU) kupitia *The Prevention of Corruption Act*, 1991 na kuhamishiwa ofisi ya Rais. TAKUKURU ina majukumu makubwa matatu (*three-pronged mandates*) ambayo ni kuzuia vitendo vya rushwa, kuchunguza vitendo vya rushwa na kutoa elimu kwa umma. TAKUKURU inafanya kazi chini ya Mkurugenzi Mkuu na Naibu wa Mkurugenzi Mkuu ambao wanateuliwa na Rais kadiri anavyoona inafaa. Pia, Rais anaweza kuwaondoa kwenye nafasi zao. TAKUKURU ina fanya kazi chini ya ofisi ya Rais kiutendaji na kiutawala (*operationally and administratively*). TAKUKURU inawajibika katika utendaji wake kwa Rais. Hali ambayo inaweza ikaathiri uhuru katika utendaji dhidi ya taasisi za Serikali, iwapo utendaji wake utaathiri taswira ya Serikali, kwa kuwa Rais ndiye kiongozi wa Serikali.

TAKUKURU ina madaraka ya kuchunguza vitendo vya rushwa na kukamata wahalifu. Lakini, uwezo wake wa kupeleka watuhumiwa mahakamani unaishia kwa makosa madogo madogo tu. Kwa makosa makubwa, TAKUKURU haina uwezo wa kupeleka watuhumiwa mahakamani bila kibali cha Mkurugenzi wa Mashtaka. Sharti hili linaweza kutumika kuzuia ufanisi wa TAKUKURU. Ni muhimu kukumbuka kuwa TAKUKURU imenukuliwa mara kadhaa ikilalamika kuwa ufanisi wao wa kazi unaathiriwa na Ofisi ya Mkurugenzi wa Mashtaka, ambayo imekuwa ikijitetea kuwa haiwezi kukurupuka kupeleka kesi mahakamani bila kujiridhisha kuwa kuna ushahidi wa kutosha. Lakini, ukweli ni kuwa mara kadhaa mahakama imetupilia mbali kesi zinazopelekwa mahakamani na Mkurugenzi wa Mashtaka kwa kukosa ushahidi wa kutosha. Hii ina maana kuwa jukumu la kudhibiti matumizi mabaya ya madaraka (*checks and balance*) dhidi ya TAKUKURU inapaswa kufanywa na mahakama na Bunge, na siyo chombo kingine katika mhimili huo huo. Hivyo, kuna umuhimu TAKUKURU kama chombo cha kutekeleza sheria ikapewa madaraka kamili ya kupeleka kesi mahakamani. Bila ya hivyo, itakuwa

ni vigumu kutathmini ufanisi wake katika kupambana na rushwa. Tathmini ya Karen Hussmann na Max Mmuya inaonyesha kuwa kesi nyingi zilizochunguzwa na TAKUKURU hazifiki mahakamani kwa kuzuiliwa na Mkurugenzi wa Mashtaka.¹

TAKUKURU, ni chombo kilicho mstari wa mbele katika vita dhidi ya rushwa kwa maana ya kuwa na majukumu mengi na makubwa kuliko taasisi zingine mahsusi za kuzuia na kupambana na rushwa nchini. Hata hivyo, tofauti na taasisi zingine, TAKUKURU siyo chombo cha kikatiba. Kwa kuwa ipo kisheria tu, ni rahisi kufutwa ikiwa majukumu yake yatathiri maslahi ya baadhi ya watu wenye ushawishi kisiasa kama ilivyotokea huko Afrika ya Kusini na Kenya. Kutokana na umuhimu wake kwa Taifa, TAKUKURU inahitaji ipewe nguvu ya kikatiba.

2. Sekretarieti ya Maadili imeundwa na Ibara ya 132 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na Sheria ya Maadili ya Viongozi (*The Public Leadership Code of Ethics Act, Cap 398*). Sekretarieti ina jukumu la kuchunguza na kusimamia mwenendo wa maadili ya viongozi wa umma wakiwemo watendaji wakuu wa Serikali na viongozi wa kuchaguliwa. Kama ilivyo kwa TAKUKURU, taasisi hii pia iko chini ya Ofisi ya Rais. Kamishna wa Maadili ambaye ndiye mtendaji mkuu wa Sekretarieti ya Maadili² anateuliwa na kuondolewa madarakani na Rais.

Sekretarieti ya Maadili haina madaraka ya kuchukua hatua za kuadhibu viongozi wanaokiuka maadili ya viongozi wa umma. Badala yake Sekretarieti hupeleka mapendekezo yake kwa Rais na Spika wa Bunge au kwa Rais peke yake kutegemeana na suala lilivyo. Hivyo, ufanisi katika utendaji wake utategemea ridhaa na maoni ya Rais na Spika kuhusu malalamiko yaliyopo.

3. Taasisi nyingine ni Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora. Tume hii imeundwa na Ibara ya 130 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na Sheria ya Haki za Binadamu na Utawala Bora (*The Commission for Human*

¹ Hussmann, Karen and Mmuya, Max, Anti-corruption policy making in practice: Tanzania – A Country Case Study, U4 REPORT 1:2007 PART 2E, UK.181

² Kamishna wa Maadili anateuliwa na Rais kwa mujibu wa Kifungu cha 19 cha the Public Leadership Code of Ethics Act, Cap. 398

Rights and Good Governance Act, Cap 391). Tume hii ina jukumu la kuchunguza na kupokea malalamiko yanayohusu uvunjaji wa haki za binadamu na matumizi mabaya ya madaraka na kutoa mapendekezo kwa taasisi na asasi husika jinsi ya kutatua matatizo yaliyopo. Makamishna na Makamishna wasaidizi wa Tume wanateuliwa na Rais baada ya kushauriana na Kamati ya Uteuzi. Kamati ya Uteuzi imeundwa na Jaji Mkuu wa Mahakama ya Rufani, Spika wa Bunge, Jaji Mkuu wa Zanzibar, Spika wa Baraza la Wawakilishi na Naibu Mwanasheria Mkuu wa Serikali, ambaye atakuwa ndiye Katibu wa Kamati. Rais pia anaweza kumuondoa Kamishna au Naibu Kamishna kulingana na mapendekezo ya Tume atakayoiunda yeye. Rais pia ndiye mwenye kumteua Katibu Mtendaji wa Tume.

Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora imepewa jukumu la kuchunguza tuhuma zozote za matumizi mabaya ya madaraka na ukiukwaji wa haki za binadamu. Hata hivyo, Rais anaweza kuiagiza isifanye uchunguzi. Tume pia inatakiwa kutii amri au maagizo yoyote kutoka kwa Rais. Pia, madaraka ya Tume yanaishia kusuluhisha pande zinazohusika, kutoa taarifa kwa madaraka husika au taasisi yenye mamlaka ya kufanya uchunguzi na kutoa mapendekezo ya namna bora ya kushughulikia tatizo, kutoa fidia au suluhisho. Madaraka hayo yanamaanisha kuwa ufanisi wa Tume unategemea utashi na hiari ya pande zinazohusika kupokea ushauri na mapendekezo yake.

4. Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali ya Muungano ni asasi nyingine muhimu katika vita dhidi ya rushwa. Taasisi hii pia imeundwa kwa mujibu wa Ibara ya 143 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu ana jukumu la kuhakikisha matumizi ya fedha zote za Serikali zinatolewa na kutumiwa kulingana na malengo na kwa mujibu wa sheria. Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu ana madaraka ya kutoa taarifa za uchunguzi kuhusu matumizi ya fedha za Serikali angalau kila mwaka au pale inapohitajika. Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali atawasilisha taarifa kwa Rais ambaye baada ya kuipokea ataagiza iwasilishwe kwenye kikao cha Bunge kinachofuatia. Kama Rais hataiwasilisha

hiyo taarifa basi, Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu ataipeleka mwenyewe Bungeni.

Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu anateuliwa na Rais.¹ Lakini hataweza kumuondoa madarakani ila kwa ushauri wa Tume Maalumu ambao wajumbe wasiopungua wawili wawe ni Majaji kutoka kwenye nchi yeyote iliyomo katika Jumuiya ya Madola. Tume hiyo inateuliwa na Rais. Masharti hayo yanamfanya Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu awe huru kiutendaji kwa kuwa ana uhakika wa ajira yake. Hata hivyo, kukosekana kwa udhibiti katika uteuzi wake kunatoa mwanya wa mtu asiye na sifa stahili kuteuliwa kwenye nafasi hiyo muhimu.

4.2 MAPENDEKEZO

Baada ya kuangalia hali halisi ilivyo Tanzania, ikiwa ni pamoja na mambo yanayoweza kuathiri ufanisi wa vita dhidi ya rushwa, mapendekezo yafuatayo yanaweza kusaidia kuboresha ufanisi, na umadhubuti wa taasisi hizo kiutendaji.

1. Inapendekezwa kuwa Mkurugenzi Mkuu wa TAKUKURU na Naibu wake wateuliwe na Rais na kuthibitishwa na Bunge. Inapendekezwa kuwa utaratibu wa kumuondoa Mkurugenzi Mkuu wa TAKUKURU uwe sawa na ule wa Majaji wa Mahakama Kuu ambapo kuna Tume ya Uteuzi inayopendekeza majina kwa Rais kwa ajili ya Uteuzi.
2. Sekretarieti ya Maadili ipewe hadhi ya kuwa Tume ya Maadili na Uwajibikaji na ipewe madaraka kamili ya kusimamia utekelezaji wa maadili na miiko ya viongozi. Madaraka hayo ni pamoja na kushtaki wakiukaji wa maadili na miiko ya viongozi. Uteuzi wa watendaji wakuu wa taasisi hii ufanywe na Rais baada ya waombaji kuhakikiwa kwa kukaribisha maoni ya watu (*public hearings*) na kudhibitishwa na Bunge. Watendaji wakuu wa Taasisi hii waondolewe madarakani kwa utaratibu kama ule wa majaji.

¹ The Public Finance Act. Section, Cap 348, Section, 26

3. Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora iendelee kuwa chombo cha kikatiba na iwe na madaraka ya kufanya uchunguzi huru na taarifa zake ziwe wazi kwa umma. Aidha, Tume iwe na uwezo wa kutoa maelekezo badala ya kutoa ushauri kwa ofisa wa umma, kama ilivyo sasa. Pia, Tume iwe na madaraka ya kufanya uchunguzi huru kwa mujibu kanuni za Paris.¹
4. Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali ateuliwe na Rais baada ya waombaji kuhakikiwa kwa kukaribisha maoni ya watu (*public hearings*) na kuthibitishwa na Bunge. Kwa kuwa kazi kubwa ya Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali ni kuichunguza Serikali, itafaa zaidi kwa Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu kutoa taarifa Bungeni badala ya Rais ambaye pia ni kiongozi wa Serikali. Uwasilishaji wa taarifa Bungeni unazifanya taarifa hizo ziwe wazi kwa umma na hivyo kuwezesha wananchi kujua na kutathmini utendaji wa Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali lakini pia na utendaji wa taasisi na asasi zote zilizofanyiwa ukaguzi.
5. Taasisi zote hizi ziwe na uhuru wa kiutendaji, na Serikali iziwezeshe kuwa na rasilimali za kutosha kukabiliana na majukumu yao ipasavyo. Ibara 229 ya Katiba ya Uganda imetamka kuwa IG itakuwa na uhuru katika utekelezaji wa majukumu yao. Serikali ihakikishe kuwa Taasisi hizi zina rasilimali za kutosha.

4.2.1 MKURUGENZI WA MASHTAKA

Ukiacha Taasisi zilizoundwa mahsusi kwa ajili ya kusimamia uwajibikaji na kuzuia matumizi mabaya ya madaraka, taasisi nyingine muhimu ni Ofisi ya Mkurugenzi Mashtaka ambaye ndiye huamua kama kesi ipelekwe mahakamani au la. Kwa maana hiyo Taasisi ya Mwendesha Mashtaka ni muhimu katika kutenda haki, kuzuia matumizi mabaya ya madaraka; na kulinda haki za watu na maslahi ya umma. Hivyo, ufanisi wa Mkurugenzi wa Mashtaka ni msingi wa utawala wa sheria katika nchi. Hata hivyo, kama

¹ Angalia Paris Principles on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, 85th Plenary Meeting of the UN General Assembly, Held in Paris on 20th December 1993.

tulivyoona awali, kumekuwa na maoni yanayoonyeshwa kutoridhishwa na madaraka ya mamlaka na ufanisi wa Taasisi hii muhimu. Kwa sababu hiyo, sehemu hii ndogo itaangalia mamlaka ya Mkurugenzi wa Mashtaka na changamoto zinazoweza zikaathiri ufanisi wake.

4.2.2 Mamlaka ya Mkurugenzi wa Mashtaka

Ibara ya 59B ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania inaainisha mamlaka ya Mkurugenzi wa Mashtaka kuwa “atakuwa na uwezo wa kufungua, kuendesha na kusimamia mashtaka yote nchini.” Mwendesha Mashtaka ana uwezo wa kusimamisha mashtaka ya aina yeyote yanayoendelea mahakamani, aliyofungua yeye au mamlaka nyingine yeyote. Mamlaka ya Mkurugenzi wa Mashtaka yametamkwa pia na sheria mbalimbali nchini.¹ Sheria ya mwenendo wa makosa ya jinai (*The Criminal Procedure Act*, Cap 20 [RE 2002]) inasema kuwa Mkurugenzi wa Mashtaka ana mamlaka na kesi yeyote ambayo ataona kuna umuhimu wa kuingilia ili;

- (a) Kufungua na kuendesha mashtaka kuhusu mtu yeyote kwenye mahakama yeyote (nje ya mahakama za kijeshi) kuhusiana na kosa lolote linalodaiwa kufanywa na mtu yeyote; na
- (b) Kuchukua na kuendelea na kesi yeyote ya jinai iliyoanzishwa na mtu yoyote au mamlaka yeyote; na
- (c) Kusitisha mashtaka yeyote ya jinai yaliyoanzishwa na yeye mwenyewe, mtu mwingine yeyote au na mamlaka nyingine yeyote; na
- (d) Kusitisha mashtaka yoyote ya jinai katika hatua yoyote kabla ya hukumu kutolewa kupitia hati inayoitwa nolle prosequi. Hati hiyo humaanisha kuwa Jamhuri haina haja ya kuendelea na kesi hiyo; ²
- (e) Kuzuia dhamana kwa mtu yoyote.³

Katiba na sheria zinaelekeza kuwa katika kutekeleza mamlaka yake, Mkurugenzi wa Mashtaka atazingatia nia ya

¹ Baadhi ya Sheria hizo ni *The Criminal Procedure Act*, Cap 20 [RE 2002]; *The National Prosecutions Service Act*, 2008 na *The Office of the Attorney General (Discharge of Duties) Act*, Cap 268.

² *The Criminal Procedure Act*, Cap 20 [RE 2002], Section 91.

³ *The Criminal Procedure Act*, Cap 20 [RE 2002], Section 148 (4).

kutenda haki; kuzuia matumizi mabaya ya taratibu za utoaji haki; na maslahi ya umma.¹ Hata hivyo, katika utekelezaji wa mamlaka yake, Mkurugenzi wa Mashtaka atafanya kama anavyoona yeye na hatalazimika kufuata maagizo au maelekezo kutoka kwa mtu yeyote isipokuwa Rais.² Mamlaka hayo yanamfanya Mkurugenzi wa Mashtaka kuwa ni mtu mwenye mamlaka makubwa kiasi kwamba inawezekana ni Rais tu ndiye mwenye mamlaka zaidi kuhusiana na masuala ya utekelezaji wa sheria na uwajibikaji.

4.3 CHANGAMOTO

Kuna changamoto kadhaa ambazo zinaweza kuathiri umadhubuti na ufanisi wa Mwendesha Mashtaka katika kutekeleza majukumu yake. Changamoto hizo ni pamoja na mambo yanayoweza kuathiri uhuru wa kufanya kazi na uwepo wa mamlaka makubwa yanayoweza kutumika vibaya.

4.3.1 Uhuru wa Mkurugenzi wa Mashtaka

Kutokana na umuhimu wa ofisi ya Mwendesha Mashtaka katika utawala wa sheria na uwajibikaji, Katiba ya Jamhuri ya Muungano inaelekeza kuwa katika kutekeleza mamlaka yake, Mwendesha Mashtaka anatakiwa kuwa huru na asiingiliwe na mtu yeyote au mamlaka yeyote.³ Hata hivyo, kwa mujibu wa Sheria ya Mwenendo wa Makosa ya Jinai (*The Criminal Procedure Act*, Cap 20 [RE 2002])⁴, kama tulivyoona, hapo juu utekelezaji wa mamlaka yake uko chini ya maelekezo na udhibiti wa Rais. Kwa sababu hiyo, taarifa ya Kikosi Kazi cha Sheria (*The Legal Task Force*), imependekeza kuwa Mkurugenzi wa Mashtaka asiwe anafanya kazi kwa udhibiti na maelekezo ya Rais. Kwa maneno yake, “... *his discretionary powers should no longer be subject to the direction and control of the President.*”⁵

¹ Ibara ya 59B (4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano; *The Criminal Procedure Act*, Cap 20 [RE 2002], Section 90(4).

² Ibara ya 59B(4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano; *The Criminal Procedure Act*, Cap 20 [RE 2002], Section 90(6).

³ Ibara ya 59B (4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano, 1977.

⁴ *The Criminal Procedure Act*, Cap 20 [RE 2002], Section 90(6).

⁵ United Republic of Tanzania, Financial and Legal Management Upgrading Project (FILMUP), the Legal Task Force, Dar es Salaam, Uk. 92.

Pia, kwa mujibu wa taarifa ya Kikosi Kazi cha Sheria, uhuru wa Mkurugenzi wa Mashtaka unaathiriwa na mamlaka ya Rais kumteua kwa kadiri atakavyoona yeye. Hii ina maana kuwa uteuzi wake unaweza ukafanyika kwa hisani na hivyo kumfanya Mkurugenzi wa Mashtaka ashindwe kufanya maamuzi ambayo yanaweza yasimfurahishe Rais. Hivyo, ingefaa uteuzi wa Mkurugenzi wa Mashtaka ufanywe na Rais na kuthibitishwa na Bunge. Utaratibu mbadala ambao unaweza kuwa ni wa kidemokrasia zaidi ni kwa watu wenye sifa stahili kuomba nafasi hiyo na majina yao kuchujwa katika mchakato utakaowahusisha wananchi kutoa maoni yao. Kisha jina la mtu atakayeonekana kuwa na sifa zaidi kupendekezwa kwa Rais ambaye baada ya kumteua jina lake lithibitishwe na Bunge.

4.3.2 Uzoefu wa Nchi Nyingine

Nchi mbalimbali zimeweka taratibu zitakazomfanya Mkurugenzi wa Mashtaka afanye kazi kwa uhuru. Namibia Mkurugenzi wa Mashtaka anateuliwa na Rais kutokana na mapendekezo ya Tume ya Utumishi wa Mahakama.¹ Mkurugenzi wa Mashtaka wa Kenya anateuliwa baada ya mchujo wa watu wanaomba nafasi hiyo kuhojiwa hadharani na jopo huru ambalo linaundwa kwa ajili hiyo tu. Katika mchakato huo wananchi wanakuwa na haki ya kushiriki na kuhoji sifa za watu wanaomba nafasi ya kuteuliwa.² Baada ya mchakato huo, jina la mtu anayeonekana kuwa na sifa zaidi hupelekwa kwa Rais kwa ajili ya uteuzi na baada ya hapo kudhibitishwa na Bunge.³

4.3.3 Usalama wa Ajira (*Security of Tenure*)

Sambamba na uteuzi, uhuru wa Mkurugenzi wa Mashtaka kufanya kazi zake bila woga unaathiriwa pia na usalama wa ajira yake. Sheria ya Huduma ya Taifa ya Mashtaka ya Mwaka 2008 (*National Prosecutions Service Act, 2008*) inasema kuwa masharti ya ajira ya Mkurugenzi wa Mashtaka yatakuwa sawa na yale ya Jaji wa Mahakama Kuu.⁴ Sheria hiyo imeweka masharti yanayoweza kumfanya ateuliwe kuwa Mkurugenzi. Sheria pia imeweka masharti ya kumuondoa Mkurugenzi wa Mashtaka madarakani. Masharti hayo ni pamoja na kukosa uwezo wa kufanya kazi kwa sababu ya ugonjwa au sababu nyingine; au kufanya vitendo vinavyokiuka

¹ Ibara ya 88 ya Katiba ya Namibia

² Ibara ya 250(4) ya Katiba ya Kenya, 2010.

³ Ibara ya 157, Kama ilivyo hapo juu.

⁴The National Prosecutions Service, 2008, Section 19.

Miiko na Maadili ya Viongozi na miiko ya kitaaluma kwa wanasheria walioko kwenye utumishi wa umma.¹ Ikiwa kuna sababu za kumuondoa madarakani, Mwanasheria Mkuu atamshauri Rais na Rais kwa ushauri wa Mwanasheria Mkuu ataunda Baraza Maalum (*Special Tribunal*) kumchunguza. Baraza hilo litaundwa na watu wenye kushika nafasi ya ujaji au waliowahi kushika nafasi ya Ujaji au wenye sifa ya kuwa Jaji wa Mahakama Kuu au Mahakama ya Rufaa. Uamuzi wa Rais kumuondoa Mkurugenzi madarakani utategemea mapendekezo ya Baraza hilo.

4.4 CHANGAMOTO

1. Nafasi ya Mwanasheria Mkuu katika kumuondoa Mkurugenzi wa Mashtaka ni kubwa na kuna uwezekano ikatumika vibaya. Utaratibu huu uliopo unatoa mwanya kwa Mkurugenzi wa Mashtaka kuonewa kwa sababu ya ufanisi wa kazi zake. Kikosi Kazi cha Sheria (*The Legal Task Force*), kilipendekeza kuwa wajumbe wa Baraza Maalumu la kumchunguza Mkurugenzi wa Mashtaka wapendekezwe na Tume ya Utumishi wa Mahakama na wajumbe wa baraza wawe ni watu wenye sifa kama zilivyo sasa lakini watoke kwenye nchi wanachama wa jumuiya wa madola.
2. Usalama wa ajira wa Mkurugenzi wa Mashtaka umewekwa kwenye sheria badala ya Katiba kama ilivyo kwa Jaji. Hali hii inaweka urahisi kwa Bunge kufanya mabadiliko ambayo yanaweza yakaathiri usalama wa ajira wa Mkurugenzi wa Mashtaka.

4.4.1 Uzoefu wa nchi nyingine

Katiba ya Kenya imetoa kinga kwa Mkurugenzi wa Mashtaka kuondolewa madarakani isipokuwa kwa mapendekezo ya Tume itakayoundwa na watu wafuatao. 1). Wajumbe wanne wenye kushika nafasi ya ujaji au waliowahi kuwa Majaji au wenye sifa ya kuwa jaji; 2). wakili atakayeteuliwa na chama cha mawakili miongoni mwa wakili wenye uzoefu usipopungua miaka kumi na

¹ United Republic of Tanzania, Financial and Legal Management Upgrading Project (FILMUP), the Legal Task Force, Dar es Salaam, Uk. 93.

tano; 3). watu wengine wawili wenye uzoefu na masuala ya Serikali.

4.4.2 Mamlaka Makubwa

Mamlaka ya Mkurugenzi wa Mashtaka ni makubwa na kuna uwezekano mkubwa wa kutumiwa vibaya. Kama alivyosema Mwana historia wa zamani wa Uingereza, Lord Acton (1834–1902), kuwa madaraka yana tabia na kawaida ya kulevya, na madaraka makubwa hulevya kabisa na kwamba watu wema wanaweza wakageuka kuwa wabaya. Kwa maneno yake:

"Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men."

Hivyo, kuna haja ya kudhibiti madaraka hayo yasitumike vibaya. Kikosi Kazi cha Sheria kilipendekeza, mahakama iwe na mamlaka ya kufanya marejeo ya maamuzi ya Mkurugenzi wa Mashtaka (*Judicial Review*).¹

4.5 UZOEFU WA NCHI NYINGINE

Katiba ya Kenya, inamtaka Mkurugenzi wa Mashitaka, kupata kibali cha mahakama katika kusitisha mashitaka.²

4.6 MAPENDEKEZO

1. Mkurugenzi wa Mashtaka asilazimike kufanya kazi kwa maelekezo ya mtu au mamlaka yoyote .
2. Ili kulinda uhuru wa Mkurugenzi wa Mashtaka, inapendekezwa uteuzi wake ufanyike kwa njia itakayopunguza ushawishi wa mtu mmoja katika utendaji wake. Moja kati ya njia zifuatazo zinaweza kutumika. 1). Ateuliwe na Rais na kuthibitishwa na Bunge. 2). Nafasi ya Mkurugenzi wa Mashtaka itangazwe ili watu wenye sifa stahili waweze kuomba nafasi hiyo na majina yao kuchujwa katika mchakato utakaowahusisha wananchi kutoa maoni yao. Kisha jina la mtu atakayeonekana kuwa na sifa zaidi kupendekezwa kwa Rais ambaye baada ya kumteua jina lake lithibitishwe na Bunge.

¹ Kama juu, Uk. 92.

² Ibara ya 157 (8) ya Katiba ya Kenya, 2010.

3. Ili kulinda uhuru wa Mwendesha Mashtaka ni muhimu akawa na usalama wa ajira (*security of tenure*). Inapendekezwa kuwa Mkurugenzi wa Mashtaka aondolewe madarakani kwa utaratibu kama ule wa majaji
4. Nafasi ya Mkurugenzi wa Mashtaka ikiwa ni pamoja na masharti ya ajira na utumishi wake yawekwe kwenye Katiba kama ilivyo kwa Majaji;
5. Mahakama iwe na mamlaka ya kufanya marejeo ya maamuzi ya Mkurugenzi wa Mashtaka (*Judicial Review*) ili kudhibiti matumizi mabaya ya madaraka.

SEHEMU YA TANO

5.1 UWAJIBIKAJI WA MAHAKAMA

5.1.1 Hoja

Wananchi wengi wametoa maoni yenye mwelekeo wa kutoridhishwa na utendaji na uwajibikaji wa Mhimili wa Mahakama. Kwanza, kuna tuhuma kuwa kuna kiwango kikubwa cha rushwa katika Mhimili wa Mahakama. Pili, kuna malalamiko kuwa kuna uzembe na ucheleweshaji mkubwa katika kuendeleza kesi na kutoa maamuzi. Tatu, kuna maoni kuwa kuna watendaji wasiofaa katika Idara ya Mahakama na hivyo kudhoofisha ufanisi.

5.1.2 Utangulizi

Mhimili wa Mahakama una changamoto nyingi. Changamoto nyingi zinazokwamisha utendaji na ufanisi wa mfumo wa utoaji haki ni za kiutendaji kuliko kikatiba. Hivyo, sehemu hii itaangalia yale masuala ambayo yanaweza kutatuliwa kikatiba. Kabla ya kuangalia changamoto zilizopo kuhusiana na vipengele kadhaa katika sekta ya utoaji haki ni muhimu kuangalia dhana ya uhuru wa Mahakama kwa sababu ni nguvu muhimu katika utendaji wake.

5.1.3 Uhuru wa Mahakama

Uhuru wa Mahakama ni dhana muhimu sana katika tasnia ya utendaji wa haki. Kwa mujibu wa dhana hii ni kwamba Mahakama zinatakiwa kuwa huru katika utendaji wa haki na kutatua migogoro inayotokea katika jamii. Ina maana ya kuwa Mahakama haitakiwi kuingiliwa na ipewe uhuru wa kuamua mashauri mabalimbali kwa kutumia sheria, ushahidi na matakwa ya haki. Kama asemavyo Chatterjee, “... *a judge is independent in so far as he does not act on instructions from, or under dictation by, the administration but he is not independent of law which he must apply according to its true intent and not according as he feels it should be nor shall he apply it to oblige the administration or any person.*”¹ Anaeleza kuwa Jaji anatakiwa kuamua kesi bila ya kupewa maelekezo na watawala ingawa hana uhuru wa kutokufuata sheria.

¹ Chatterjee, Arun Prokas, “Independence of the Judiciary”, in *Social Scientist*, Vol. 2, No. 4 (Nov., 1973), pp. 65-69, p.65.

Kihistoria, huko Uingereza, Majaji walikuwa wakifukuzwa kazi na Mfalme walipoamua tofauti na matakwa yake.¹ Mapinduzi ya mwaka 1688 yalilipa Bunge ushindi dhidi ya Mfalme, na Majaji waliamua kuliunga Bunge mkono. Bunge hilo nalo lilirudisha fadhila kwa kutunga sheria mwaka 1701² na kuwahakikishia Majaji uhuru na usalama wa ajira zao ili waweze kutenda haki.³ Kutokana na historia hii dhana ya uhuru ya mahakama imekuwa ni kuukomboa mhimili wa mahakama kutoka kwenye makucha ya mhimili wa Serikali. Hata hivyo, dhana ya uhuru wa Mahakama ni pana zaidi kama anavyosema Basten.⁴ Anafafanua kuwa uhuru wa mahakama ni uhuru kutoka ushawishi usiofaa na shinikizo kutoka (i) Serikali na Vyama vyama vya siasa ambavyo vinaweza kuunda Serikali siku za usoni; (ii) wanaoendesha kesi mahakamni na watu wenye maslahi fulani; (iii) maoni ya umma (*public opinion*); au (iv) mawazo ya Majaji wenyewe.⁵ Anasema Serikali inaweza kutoa maelekezo kwa Jaji ili aamue jinsi Serikali inavyotaka⁶; au Jaji anaweza kuhamishwa ili asiendelee kusikiliza kesi fulani.⁷ Anaeleza pia kuwa Jaji, bila kulazimishwa, anaweza kuwa na tamaa ya kupandishwa cheo awe Jaji Mkuu, au apewe cheo kingine, na kuanza kuamua kesi kwa namna ambayo inafurahisha Serikali.⁸ Hali kadhalika, anasema vitu kama rushwa, kuogopa kutofautiana na maoni ya umma, ni baadhi ya mambo ambayo yanaweza kuondoa uhuru wa Jaji mmoja mmoja katika kuamua.⁹ Hivyo, vigezo vinavyoweza kufifisha uhuru wa Mahakama ni vingi; siyo mhimili wa Serikali tu.

¹ Berger, Raoul, "Impeachment of Judges and "Good Behaviour" Tenure", in *The Yale Law Journal*, Vol. 79, No. 8 (Jul., 1970), pp. 1475-1531, p.1481.

² *The Act of Settlement, 1701*

³ Alder, John, (2002), *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, New York, p.66.

⁴ "... I suggest that independence connotes freedom from improper influence or pressure, whether emanating from (i) governments and major political parties which could form future governments; (ii) litigants and those who have a direct interest in a case; (iii) public opinion; or (iv) personal views of the judges themselves." (Angalia,, Basten, John, "Judicial Accountability: A Proposal for Judicial Commission", in *The Australian Quarterly*, Vol. 52, No. 4 (Summer, 1980), pp. 468-485, p.469).

⁵ Basten, John, "Judicial Accountability: A Proposal for Judicial Commission", in *The Australian Quarterly*, Vol. 52, No. 4 (Summer, 1980), pp. 468-485, p.469.

⁶ Kama ilivyo hapo juu.

⁷ Kama ilivyo hapo juu.

⁸ Kama ilivyo hapo juu.

⁹ Kama ilivyo hapo juu.

Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 inatamka katika Ibara ya 107B kuwa, “Katika kutekeleza mamlaka ya utoaji haki, Mahakama zote zitakuwa huru na zitalazimika kuzingatia tu masharti ya Katiba na yale ya sheria za nchi.” Tamko hili la kikatiba ni muhimu lakini Mahakama haiwezi kuwa huru kwa Katiba kutamka kuwa Mahakama ni huru bali kwa Katiba kuweka misingi inayoifanya Mahakama kuwa huru. Misingi hiyo ni (i) kinga ya Jaji au Hakimu kutoshtakiwa kuhusiana na jambo alilofanya kwa nia njema katika kazi yake; (ii) usalama wa kazi; (iii) maslahi mazuri.

5.1.4 Majaji

Inafaa kuiangalia misingi ya uhuru wa Mahakama iliyotajwa hapo juu kuhusiana na Majaji wa Mahakama Kuu na Mahakama ya Rufani. Kwanza, Katiba ya sasa inawapa Majaji usalama wa ajira. Katiba inatamka kuwa Majaji wa Mahakama Kuu watafanya kazi hadi watakapofikia umri wa miaka 60¹, na wale wa Mahakama ya Rufani watafanya kazi hadi watakapofikia umri wa miaka 65.² Hali kadhalika, Jaji hawezi kufukuzwa kazi isipokuwa anaweza kuondolewa kama anashindwa kumudu kazi zake au kwa sababu za tabia mbaya³, na ataondolewa baada ya uchunguzi kufanywa na Baraza Maalumu lilioundwa na Rais.⁴ Katiba inasema kuwa Baraza likikamilisha kazi ya uchunguzi litapendekeza ama Jaji husika aondolewe au asiondolewe na Rais analazimika kufuata mapendekezo hayo.⁵ Hata hivyo, cheo cha Jaji Mkuu hakina kinga maana anaweza kumwondoa akitaka; halazimiki kuunda Baraza la Uchunguzi.⁶ Pili, Majaji wanalipwa mishahara yao kutoka Mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali (*Consolidated Fund*).⁷ Pia, kuna sheria [*The Judges (Remuneration and Terminal Benefits) Act, 2007*] inayokariri kuwa mishahara ya Majaji italipwa toka kwenye Mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali.⁸ Sheria pia inaainisha masurufu na mafao mbalimbali ya Majaji wakiwa kazini na pindi watakapostaafu. Hata hivyo, sheria inasema kuwa atakayepanga

¹ Ibara ya 110 (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

² Ibara ya 120 (1), kama ilivyo hapo juu.

³ Ibara ya 110(5), kama ilivyo hapo juu.

⁴ Ibara ya 110(6) (a) & (b), kama ilivyo hapo juu.

⁵ Ibara ya 110(7), kama ilivyo hapo juu.

⁶ Ibara ya 118 (2) (c), kama ilivyo hapo juu.

⁷ Ibara ya 142 (5), kama ilivyo hapo juu.

⁸ Kifungu cha 4 (2) cha Sheria ya Maslahi na Mafao ya Majaji [*The Judges (Remuneration and Terminal Benefits) Act, 2007*].

mishahara ya Majaji ni Rais.¹ Mamlaka ya Rais kupanga mishahara ya Majaji yanaweza kutumika vibaya kuufifisha uhuru wa Mahakama.

Katiba haijataja kinga ya Majaji kushtakiwa. Kinga ya kutoshtakiwa kwa kosa la jinai imetajwa katika sheria ya Bunge (Kanuni ya Adhabu, Sura 16). Kifungu cha 16 cha sheria hii kinaeleza: *“Save as is expressly provided by this Code, no act or thing done or omitted to be done by a judicial officer shall, if the act or omission was done or omitted bona fide in the exercise of his judicial function, render the judicial officer criminally liable for the act or omission.”* Kifungu hiki kinawakinga Majaji, Mahakimu na maofisa wengine wanaofanya kazi za kuamua migogoro, na makosa ya jinai. Hata hivyo Katiba na sheria zingine zimekaa kimya kuhusu kinga ya kufunguliwa mashataka ya madai yanayotokana na kazi ya kutoa maamuzi.

Kuhusu nidhamu ya Majaji, Katiba imeyaweka mamlaka ya mwisho ya kinidhamu kwa Rais.² Hali kadhalika kuna vyombo vingine vinavyoshughulikia nidhamu ya Majaji lakini havina maamuzi ya mwisho. Vyombo hivyo ni Kamati ya Nidhamu ya Majaji (*The Judges Ethics Committee*)³ na Tume ya Utumishi wa Mahakama.⁴ Kamati ya Maadili ya Majaji inayo mamlaka ya kupokea malalamiko dhidi ya Jaji, kuchunguza na hatimaye kuyapeleka kwenye Tume ya Utumishi wa Mahakama.⁵

5.1.5 Mahakimu

Mahakimu ndiyo watumishi wengi katika Mahakama wanaosikiliza kesi mbalimbali katika Mahakama za Mwanzo, Wilaya na Hakimu Mkazi. Wanaajiriwa na Tume ya Utumishi wa Mahakama⁶ ambayo imeundwa na Katiba.⁷ Aidha, ni Tume hiyo hiyo ndiyo imepewa mamlaka ya kuwapandisha Mahakimu vyeo, kuwathibitisha, na

¹ Kifungu cha 4 (1) cha Sheria ya Maslahi na Mafao ya Majaji [*The Judges (Remuneration and Terminal Benefits) Act, 2007*].

² Ibara ya 113(2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

³ Kifungu cha 37 (1) cha Sheria ya Uendeshaji wa Mahakama, 2011 (*The Judiciary Administration Act, 2011*).

⁴ Imeundwa kwa mujibu wa Ibara ya 112 (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

⁵ Kifungu cha 38 cha Sheria ya Uendeshaji wa Mahakama, 2011 (*The Judiciary Administration Act, 2011*).

⁶ Ibara ya 113 (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

⁷ Ibara ya 112 (1), Kama ilivyo hapo juu.

kuwaondoa kazini.¹ Changamoto moja hapa ni kuwa wajumbe wote wa Tume ya Utumishi wa Mahakama ni wateule wa Rais, kitu ambacho kinampa Rais udhibiti mkubwa wa watumishi hawa wa Mahakama. Hali kadhalika, kuna kamati za kushughulikia nidhamu ya Mahakimu katika ngazi ya mkoa na wilaya (*Regional Judicial Officers Ethics Committee*² na *District Judicial Officers Ethics Committee*³). Changamoto ni kuwa Kamati hizo zimetawaliwa na watendaji wa mhimili wa Serikali ambao wanaweza kutumia mwanya huo kufifisha uhuru wa Mahakama.

Kamati ya Mkoa ya Maadili ya Mahakama (*Regional Judicial Officers Ethics Committee*) ina wajumbe wafuatao⁴:

- (j) Mkuu wa Mkoa (wenyekiti); (ii) Hakim Mkazi Mfawadhi wa Mkoa; (iii) Katibu Tawala wa Mkoa; (iv) wajumbe wawili watakaoteuliwa na Mkuu wa Mkoa; na (v) wajumbe wawili walioteuliwa na Jaji Mfawidhi. Vilevile, Kamati ya Maadili ya Mahakimu ya Wilaya ina wajumbe wafuatao⁵: (i) Mkuu wa Wilaya (Mwenyekiti); (ii) Hakim wa Wilaya Mfawidhi au Hakim Mkazi Mfawidhi; (iii) Katibu Tawala wa Wilaya; (iv) wajumbe wawili walioteuliwa na Mkuu wa Wilaya; (v) maafisa wawili wa Mahakama watakaoteuliwa na Jaji Mfawidhi wa Kanda. Akidi za Kamati zote hizi zitakuwa na wajumbe wengi zaidi kutoka mhimili wa Serikali. Ingawa Kamati hizi hazijapewa mamlaka ya kumfukuza Hakim⁶ kazi lakini zinaweza kusababisha matatizo kwa Hakim ambaye alifanya maamuzi yasiyoifurahisha Serikali.

5.2 TUME YA UTUMISHI WA MAHAKAMA

Tume ya Utumishi wa Mahakama (kuitwa “Tume”) ni taasisi muhimu inayoshughulikia masuala kadhaa kuhusiana na mhimili wa Mahakama. Tume hii imeundwa na Ibara ya 112 (1) ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Kwa mujibu wa Ibara ya 112 (2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977, Tume inaundwa na wajumbe wafuatao: (i) Jaji Mkuu (Mwenyekiti); (ii)

¹ Ibara ya 112 (4), Kama ilivyo hapo juu.

² Kifungu cha 50 cha Sheria ya Uendeshaji wa Mahakama, 2011 (*The Judiciary Administration Act, 2011*).

³ Kifungu cha 51, Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kifungu cha 50, Kama ilivyo hapo juu.

⁵ Kifungu cha 51(1), Kama ilivyo hapo juu.

⁶ Madaraka hayo yamepewa Tume ya Utumishi wa Mahakama (Angalia,, Ibara ya 113 (4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

Mwanasheria Mkuu; (iii) Jaji mmoja wa Mahakama ya Rufani ya Tanzania ambaye atateuliwa kwa ajili hiyo na Rais baada ya kushauriana na Jaji Mkuu; (iv) Jaji Kiongozi wa Mahakama Kuu; na (v) Wajumbe wawili ambao watateuliwa na Rais. Ni dhahiri kuwa wajumbe wote hawa ni wateule wa Rais. Mfano, Jaji Mkuu, Jaji Kiongozi, Mwanasheria Mkuu, na Majaji wa Mahakama ya Rufani wote wanaingia kwenye Tume kutokana na nyadhifa zao lakini nyadhifa hizo wamezipata kutokana na uteuzi wa Rais.

Kwa mujibu wa Ibara ya 113 (1) (c) ya Katiba, Tume ina majukumu yafuatayo: (i) kumshauri Rais kuhusu uteuzi wa Majaji wa Mahakama Kuu, (ii) kumshauri Rais kuhusu nidhamu ya Majaji, (iii) kumshauri Rais kuhusu mishahara na maslahi ya Majaji, (iv) kumshauri Rais kuhusu uteuzi na nidhamu kwa ajili ya Msajili wa Mahakama ya Rufani na Msajili wa Mahakama Kuu; (v) kuajiri Mahakimu na kusimamia nidhamu yao, na (vi) kuunda kamati mbalimbali kwa ajili ya kutekeleza majukumu yake. Majukumu haya yanaonyesha kuwa Tume ina mamlaka ya kuajiri Mahakimu na kusimamia nidhamu zao lakini haina nguvu sana kuhusu Majaji. Inachoweza kufanya ni kumshauri tu Rais kuhusu uteuzi, nidhamu, na maslahi ya Majaji pamoja na uteuzi na nidhamu ya Wasajili wa Mahakama Kuu na Mahakama ya Rufani ya Tanzania. Hata hivyo, kwa mujibu wa Ibara ya 37 (1) ya Katiba, Rais halazimiki kufuata ushauri wa mtu yeyote isipokuwa kama Katiba au Sheria inamlazimisha kufanya hivyo.

5.3 CHANGAMOTO ZA SEKTA YA UTOAJI WA HAKI

5.3.1 Rushwa

Moja ya changamoto kubwa inayoikumba huduma zinazotolewa na Mahakama ni rushwa.¹ Msekwa anasema tishio kubwa la uhuru wa mahakama ni “saratani” ya rushwa.² Taarifa ya Tume ya Warioba juu ya Rushwa, 1996 inaeleza kuwa kuna kubwa katika mhimili wa Mahakama inayowahusisha Mahakimu, Makarani, Wajumbe wa Mahakama (*assessors*), Waendesha Mashtaka, Makatibu Muhtasi,

¹ Mrema, Antony C., “Adieu from the Bench: Excerpts from the Farewell Speech of Hon. Judge (rtd) Anthony C. Mrema, on the Occasion of his Retirement from the Bench, Delivered on the 25th of October, 2007 in Mbeya”, in *Law Reformer Journal*, Volume 2, Number 1, 2009, pp. 105- 109, p. 107.

² Msekwa, Pius, (2000), *Reflections on the First Multi-Party Parliament, 1995-2000*, DUP, Dar es Salaam, p.31.

Wapiga Chapa, na wengineo.¹ Taarifa hiyo haikutaja kama kuna Majaji wanaojihusisha na rushwa na inaweza kutafsiriwa kuwa hakuna tatizo la rushwa katika Mahakama Kuu na Mahakama ya Rufani. Hata hivyo, Jaji Mkuu wa zamani, Mh. Francis Nyalali, alipostaafu alisema moja ya matatizo makubwa ya Mahakama Kuu ni rushwa.² Vilevile, Jaji Mkuu mstaafu, Mh. Barnabas Samatta, alisema kuwa alipokuwa Jaji Mkuu kitu kilichomnyima usingizi ilikuwa ni rushwa katika ngazi ya juu ya Mahakama.³ Hivyo, inawezekana kuwa watu waliogopa kutoa taarifa kwenye Tume kuhusiana na rushwa iliyopo Mahakama Kuu. Kwa mfano, Prashant Bhushan, akielezea hali ilivyo huko India, anasema kuwa Majaji wanakula rushwa lakini waandishi wa habari wanaogopa sana kuandika kwa sababu wale waliojaribu kufanya hivyo walishatakiwa kwa kosa la “kudharau Mahakama”, kosa ambalo limekuwa ngao ya Majaji.⁴ Hali kadhalika, anaeleza kuwa hata Wabunge nao wanaogopa sana kuzungumzia rushwa inayowahusisha Majaji kwa sababu wanahofu kuwa kuna siku watapata kesi na “watakomolewa.”⁵ Naye Alhaji Babatunde Jose anaeleza kuwa ni hatari kuandika kuhusu rushwa na kwamba mtu mmoja nchini Ethiopia ambaye alipenda kuandika kuhusu matukio ya rushwa Mahakamani na idara zingine za Serikali aliishia kuokotwa pembeni mwa barabara akiwa amekufa.⁶

¹ United Republic of Tanzania, *Report of the Commission on Corruption*, Vol.1, p.51.

² Angalia,, RAI, April 17 – 23, 2003. Angalia pia,, Bwana, S.J., (2008), *Haki, Amani, na Maendeleo: Nafasi na Wajibu wa Mahakama Tanazania*, Mkuki na Nyota, Dar es Salaam, uk. 55.

³ Bwana, S.J., (2008), *Haki, Amani, na Maendeleo: Nafasi na Wajibu wa Mahakama Tanazania*, Mkuki na Nyota, Dar es Salaam, uk. 55.

⁴ Bhushan, Prashant, “Securing Judicial Accountability: Towards an Independent Commission”, in *Economic and Political Weekly*, Vol. 42, No. 43 (Oct. 27 - Nov. 2, 2007), pp. 14-17, p.15.

⁵ Prashant Bhushan, “Securing Judicial Accountability: Towards an Independent Commission”, in *Economic and Political Weekly*, Vol. 42, No. 43 (Oct. 27 - Nov. 2, 2007), pp. 14-17, p.15.

⁶ Jose, Alhaji Babatunde, “Press Freedom in Africa”, in *African Affairs*, Vol. 74, No. 296 (Jul., 1975), pp. 255-262, p. 258.[Mwandishi ameelezea kisa hicho kwa kutumia maneo haya: “One of the most popular Ethiopian journalists was a man called Assaminew Gabre Wold. He used to write an immensely popular column telling in subtleties of corruption in the judiciary, the bureaucracy and the government. Because of his nation-wide popularity the government carried a little in dealing with him. All manner of psychological and mental pressures were brought to bear on him to no avail. A little over a year ago, they found a solution to him. He was picked up by the road-side-dead. The government claimed that he committed suicide but many Ethiopians knew better.”].

Rushwa Mahakamani ina madhara makubwa sana katika maisha ya Taifa. Huwanyima watu maskini haki ya kupigania haki zao dhidi ya wenye mali ambao hununua haki kiurahisi. Kama anavyosema Jaji Mkuu mstaafu, Barnabas Samatta, wananchi wenye kipato cha chini wakikata tamaa, amani itatoweka:

“Rule of law” is not meant only for the elite; the poor also have a stake in it. If access to justice, which is a cardinal aspect of that principle, is limited to the rich, the poor are likely to resort to vigilantism— the consequences of which are bound to have disastrous effect on maintenance of law and order. If the poor see the legal and the judicial systems in existence in their country as mainly serving the interests of the rich and the powerful, that will result in the end of the rule of law and democracy in the country. No one will emerge as a winner from that situation. [an] Indian jurist ... said, “Judges should be dear, but justice should be cheap.”¹

Katika nukuu hii Jaji Samatta anasema kuwa utawala wa sheria siyo kwa ajili ya watu waliosoma na wenye mali peke yao; watu maskini nao wanastahili kulindwa na sheria. Ikiwa haki itapatikana kwa matajiri peke yao, basi watu maskini wanaweza kuamua kuchukua sheria mikononi mwao na kuvunja amani na utengamano uliopo. Kama watu maskini wataona kuwa mfumo wa sheria na Mahakama unawajali wenye mali peke yao, basi huo utakuwa ni mwisho wa utawala wa sheria na demokrasia, na hakuna atakayeibuka mshindi.

5.3.2 Ucheleweshaji wa Kesi

Changamoto nyingine katika mfumo wa haki wa Tanzania ni ucheleweshaji wa kusikilizwa kwa kesi zinazofunguliwa Mahakamani. Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 katika Ibara ya 107A (2) (b) inaelekeza idara ya Mahakama kutoa haki bila ya ucheleweshaji usio na sababu za msingi. Pamoja na maelekezo haya ya kikatiba, Taarifa ya Mpango wa Mageuzi Katika Sekta ya Sheria (*The Legal Sector Reform Programme*) inaeleza kuwa moja ya changamoto kubwa katika mfumo wa haki ni ucheleweshaji wa mashauri ya jinai na madai usiokubalika [*there*

¹ Samatta, Barnabas A., “The Right to Legal Aid”, in Haroub Othman and Chris M. Peter, (eds.), (2003), *Perspectives on Legal Aid and Access to Justice in Zanzibar*, Zanzibar Legal Services Centre, Zanzibar, pp.1-4, p.3.

are] inordinate delays in resolving disputes and dispensing justice. In spite of recent efforts to address this problem, there remain large backlogs of both criminal and civil cases in the legal system. Major crimes take more than four years to resolve and civil cases including commercial cases usually takes even longer. This is clearly a totally unacceptable situation).¹ Ucheleweshaji wa kesi unahusishwa na sababu nyingi: upungufu wa Mahakimu na Majaji, miundombinu hafifu, ucheleweshaji wa upelelezi na taasisi husika, na ukosefu wa uwajibikaji madhubuti wa Majaji, Mahakimu na watendaji wengine wa Mahakama.²

5.3.3 Kuegemea Masharti ya Kiufundi

Kuamua kesi kwa kufuata masharti ya kiufundi ni changamoto nyingine kubwa. Kuamua kesi kwa kufuata masharti ya kiufundi (*procedural irregularities*) maana yake ni kuzingatia masharti ya kiufundi (*procedural requirements*). Mathalan, Jaji anaweza kuitupilia mbali au kuifuta kesi iliyofunguliwa na mwananchi kwa sababu hati yake ya madai haijaandikwa tarehe au haijasainiwa. Hali kadhalika mwananchi anaweza kupoteza ardhi yake kwa sababu wakili alisahau kuandika neno “Dar es Salaam” chini ya hati yake ya kiapo.³ Hivi karibuni (tarehe 13 Julai 2012), katika shauri la *Maheboob Sadrudin Alibhai and 3 others v. Yusuf H. Mushi and three others*⁴, Jaji wa Mahakama Kuu aliifuta kesi iliyofunguliwa mahakamani kwa sababu hati ya madai ilikuwa imeandikwa kwenye karatasi nyeupe ya kawaida badala ya karatasi ngumu yenye rangi ya bluu (*legal paper*) tofauti na waraka wa Jaji Mkuu. Mtu anaweza kujiuliza, mwananchi wa kijijini atazipata wapi hizo karatasi ili aweze kupata haki? Je, kama zipo na akashindwa kuzinunua? Ingawa Mahakama Kuu nayo hufanya maamuzi yasiyozingatia haki ya msingi (*substantial justice*) ni Mahakama ya

¹ Angalia,, Legal Sector Reform Programme (Law and Order), Medium Term Strategy: FYs 2005/06 – 2007/08, Vol. I, October 2004, p.4. Angalia pia,, Legal and Human Rights Centre, *Tanzania Human Rights Report 2008*, LHRC, Dar es Salaam, p.16.

² Tanganyika Law Society, *Report on a Special Inquiry into the Situation of Prisons in Tanzania Mainland by a Fact-Finding Mission of the Tanganyika Law Society*, June 17-July 17, 2009, p.39.

³ Baadhi ya maamuzi yaliyofuata msimamo wa kufutwa kesi kwa kuwa kuna sehemu haijatajwa kwenye hati ni hizi: *VIP Engineering and Marketing LTD v. SGS Societe Generale DE Surveillance SA and SGS Tanzania Superintendence Company LTD*, Court of Appeal of Tanzania (at Dar es Salaam), Civil Application No. 105 of 2006 (unreported); *D. B. Shapriya and Company Ltd. v. Bish International B.V.*, [2002] 1 EA 47; *Zuberi Mussa v. Shinyanga Town Council*, Court of Appeal of Tanzania (at Mwanza), Civil Application No. 100 of 2004 (unreported).

⁴ High Court (at Dar es Salaam), Civil Case No. 144 of 2012 (unreported).

Rufani ndiyo inayopenda kufanya maamuzi ya kiufundi na kuacha kutenda haki ya msingi (*substantial justice*) kuliko Mahakama zote Tanzania.¹ Hata baadhi ya Majaji waliofanya kazi katika Mahakama hiyo wamewahi kulalamika hadharani kuhusu sera hii ya Mahakama ya Rufani.² Kwa muda mrefu imekuwa ikisema kama mtu akiwasilisha ombi bila kuonyesha anaomba kupitia kifungu kipi cha sheria basi ombi hilo litatupiliwa mbali.³ Hali kadhalika, muombaji aweza kunukuu kifungu husika lakini akasahau kifungu kidogo hilo nalo ni kosa — msimamo wa Mahakama ya Rufani ni kuwa kesi itafutwa!⁴ Swali la kujiuliza, Majaji ni wanasheria na wameajiriwa kutokana na ujuzi wao wa sheria, kwanini wamtake mwananchi asiyejua sheria awaonyeshe ni sheria gani inampa haki ya kuwasilisha maombi fulani?

Hata mashauri muhimu yenye maslahi ya umma kama kesi za uchaguzi nazo zimekuwa zikiamuliwa kwa kutumia masharti ya ufundi na kuacha kutenda haki ya msingi. Mfano mzuri ni rufaa katika shauri la uchaguzi kati ya Godbless Jonathan Lema dhidi ya Mussa Hamis Mkanga na wenzake wawili.⁵ Suala mojawapo lilikuwa: je, waliofungua kesi walikuwa wamejiandikisha kupiga kura katika jimbo husika kama sheria inavyohitaji? Jaji aliyesikiliza kesi alionyesha kadi za kura na ameandika kuwa aliridhika kuwa waliofungua kesi walikuwa ni wapiga kura. Mahakama ya Rufani ikasema kwamba kwa kuwa kadi zilitolewa na Wakili badala ya shahidi basi siyo ushahidi. Kwa maneno mengine kadi zingekuwa ushahidi kama Jaji angezipokea kutokea kwenye mkono wa shahidi lakini kadi zilezile zikitokea kwenye mkono wa Wakili hazitakuwa ushahidi! Shahidi na wakili wake wote walikuwa

¹ Ramadhani, Idd, (2007), *The Court of Appeal of Tanzania: Its Positivist Policy and Justice*, LLM Dissertation Submitted to the University of Dar es Salaam, pp. 6-7.

² Angalia,, Justice Ramadhani, Augustino, “Twenty Five Years of the Court of Appeal of Tanzania and the Establishment of the East African Court of Justice”, Paper Presented at a Seminar in the Commemoration of 25th Anniversary of the Court of Appeal, Dar es Salaam (15th – 17th September, 2004). Pia, Mfalila, Lameck, “25 Years of the Court of Appeal and Independence of the Judiciary”, Paper Presented at a Seminar in the Commemoration of 25th Anniversary of the Court of Appeal, Dar es Salaam (15th – 17th September, 2004).

³ *N.B.C. v Sadrudin Meghji*, Court of Appeal (at Dar es Salaam), Civil Application No.20 of 1997 (unreported); *Almas Iddie Mwinyi v. N.B.C. and another*, Court of Appeal (at Dar es Salaam), Civil Application No 88 of 1998 (unreported).

⁴ *CITIBANK Tanzania Ltd v. Tanzania Telecommunications Co. Ltd and 4 others*, Court of Appeal (at Dar es Salaam), Civil Application No. 64 of 2003 (unreported).

⁵ Court of Appeal of Tanzania (at Dar es Salaam), Civil Appeal No.47 of 2012 (unreported).

wamesimama mbele ya Mahakama! Zaidi ya hapo, Mahakama ikasema kuwa kadi hazikuingizwa kwenye jalada lakini nakala za kadi zilikuwepo kwenye jalada. Hata hivyo, Mahakama ikasema haiwezi kuziangalia nakala hizo kwa sababu ziliingizwa kama viambatanisho kwenye hati ya shauri (*petition*) na viambatanisho siyo ushahidi. Mwishowe, Mahakama ikafikia uamuzi kuwa hakuna ushahidi kama waliofungua kesi walijiandisha kupiga kura Mwananchi wa kawaida hawezi kukubaliana na maamuzi ya namna hii. Ni kutokana na sababu kama hizi, aliyekuwa Wakili mzoefu, Lobulu, alisema kuwa Mahakama ya Rufani hugeuza usikilizaji wa rufaa na kuwa ni mchezo wa kubahatisha au kamari; mtu hawezi kujua itaamua vipi:

“The Court of Appeal is a court that preoccupies itself, and it evidently does so with gusto and relish, with its own administrative and procedural rules. As if that were not bad enough, the court is not predictable, reducing in large measure, pursuit of an appeal into a game of chance, into a lottery.”¹

Kutokana na matatizo kama haya, Bunge lilirekebisha Katiba na kuongeza Ibara ya 107A (2) (e) ambayo inaelekeza kuwa Mahakama zitatenda haki bila kufungwa kupita kiasi na masharti ya kiufundi yanayoweza kukwamisha haki kutendeka. Hali haijabadilika sana pamoja na maelekezo haya ya kikatiba. Katika shauri la *Zuberi Mussa v. Shinyanga Town Council*², Mahakama ya Rufani ikasema kuwa Ibara hiyo ya Katiba haizuii Mahakama kufuata Sheria ya Mwenendo (*procedural law*) na kwamba Ibara hiyo siyo kanuni isiyoweza kubadilishwa.³

¹ Ben Lobulu, “Litigating the Tanzania’s Bill of Rights,” in Kibutha Kibwana (ed.), (1997), *Human Rights and Democracy in East Africa Co-operation*, East Africa Law Society, p.138, as cited by Chris Peter, “The Contribution of the Court of Appeal of Tanzania in the Maintenance and Safeguard of Rule of Law and Human Rights”, A Paper Presented at the 25th Anniversary of the Court of Appeal of Tanzania, Held between 15th and 17th September, 2004, p.12.

² Court of Appeal (At Mwanza), Civil Application No. 100 of 2004 (unreported).

³ Ilisema hivi: “..., we think that Munuo's case which was decided before article 107A (2) (e) featured in our Constitution, as observed in Hamza Sungura's case (supra), did not do away with all rules of procedure in the administration of justice in the country. Article 107A (2) (e) of the constitution does not contemplate that either.” [msisitizo umeongezwa]. Waliendelea kusema: “... in our decided opinion, article 107A (2) (e) is so couched that in itself it is both conclusive and exclusive of any opposite interpretation. A purposive interpretation makes it plain that it should be taken as a guideline for court action and *not as an iron clad rule which bars the courts from taking cognizance of salutary rules of procedure* which when properly employed help to enhance the

Utaratibu wa Mahakama kuzingatia zaidi masharti ya kiufundi kuliko haki ya msingi umelalamikiwa na watu wengi. Mathalan, Malima ametoa mifano mingi jinsi Mahakama zinavyotoa maamuzi ambayo siyo ya haki lakini yanatokana na masharti ya kiufundi (procedural requirements).¹ Chris Peter anasema kuwa mtindo wa Mahakama ya Rufani wa kupenda kuzingatia masharti ya kiufundi unawanyima wanyonge haki.² Aliinukuu shauri la *National Agricultural and Food Corporation v Mulbadaw Village Council and others* [1985] TLR 88 ambapo wananchi 66 wa kijiji cha Mulbadaw, Wilaya ya Hanang, walikosa haki baada ya Mahakama ya Rufani kuamua kuwa hawakuthibitisha kuwa wao ni wenyeji (*natives*) kwa sababu Sheria ilitaka mtu anayemiliki ardhi kimila awe mwenyeji (*native*), yaani asiwe Mzungu au Muasia.³ Kwa maneno mengine Mahakama ilikuwa ikisema kuwa wananchi hawakuthibitisha kuwa wao siyo Wazungu au Waasia.

Pia, Dr. Masumbuko Lamwai anaeleza kuwa Mahakama zimekuwa ziking'ang'ania kuamua kesi kwa kuzingatia masharti ya kiufundi na kuacha haki ya msingi (*substantial justice*) pamoja na kuwa Katiba ya nchi inawazuia kufanya hivyo.⁴ Hali kadhalika, utafiti uliofanywa na Ramadhani ulionyesha kuwa Majaji wa Mahakama ya Rufani wanapenda kuamua kesi nyingi kwa kuzingatia masharti ya ufundi ili waweze kupunguza kazi.⁵ Mara nyingi kesi ikiamuliwa kwa kuzingatia masharti ya kiufundi basi hiyo huepusha kazi ya kufanya utafiti na kuandika hukumu ndefu.⁶ Sera hii inaondoa

quality of justice delivered. It recognizes the importance of such rules in the orderly and predictable administration of justice.”

¹ Malima, Beatus, “Litigation: The Court of Appeal Rules, 2009 and the Administration of Justice in Tanzania”, Paper presented at Dodoma Hotel on the 3rd day of April 2012 for CLE Series under the Tanganyika Law Society.

² Peter, Chris M., “The Contribution of the Court of Appeal of Tanzania in the Maintenance and Safeguard of the Rule of Law and Human Rights, A Paper Presented at the 25th Anniversary of the Court of Appeal of Tanzania, Held between 15th and 17th September, 2004.

³ Sheria ilifafanua neno “native” (mwenyeji) kama hivi: “A native means any person who is a citizen of the United Republic and who is not of European or Asiatic Origin or descent.”

⁴ Lamwai, Masumbuko, “Judges and Advocates Forum – Practical Lessons and Challenges from the High Court: Experience from the Bar – Challenges and Recommendations”, Paper Presented to the Annual Meeting of the Tanganyika Law Society on February 17th and 18th 2012 in Arusha at AICC, p.9.

⁵ Ramadhani, Idd, (2007), *The Court of Appeal of Tanzania: Its Positivistic Policy and Justice*, LLM Dissertation Submitted to the University of Dar es Salaam, p.79.

⁶ Ramadhani, Idd, (2007), *The Court of Appeal of Tanzania: Its Positivistic Policy and Justice*, LLM Dissertation Submitted to the University of Dar es Salaam, p.79

imani ya watu katika mfumo wa utendaji wa haki na wanaoathirika hasa ni mwananchi.

5.3.4 Utawala

Changamoto nyingine ambayo inaelezwa kukwamisha ufanisi wa utendaji kukwamisha haki ni ukosefu wa utaratibu mzuri wa utawala. Jaji Steven Bwana anasema kuwa Mahakama nyingi zinaongozwa na Wasajili, Mahakimu wa wilaya wafawidhi, Mahakimu Wakazi wafawidhi, Majaji wafawidhi wa kanda, n.k. watu ambao ni wanasheria na hawana ujuzi wowote wa utawala.¹ Hali kadhalika, Mh. Jaji Robert Makaramba anasema kuwa moja ya changamoto kubwa katika mhimili wa Mahakama ni kuwa Mahakama zinaongozwa na watu wasio na ujuzi wa utawala.² Vilevile anasema hivi:

The fact that courts and the legal process are dominated by judges as high-status professionals means that the way that judges use their status and prestige has significant bearing on how courts are led and managed. This can be problematic in courts where judges see non-judge court employees as “second-class citizens” for whom a top-down leadership style is most desirable. This usually leads to failure by court personnel to take any risks, and to “authoritarianism of the worst sort, under which personal style overwhelms institutional infrastructures, and rational management principles are drowned in the ego needs of judges.”³ [Msisitizo wa Tume].

Anaeleza kuwa Majaji wanajiona ni watu wenye hadhi ya juu na wanaowachukulia watumishi wasio Majaji kama raia wa daraja la

¹ Bwana, S.J., (2008), *Haki, Amani, na Maendeleo: Nafasi na Wajibu wa Mahakama Tanzania*, Mkuki na Nyota, Dar es Salaam, uk. 30.

² Makaramba, Hon Justice Robert V., “The Practical and Legal Challenges of Justice Delivery in Tanzania: Experience from the Bench”, *A Paper presented at the Annual Conference and General Meeting (AGM) of the Tanganyika Law Society held at the Arusha International Conference Centre, Arusha, Tanzania, from the 17th – 18th February, 2012*, p.11.

³ Makaramba, Hon Justice Robert V., “The Practical and Legal Challenges of Justice Delivery in Tanzania: Experience from the Bench”, *A Paper presented at the Annual Conference and General Meeting (AGM) of the Tanganyika Law Society held at the Arusha International Conference Centre, Arusha, Tanzania, from the 17th – 18th February, 2012*, p.11.

pili wanaofaa kupewa maelekezo tu; kuna udikteta wa hali ya juu sana; taratibu za kitaasisi na misingi ya kiutawala inabidi iachwe ili kutekeleza matakwa ya Jaji husika. Matatizo kama haya yanaweza kuwa ndiyo chanzo cha matatizo mengi kama ucheleweshaji wa mashauri na kukosekana kwa ufanisi katika mhimili wa mahakama. Katiba mpya inaweza kusaidia kwa kuwazuia Majaji na Mahakimu kujihusisha na masuala ya utawala.

5.3.5 Ugumu wa Kuwajibishana

Tume ya Utumishi wa Mahakama inaundwa na wajumbe wengi Majaji.¹ Hali hii inatia shaka kama Tume itaweza kumshauri Rais ipasavyo kuhusu nidhamu ya Majaji. Hali kadhalika, Kamati ya Maadili ya Majaji nayo haiwezi kuwa huru. Kwa mujibu wa kifungu cha 37(2) cha Sheria ya Uendeshaji wa Mahakama, 2011², Kamati hii ina wajumbe wafuatao: (i) Jaji wa Mahakama ya Rufani atakayeteuliwa na Jaji Mkuu ambaye atakuwa Mwenyekiti; (ii) Majaji watatu wa Mahakama ya Rufani watakaoteuliwa na Jaji Mkuu; (iii) Majaji watatu wa Mahakama Kuu watakaoteuliwa na Jaji Mkuu. Wajumbe wote ni Majaji na kwa sababu hiyo haiwezi kuwa huru. Kamati hii inaweza kukwamisha uwajibikaji kwa sababu katika hali ya kawaida hawatataka mwenzao aondolewe madarakani. Sana sana, wanachoweza kufanya ni kutoa onyo. Kuna changamoto ya kitaifa kwa sasa inayokwamisha uwajibikaji — kila tasnia inataka kujichunguza yenyewe na inakataa kushirikisha watu au taasisi zingine katika suala la uwajibikaji. Majaji, mawakili, madaktari, wabunge, polisi, nk, wote wanataka kujiwajibisha wenyewe lakini siyo kuwajibishwa na watu wengine.

Suala jingine linalotia mashaka ni kwanini Kamati imepewa mamlaka ya kuchunguza tuhuma za rushwa wakati kuna TAKUKURU ambaye umeundwa na sheria ya Bunge kufanya kazi hiyo. Kwanini wananchi walalamike kwenye Kamati inayoundwa na marafiki au wafanyakazi wenza wa mtuhumiwa na siyo TAKUKURU ambayo ina mamlaka ya kisheria na uzoefu wa kuchunguza tuhuma kama hizo? Hali kadhalika, Kamati ikichunguza tuhuma inatakiwa kuwasilisha taarifa hiyo kwa Tume ya Utumishi wa Mahakama inayoundwa na Majaji wengine. Itakuwa ni vigumu sana kwa Jaji husika kuwajibishwa kwa utaratibu wa aina hii. Kwanini taarifa isipelekwe TAKUKURU au Polisi? Ikumbukwe kuwa tuhuma za rushwa siyo suala la kinidhamu ni suala la uhalifu

¹ Ibara ya 112(2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

² *The Judiciary Administration Act, 2011.*

mkubwa wa kijinai ambao unafaa kushughulikiwa na taasisi husika.

5.4 MAPENDEKEZO

Kutokana na yaliyoelezwa hapo juu, inapendekezwa kama ifuatavyo;

(i) Wajumbe Huru wa Tume

Wajumbe wa Tume ya Utumishi wa Mahakama wasiwe wateule wa Rais kama ilivyo sasa. Vilevile, wajumbe wake wasiwe wote ni watumishi wa Mahakama au Majaji peke yao ili kufanya Tume iwe huru.

(ii) Majukumu ya Tume

Tume ipewe majukumu ya kushughulikia ajira, kuwapandisha vyeo, maslahi, na nidhamu ya Majaji na Mahakimu bila kubagua. Utaratibu wa kuwaondoa Majaji ubaki kama ilivyo hivi sasa.

(iii) Kamati ya Maadili ya Majaji

Kamati ya Maadili ya Majaji inatakiwa ijumuishe wajumbe wengine ambao siyo watumishi wa Mahakama ili iwe huru kiutendaji kuwawajibisha Majaji. Inaweza kufaa kama nusu ya wajumbe wa Kamati wawe ni watu huru wenye ujuzi wa sheria na waadilifu. Hivyo, Katiba itamke kuwa vyombo vitakavyoundwa ni muhimu vishirikishe watu huru ambao hawana mgongano wa kimaslahi.

(iv) Kamati za Maadili za Mahakimu za Wilaya na Mikoa

Kamati za Maadili za Mahakimu katika ngazi za wilaya na mikoa zinatakiwa kuwa huru. Kamati hizo kwa sasa zinawashirikisha watawala wengi ambao wanaweza kutumia nafasi hiyo na idadi yao kufifisha uhuru wa Mahakama. Kwa madhumuni ya udhibiti na udhibiti wa matumizi ya madaraka (*checks and balances*), siyo vibaya kukawa hata na mjumbe mmoja anayeiwakilisha Serikali lakini wajumbe wengi wawe ni watu huru. Vilevile, Kamati hazitaweza kuwa huru kama wajumbe wake wengi watakuwa ni watumishi

wa Mahakama. Hivyo Katiba itamke wazi kuwa Bunge linaweza kutunga sheria kushughulikia nidhamu ya Mahakimu na watumishi wengine wa mahakama lakini wajumbe hao ni sharti wawe watu huru.

(v) Kuegemea Masharti ya Kiufundi

Katiba ijaribu kutatua changamoto ya mahakama kuamua kesi kwa kutumia masharti ya kiufundi (procedural technicalities). Kama ilivyokwishaelezwa, kwa sasa Katiba inaelekeza Mahakama kuamua kesi bila kuegemea masharti ya kiufundi lakini tatizo limeendelea kwa sababu kifungu hicho kimepuuzwa. Inapendekezwa kuwa (a) Katiba iendelee kusesitiza kuwa Mahakama zizingatie haki ya msingi na siyo masharti ya kiufundi; (b) mwananchi ambaye kesi yake haikuamuliwa kwa kigezo cha haki ya msingi basi atakuwa na haki ya kufungua shauri lake tena na muda wa kufungua shauri utaanza kuhesabiwa kuanzia siku ya uamuzi huo; (c) Katiba ieleze kuwa mwananchi ambaye kesi yake imefutwa kutokana na masharti ya kiufundi basi hawezi kulipa gharama za uendeshaji wa kesi. Hii itawazuia wale (hasa mawakili) wanaopenda kuiomba mahakama iamue kesi kwa mujibu wa masharti ya kiufundi. Kwa maneno mengine, hata akishinda ajue kuwa hatapata kitu na upande wa pili utakuwa na haki ya kuifungua kesi tena.

SEHEMU YA SITA

6.1 UWAJIBIKAJI WA BUNGE

6.1.1 Hoja

Mhimili wa Bunge ni chombo muhimu cha uwakilishi cha wananchi. Pamoja na majukumu mengine, mhimili huu una jukumu kubwa la kutunga sheria pamoja na kuisimamia Serikali. Kuna maoni kuwa Bunge kwa ujumla wake na Mbunge mmoja mmoja hawawajibiki ipasavyo. Inasemekana, kwa sababu za kisiasa na zinginezo Bunge haliisimamii Serikali jinsi inavyopaswa. Hali kadhalika, kuna malalamiko mengi dhidi ya Mbunge mmoja mmoja.

6.1.2 Utangulizi

Katika sehemu hii taarifa ya utafiti inaangazia uwajibikaji kuhusiana na mhimili wa Bunge (yaani Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania) na siyo vyombo vingine vya kiuwakilishi. Katika kujaribu kuelezea changamoto zinazolikabali Bunge na kukwamisha uwajibikaji, sehemu hii inaangazia Bunge kwa ujumla wake na baadaye inazungumzia changamoto zinazokwamisha uwajibikaji wa Wabunge mmoja mmoja. Dhana ya “uwajibikaji” kama ilivyotumika hapa ni ile hali ya Bunge kufanya kazi zake ipasavyo na kuwepo utaratibu wa kurekebisha makosa yanayofanywa na Bunge.

6.1.3 Misingi ya Uwakilishi na Kazi za Bunge

Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania linajumuisha Wabunge au wawakilishi wa wananchi. Je, ni misingi ipi inazotawala uwakilishi wa wananchi katika Bunge? Profesa Samuel Mushi anaainisha misingi ifuatayo ya uwakilishi¹:

- Mamlaka ya juu katika nchi yapo mikononi mwa wananchi (*the popular sovereignty principle*);
- Mamlaka ya wananchi hutekelezwa na watu wachache ambao huwawakilisha walio wengi (*the deputation principle*);

¹ Mushi, Samuel S., “Historical and Theoretical Analysis of Representation”, in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People’s Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp.25-45, at p. 28.

- Wawakilishi wa wananchi wanapatikana au hupata ridhaa ya wananchi kupitia chaguzi zinazofanyika baada ya muda fulani (*the popular consent principle*);
- Maamuzi yanayofanywa na wawakilishi yanawafunga au yatawahusu (*bind*) wananchi (*the governance principle*); na
- Wananchi ndiyo waamuzi wa mwisho kuhusiana na utendaji wa Serikali na wawakilishi wao (*the accountability principle*).

Misingi hii ni muhimu sana kuzingatiwa hasa wakati wa kuandikwa kwa Katiba mpya kwa sababu zinabeba falsafa ya uwakilishi. Je, Wabunge wanapataje uhalali wa kuwawakilisha wananchi? Je, Wabunge wafuate matakwa ya chama chao au ya wananchi? Je, kwanini wananchi wanalazimika kufuata maamuzi ya Bunge? Kuna uhalali wa waananchi kutaka kupewa madaraka ya kuwawajibisha wawakilishi wao? Majibu ya maswali haya yote yanapatikana katika kanuni zilizotajwa hapo juu.

Katiba ya sasa imeainisha kazi za Bunge katika Ibara yake ya 63(3) kama ifuatavyo: kuwauliza Mawaziri maswali kuhusu utendaji wa Serikali¹; kuijadili bajeti ya Serikali²; kuijadili na kuidhinisha mipango ya Serikali³; na kutunga sheria⁴; na kujadili na kuridhia mikataba ya kimataifa.⁵ Msekwa ameyagawanya majukumu haya kama majukumu ya “utungaji wa sheria, kifedha, mjadala, ukosoaji na uwakilishi” (*“legislative, financial, deliberative, critical and representative”*).⁶ Hata hivyo, majukumu ya msingi Bunge ni kutunga sheria na kuisimamia Serikali kwa niaba ya wananchi.

6.2 CHANGAMOTO ZINAZOLIKABILI BUNGE

Wakati wa mfumo wa Chama kimoja cha siasa, nguvu ya Bunge ilififia sana. Kama anavyoeleza Msekwa, katika kipindi hicho Chama cha Mapinduzi kupitia Halmashauri Kuu ndicho chombo kilichoshika hatamu na kwamba nguvu ya Bunge kuisimamia Serikali ilififishwa sana.⁷ Kabla ya mwaka 1992, Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ya Mwaka 1977 ilitamka kuwa chama

¹ Ibara ya 63(3) (a) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

² Ibara ya 63(3) (b), kama ilivyo hapo juu.

³ Ibara ya 63(3) (c) kama ilivyo hapo juu.

⁴ Ibara ya 63(3) (d) kama ilivyo hapo juu.

⁵ Ibara ya 63(3) (e) kama ilivyo hapo juu.

⁶ Msekwa, Pius, (2006), *Reflections on the First Decade of Multi-Party Politics in Tanzania*, Plus International Ltd, Dar es Salaam, p.16.

⁷ Msekwa, Pius, (1995), *Essays on the Transition to multi-Partism in Tanzania*, DUP, Dar es Salaam, p.21.

ndicho kilikuwa kimeshika hatamu.¹ Kama asemavyo Gasarasi, *“Under the one-party system, the [political] environment was severely constrained as the MP was totally subjugated by powerful single party and the executive branch of its government. Thus, the representative had to be subservient to both party and government in his/her functions.”*² Katika nukuu hii mwandishi anaeleza kuwa wakati wa chama kimoja Wabunge hawakuwa na uhuru na iliwabidi kuwa wanyeyekevu kwa chama na Serikali. Ingawa mfumo wa vyama vingi uliianzishwa mwaka 1992, Bunge, kama anavyosema Samuel Sitta, limekuwa likiendeshwa kana kwamba mfumo wa chama kimoja bado unaendelea.³

Dhana ya nidhamu ya chama (*party discipline*) ni changamoto kubwa. Anavyosema Sitta, kuna wakati Bunge hufanya maamuzi kwa kufuata maslahi finyu ya kisiasa au kichama (*narrow political or partisan political interests*). Katiba ya Jamhuri ya Uswisi inasema hivi: *“The members of the Federal Parliament shall vote without instructions.”*⁴ Hiki ni kifungu kizuri kinachohakikisha kuwa Wabunge wanapiga kura kwa kufuata maslahi mapana ya kitaifa.

Changamoto nyingine ya uwajibikaji wa Bunge ni kuwa hakuna utenganisho mkubwa wa madaraka kati ya Bunge na Serikali. Ibara ya 55(4) ya Katiba inatamka kuwa “Mawaziri na Naibu Mawaziri wote watateuliwa kutoka miongoni mwa Wabunge.” Hivyo, ndani ya Bunge kuna Wabunge 56 ambao pia ni Mawaziri. Vilevile kuna wakuu wa mikoa na wilaya ambao ni watendaji. Kwa hali hii, Bunge haliwezi kuwa na uhuru kamili wa kuisimamia Serikali. Kuhusiana na hili Sitta anaeleza kuwa:

“Ministers are appointed from among the MPs, as in Westminster, but this can cause some difficulty. In America, the legislature is more independent because the executive is selected from outside. Here, ministers sit in parliament. They form a very powerful block in terms of resisting change,

¹ Ibara ya 10 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 kabla ya kufanyiwa marekebisho mwaka 1992.

² Gasarasi, Charles, “The General Environment in which the Members of Parliament Work”, in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People’s Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp.73-92, at p. 81.

³ Sitta, Samuel et al., (2008), *Bunge Lenye Meno: A Parliament with Teeth*, for Tanzania, African Research Institute, London, p. 30.

⁴ Article 161 (1) of the Federal Constitution of the Swiss Confederation, 2002.

*particularly changes which bring more scrutiny of government.
In general, executives do not like that.”¹*

Mheshimiwa Sitta anaeleza kuwa Tanzania inafuata mtindo wa Kiingereza wa kuteaua Mawaziri ndani ya Bunge, utaratibu ambao una matatizo. Anaendelea kueleza kuwa mtindo wa Wamarekani ni mzuri zaidi kwa sababu watendaji wa Serikali wanapatikana nje ya Bunge na wako huru zaidi, lakini hapa Tanzania Mawaziri pia huwepo Bungeni; hujaribu kuzuia juhudi zozote za kuisimamia Serikali kwa kuwa hawapendi kusimamiwa.

Vilevile, Rais kuwa na madaraka ya kuwateua Wabunge ni changamoto nyingine inayofifisha nguvu ya Bunge. Ibara ya 66 (1) (e) ya Katiba inamruhusu Rais kuteua Wabunge wasiozidi kumi. Wabunge wa aina hii ni watu ambao huonekana kuiwakilisha Serikali zaidi na siyo wananchi na hivyo kuififisha nguvu ya Bunge katika kuisimamia Serikali.

Pamoja na yaliyotajwa hapo juu, utaratibu ambao ulirithiwa toka kwa Waingereza ni kuwa Katiba haizuii Spika na Naibu wake kuwa wanachama wa chama fulani. Ibara ya 84 (1) inasema kuwa “Kutakuwa na Spika wa Bunge ambaye atachaguliwa na Wabunge kutoka miongoni mwa watu ambao ni Wabunge au wenye sifa za kuwa Wabunge; atakuwa ndiye kiongozi wa Bunge na atawakilisha Bunge katika vyombo na vikao vingine vyote nje ya Bunge.” Ibara hii inabainisha kuwa Katiba haiwazuii wanachama wa chama cha siasa kuwa Spika. Utaratibu uliopo ni tatizo katika mfumo wa vyama vingi kwa sababu Spika ambaye ni mwananchama wa chama kimojawapo hawezi kuliendesha Bunge kwa haki bila kuzingatia maslahi ya chama chake.

6.2.1 Changamoto za Uwajibikaji Kuhusu Mbunge Mmoja Mmoja

Kama ilivyoelezwa, kuna changamoto kuhusu Mbunge mmoja mmoja. Kama Liviga anavyoeleza, uchunguzi umeonyesha kuwa wananchi wana malalamiko kadhaa kuhusu Wabunge.² Kwanza,

¹ Sitta, Samuel, et al., (2008), Bunge Lenye Meno: A Parliament with Teeth, for Tanzania, African Research Institute, London, p. 27-28.

² Liviga, Athumani, “The Role of Members of Parliament as Representatives of the People”, in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), People’s Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania, Fountain Publishers, Kampala, pp.93-112, at p. 110.

kuna malalamiko kuwa kuna Wabunge ambao hawaishi wala kutembelea majimbo yao.¹ Hii ina maana kuwa Wabunge wamekuwa wakifanya kazi zingine na kuipuuza ajira ya uwakilishi wa wananchi. Pili, kuna malalamiko kuwa kuna wakati Wabunge hutetea sera zisizokubalika na wapiga kura wao.² Tatu, uaminifu wao uko kwenye chama kinachowapendekeza zaidi kuliko kwa wapiga kura wao.³ Nne, wapiga kura hawana namna ya kumuwajibisha mwakilishi wao kabla ya uchaguzi wa kawaida (*regular election*).⁴ Tano, kama anavyodai Mallya, wawakilishi waliopo madarakani huhakikisha wanabaki madarakani kwa muda mrefu kwa sababu wengi hushinda uchaguzi kwa njia za rushwa, kutumia rasilimali za umma, na kwa matumizi na hila zingine.⁵ Sita, Wabunge wamekuwa wakilalamikiwa kwa kutohudhuria vikao vya Bunge.⁶ Wengi wana shughuli zingine tofauti kama vile biashara, wajumbe wa Bodi mbalimbali; wengine ni mawakili huenda Mahakamani na kuacha kazi yao ya uwakilishi wa wananchi.⁷

6.3 MAPENDEKEZO

Ili kuimarisha uwajibikaji wa mhimili wa Bunge na Mbunge mmoja mmoja inapendekezwa Katiba iainishe masuala yafutayo:

(i) Kuwatenganisha Mawaziri na Bunge

Ili kuimarisha uwajibikaji wa Bunge katika kuisimamia Serikali, Katiba itamke kuwa Mawaziri watateuliwa nje ya Bunge. Wabunge wabaki na jukumu lao la uwakilishi,

¹ Kama ilivyo hapo juu.

² Liviga, kama ilivyo hapo juu, uk. 111.

³ Mallya, Ernest T., "The Relationship of Members of Parliament with other Political Actors: Government, Own Party and Voters", in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People's Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp. 113-133, at p.123.

⁴ Gasarasi, Charles, "The General Environment in which the Members of Parliament Work", in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People's Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp.113-133, at p. 81.

⁵ Mallya, Ernest T., "The Relationship of Members of Parliament with other Political Actors: Government, Own Party and Voters", in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People's Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp.113-133, at p.132.

⁶ Suala la Wabunge kutohudhuria vikao vya Bunge wakati mwingine limekuwa likionekana siyo tatizo na Bunge lenyewe (Angalia, Msekwa, Pius, (2000), *Reflections on the First Multi-Party Parliament, 1995-2000*, DUP, Dar es Salaam, p.66.

⁷ Angalia,, Guardian on Sunday Team, "Costly Parliament, vast cabinet", Guardian on Sunday, 20th May 2012.

kutunga sheria na kuishauri na kuisimamia Serikali. Vilevile, kuwatenganisha watendaji wa Serikali na Bunge itakuwa ni kuimarisha msingi wa mgawanyo wa madaraka. Umuhimu wa kutenganisha madaraka umeelezwa na Persson na wenzake:

“Political constitutions are incomplete contracts and therefore leave room for abuse of power. In democracies, elections are the primary mechanism for disciplining public officials, but they are not sufficient. Separation of powers between executive and legislative bodies also helps to prevent the abuse of power, but only with appropriate checks and balances. Checks and balances work by creating a conflict of interest between the executive and the legislature, yet requiring both bodies to agree on public policy. In this way, the two bodies discipline each other to the voters' advantage. Under appropriate checks and balances, separation of powers also helps the voters elicit information.”¹ [Msisitizo umeongezwa].

Katika nukuu hii waandishi hawa wanasema kuwa ni muhimu kutenganisha madaraka ili kuepuka matumizi mabaya ya madaraka. Na kwamba hili litawezekana kama kuna udhibiti na urari wa madaraka unaosababisha msugvano fulani kati ya mhimili wa Serikali na ule wa Bunge wakati kuhusu sera ya taifa. Kwa namna hii mihimili hii itakuwa inadhibitiana yenyewe kwa faida ya wapiga kura.

(ii) Spika wa Bunge aliye Huru

Spika wa Bunge atoke nje ya Bunge na asiwe na madaraka ya uongozi katika chama chochote cha siasa ili awe huru kuendesha Bunge bila kupendelea chama kimojawapo. Kwa mfano, Ibara ya 106 (1)(a) ya Katiba ya Kenya inaeleza kuwa Spika atachaguliwa na Bunge kutoka miongoni mwa watu wenye sifa ya kuwa Wabunge lakini ambaye siye Mbunge.

(iii) Maslahi ya Taifa

Moja ya utaratibu wa Kikatiba tuliorithi kutoka kwa Waingereza ni utaratibu wa Wabunge kufanya kazi kwa

¹ Persson, Torsten, Gerard Roland and Guido Tabellini, “Separation of Powers and Political Accountability”, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4 (Nov., 1997), pp. 1163-1202, p.1163.

kufuata nidhamu ya chama. Kuhusiana na hili Profesa Goldring, akielezea mfumo huu ambao pia unatumika Australia, anasema:

*“... the problem was not in making ministers accountable to Parliament as much as it was one about making civil servants accountable to Ministers. Even if this could be done, the party system destroyed the collective responsibility of Ministers: the government came to be chosen if it represented the dominant party in Parliament, and the official or unofficial caucus system meant that in order to gain preselection, members of the Parliament were bound to observe party discipline to support Ministers.”*¹ [Msisitizo umeongezwa].

Kwa ujumla nukuu hii inaeleza kuwa utaratibu wa Mawaziri kuwajibishwa na Bunge hauna maana yoyote kutokana mfumo wa nidhamu ya kichama ambapo Wabunge huelekezwa kuwaunga mkono Mawaziri. Ili kuzuia Bunge kuendeshwa kwa maelekezo ya vyama vya siasa kufuatana na maslahi finyu (*narrow and partisan political interests*) na badala yake lizingatie maslahi ya taifa ni vizuri Katiba izuie maelekezo ya namna hiyo kutolewa. Kwa mfano, ili kuzuia Bunge kuamua kufuatana na siasa, Katiba ya Jamhuri ya Uswisi inasema hivi: *“The members of the Federal Parliament shall vote without instructions.”*² Maana yake ni kuwa itakuwa ni kinyume cha Katiba kwa Wabunge kupiga kura kwa maelekezo fulani.

(iv) Wagombea Huru

Wagombea huru waruhusiwe kwa sababu zifuatazo: Kwanza, kupanua wigo wa uwakilishi wa wananchi Bungeni. Pili, kupunguza ushawishi na misimamo ya vyama vya siasa katika kufikia maamuzi Bungeni.

¹ Goldring, John, “The Accountability of Judges”, in *The Australian Quarterly*, Vol 59, No. 2 (Winter, 1987), pp.145-161, at p.148.

² Article 161 (1) of the Federal Constitution of the Swiss Confederation, 2002.

(v) Ukomo wa Ubunge

Kuwe na ukomo wa wabunge kuwa madarakani ili kuleta uwajibikaji na kutoa fursa kwa watu wengine kutoa mchango wao katika maendeleo ya nchi.¹

(vi) Kufanya Kazi kwa Uthabiti na Kuepuka Mgongano wa Kimaslahi

Kama ilivyoelezwa hapo juu, Wabunge hawawajibiki vizuri kwa sababu wana kazi nyingine nyingi. Kuna matatizo makubwa mawili kuhusiana na hili. Kwanza, Wabunge wengi wamekuwa wakishindwa hata kuhudhuria vikao vya Bunge kwa sababu wana majukumu mengine. Pili, wamekuwa wakijihusisha na kazi zinazosababisha mgongano wa kimaslahi. Mfano, Mbunge kuwa mjumbe wa Bodi ya shirika lililo katika mhimili wa Serikali ambao yeye pia anawajibika kuusimamia, au kuendesha biashara fulani inayoleta mgongano wa kimaslahi.²

¹Mfano, Ibara ya VI, Kifungu cha 4 ya *Katiba ya Jamhuri ya Ufilipino, 1987* inatamka hivi: "The term of office of the Senators shall be six years and shall commence, unless otherwise provided by law, at noon on the thirtieth day of June next following their election. *No Senator shall serve for more than two consecutive terms.* Voluntary renunciation of the office for any length of time shall not be considered as an interruption in the continuity of his service for the full term of which he was elected." [Msisitizo wa Tume]. Kifungu hiki (sehemu iliyoongezwa msisitizo) kina weka ukomo wa mihula miwili tu kwa seneta katika Bunge la Seneti la nchi hiyo.

² Mfano, katika kukabiliana na changamoto kama hizi *Katiba ya Jamhuri ya Shirikisho la Brazili, 1988* inatamka hivi katika Ibara yake ya 54: Deputies and Senators may not:

I – after the issuance of their certificate of electoral victory:

a) sign or maintain a contract with a public legal entity, autonomous Government agency, public company, mixed-capital company or public utility company, unless the contract is in accordance with uniform clauses;

b) accept or hold a paid office, function or position including those from which they may be dismissed ad nutum in the entities mentioned in the preceding subitem;

II – after taking office:

a) be the owners, controllers or directors of a company which enjoys benefits arising from a contract with a public legal entity or perform a remunerated position therein;

b) hold an office or function from which they may be dismissed ad nutum, in the entities mentioned in item I, a;

c) act as lawyer in a cause in which any of the entities referred to in item I, a, has an interest;

d) be the holders of more than one public elective position or office.

Ibara hii inasema kuwa mtu akishapewa hati ya ushindi wa Ubunge tu basi hatosaini mkataba au kuendelea kuwa na mkataba fulani wa taasisi ya umma, wakala huru wa Serikali, au kamapuni yoyote. Vilevile Mbunge haruhusiwi

**(vii) Haki ya Wananchi Kuwawajibisha Wawakilishi Wao
(Right to Recall)**

Kama ilivyoielezwa, ni muhimu kwa wapiga kura kupewa haki ya Kikatiba ya kuwawajibisha wabunge.¹ Katiba za Uganda², Kenya³, na Brazili⁴ ni mifano michache ya Katiba zinazotoa haki ya kuwawajibisha Wabunge. Inapendekezwa kuwa Katiba mpya ya Tanzania iainishe haki ya wapiga kura kuwawajibisha (yaani kuwaondoa) Wabunge endapo kutatokea mambo yafuatayo: (a) kuacha kuishi au kuondoka kwenye jimbo lake la uchaguzi kwa muda mrefu bila sababu za kuridhisha; (b) kutohudhuria vikao vya Bunge mara kwa mara bila ruhusa ya Spika; (c) kuajiriwa, au kufanya kazi nyingine na kuacha kuzingatia kazi yake ya kuonana na wapiga kura wake; (d) kufanya biashara, kumiliki makampuni, au kuwa na hisa katika makampuni ambayo yana mikataba au mahusiano ya kibiashara na taasisi za umma, kwa namna ambayo inaleta mgongano wa kimaslahi; (d) kushindwa kuwasilisha hoja za wapiga kura wake Bungeni kwa muda mrefu; (e) kuunga mkono sera ambazo wapiga kura hawazikubali⁵; (f) kutiwa hatiani kwa kosa la

kumiliki kampuni, au kuwa Mdhambi au Mkurugenzi wa kampuni yenye mkataba na taasisi yoyote ya umma. Aidha, inamkataza Mbunge ambaye ni wakili kutetea makampuni au taasisi zenye makubaliano na taasisi za umma. Zaidi ya hapo, ni marufuku kwa Mbunge kugombea na kuchaguliwa kushika ofisi nyingine huku akiwa Mbunge.

¹ Gasarasi, Charles, "The General Environment in which the Members of Parliament Work", in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People's Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp.113-133, at p. 81.

² Ibara ya 84 ya Katiba ya Uganda, 1995.

³ Ibara ya 104 inatamka hivi: "104. (1) The electorate under Articles 97 and 98 have the right to recall the member of Parliament representing their constituency before the end of the term of the relevant House of Parliament. (2) Parliament shall enact legislation to provide for the grounds on which a member may be recalled and the procedure to be followed."

⁴ Ibara ya 55.

⁵ Utafiti uliofanywa na Liviga ulionyesha kuwa watu wanataka kupewa mamlaka ya kuwawajibisha wawakilishi wao wanapounga mkono sera ambazo wao hawazikubali [Angalia, Liviga, Athumani, "The Role of Members of Parliament as Representatives of the People", in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People's Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp.93-112, at p. 107]. Hata hivyo, inafaa kuzingatiwa kuwa maoni husika ya wananchi ni lazima yaendene na sera za kitaifa, vinginevyo yasikubalike. Mathalan, wananchi kutaka Mbunge aondolewe kwa sababu anapinga kinywaji cha gongo ambacho wao wanakitaka au kutaka Mbunge aondolewe kwa sababu anasisitiza wazazi wa watoto wasioenda shule wakamatwe. Mbunge anapowakilisha maslahi ya taifa

kutoa au kupokea rushwa na ufisadi na makosa mengine ya jinai; (g) kutenda kitendo ambacho ni kinyume cha maadili mema ya viongozi popote alipo.

Katiba ya Kenya, 2010 imetoa tu haki ya Mbunge kuwajibishwa (*right to recall*) lakini haijaainisha sababu wala kuweka utaratibu (*procedure*) wa kumwajibisha Mbunge isipokuwa imetoa mamlaka kwa Bunge ya kutunga sheria na kuainisha sababu na utaratibu huo. Kuwapa Wabunge mamlaka ya kutunga sheria ya kuwajibisha wao wenyewe maana yake ni kuwa watakataa kujumuisha sababu nyingi muhimu na wataweka utaratibu mgumu ambao utazuia wao kuwajibishwa. Ni wananchi, kupitia Katiba, ndiyo wanaotakiwa kuainisha sababu na utaratibu (*procedure*) wa Wabunge kuondolewa kabla ya uchaguzi. Wao wenyewe hawawezi kujiwajibisha. Kama alivyosema Mwanafalsafa wa Kiingereza, David Hume, inapotungwa Katiba kila mtu lazima achukuliwe ni muovu asiye na lengo lingine katika matendo yake yote isipokuwa kunufaika kibinafsi, asiaminiwe (*“In constructing any system of government . . . every man ought to be supposed a knave: and have no other end in all his actions but private interest”—a constitution that would channel ambition and self-interest against the unification of power*”).¹

Katiba ya Jamhuri ya Uganda, 1995 imeweka utaratibu mgumu wa kumwondoa Mbunge kabla ya Uchaguzi. Hatua ya kwanza, hati ya malalamiko (petition) inayoelezea tuhuma dhidi ya Mbunge inatakiwa kusainiwa na theluthi-mbili ya watu wote waliojiandisha kupiga kura katika jimbo husika na kuwasilishwa kwa Spika.² Pili, Spika akiipokea ataiwasilisha kwenye Tume ya Uchaguzi ambayo itafanya uchunguzi na baadaye kuwasilisha taarifa kwa Spika.³ Tatu, kama mapendekezo ya Tume ni kuwa tuhuma zimethibitishwa basi Spika atatangaza kuwa kiti kipo wazi na endapo tuhuma hazijathibitishwa basi atatangaza hivyo, yaani, Mbunge ataendelea kuwa madarakani.⁴ Kutaka hati ya malalamiko

yanayopingana na wananchi hawezi kuondolewa madarakani. Maoni kama hayo hayafai kukubaliwa.

¹ Amenukuliwa na Healy, Gene, (2008), *The Cult of the Presidency: America's Dangerous Devotion to Executive Power*, CATO Institute, Washington, DC, p.25.

² Ibara ya 84(3) ya Katiba ya Jamhuri ya Uganda, 1995.

³ Ibara ya 84(4), kama ilivyo hapo juu.

⁴ Ibara ya 84(5), kama ilivyo hapo juu.

(*petition*) isainiwe na theluthi mbili ya watu wote waliojiandikisha kupiga kura katika jimbo ni utaratibu ambao unalenga kupata ridhaa ya wapiga kura. Hata hivyo, ni utaratibu mgumu sana ambao unaondoa uwezekano wa Mbunge kuwajibishwa. Ni gharama kubwa na siyo rahisi kwa mtu kuzunguka jimbo zima na kupata hizo saini.

Inapendekezwa kuwa utaratibu wa kumuwajibisha Mbunge ujengwe katika misingi miwili: kwanza, ridhaa ya wapiga kura, na pili, Katiba na sheria. Mathalan, tuhuma za kuunga mkono sera zisizokubalika na wapiga kura au kushindwa kuwasilisha hoja zao Bungeni zinategemea sana maoni ya wananchi. Hivyo, kwa tuhuma za namna hiyo ni lazima wapiga kura wengi watoe ridhaa yao. Kwa upande mwingine, tuhuma za Mbunge kutohudhuria vikao vya Bunge zinahitaji uchunguzi zaidi kuliko maoni ya wapiga kura kwa sababu ushahidi utapatikana kwa Spika. Vilevile, kama anafanya biashara inayosababisha mgongano wa kimaslahi basi hili nalo linategemea sheria na ushahidi na siyo maoni ya wapiga kura wake. Zaidi ya hapo, Katiba ikiainisha sababu za Mbunge kuondolewa ina maana kuwa wananchi, kupitia mkachato wa kutengeneza Katiba, wameridhia Wabunge wao waondolewe wakifanya makosa husika. Hivyo, hakutakuwa na haja ya kurudi tena kwa wananchi kuwauliza endapo wanaridhia Mbunge wao kuondolewa kwa sababu ya kufanya kosa lililoainishwa kwenye Katiba.

Kutokana na yaliyoelezwa hapo juu, inapendekezwa kuwa sababu za kumuwajibisha Mbunge kabla ya uchaguzi zigawanywe katika mafungu mawili: kwanza, zile zinazotegemea maoni ya wapiga kura; na pili ni zile zinazotakana na msingi wa Katiba na sheria. Utaratibu wa uwajibishaji (*procedure*) nao ufuate mgawanyo huu. Kama mtu anataka Mbunge awajibishwe kwa sababu ya kutowasilisha maoni ya wapiga kura wake basi inabidi apate saini za idadi maalumu ya wapiga kura kabla ya uchunguzi kuanza kufanyika. Lakini, kama tuhuma ni kuwa Mbunge hahudhuria vikao vya Bunge au amejiriwa kwingine kinyume na matakwa ya Katiba basi mpiga kura mmoja tu anaweza kuwasilisha hoja hiyo kwa Spika ambaye atawasiliana na

Tume ya uchaguzi. Kuondolewa kwa Mbunge au la kutategemea matokeo ya uchunguzi.

(viii) Mgongano wa Kimaslahi katika Kutunga Sheria

Moja ya kazi muhimu ya Bunge ni kutunga sheria. Inapendekezwa kuwa ni muhimu kwa Katiba kuzuia suala la mgongano wa kimaslahi kuhusiana na jukumu la Bunge kutunga sheria. Kwa mfano, Wabunge wasiruhusiwe kutunga sheria inayoongeza mishahara, posho, au marupurupu yao mengine. Wanaweza kutunga sheria kama hiyo lakini itakayoanza kutumika Bunge jingine lakini siyo wakati wao.¹

(ix) Udhibiti wa Bunge

Bunge ni chombo cha uwakilishi cha wananchi lakini kuna uwezekano Bunge kugeuka na kuwa chombo chenye udikteta. Mathalan, Bunge linaweza kufanya mambo yafuatayo: kutishia kuikwamisha Bajeti ya Serikali hadi posho za Wabunge zitakapoongezwa; kutunga sheria au kupitisha maamuzi yanayolenga kuwapatia Wabunge manufaa ya kibinafsi kuliko manufaa ya taifa; linaweza kufifisha demokrasia kwa kuwazuia Wabunge kuongea; linaweza kuzuia watu kulikosoa kwa kuwaita Bungeni na kuwapa adhabu, na kadhalika. Katiba mpya inatakiwa kuzuia matukio kama hayo kutokea.

Hali kadhalika, utata wa siku nyingi hapa Tanzania kuhusu ni chombo gani hasa kinachoshika hatamu unafaa kutatuliwa na Katiba mpya. Katika miaka ya 1960 na 1970, kulikuwa na mzozo na utata wa aina hiyo.² Ilihojiwa ni

¹ Ibara ya VI kifungu cha 10 cha *Katiba ya Jamhuri ya Ufilipino, 1987* inatamka kuwa mishahara ya Wabunge ni lazima iainishwe na Sheria na kwamba kukifanyika mabadiliko ya aina hiyo (yaani ongezeko la mishahara) basi Sheria hiyo itaanza kutumika baada ya Wabunge kumaliza muda wao wa Ubunge. Kwa mfano, Wabunge wakitunga Sheria kama hiyo basi itaanza kutumika baada ya uchaguzi mkuu mwingine. Hawatakiwi kufaidika na mabadiliko hayo ili kuzuia haja ya kutaka kufanya mabadiliko ya sheria kwa manufaa yao binafsi. Mfano mwingine unaofanana na huu ni kuhusu mishahara wa Rais wa Marekani. Rais hana mamlaka ya kuongeza mishahara wakati wa awamu yake ya uongozi. Ibara ya II, Kifungu cha 1, aya ya 7 ya Katiba ya Marekani kinasema hivi:

“The President shall, at stated times, receive for his services, a compensation, which shall neither be increased nor diminished during the period for which he shall have been elected, and he shall not receive within that period any other emolument from the United States, or any of them.”

² Msekwa, Pius, (1995), *Essays on the Transition to multi-Partism in Tanzania*, DUP, Dar es Salaam, p.18, et sequente.

chombo kipi kilichoshika hatamu kati ya Bunge na Chama.¹ Katika kuondoa utata huo Katiba ilivyobainisha kuwa ni chama tawala ndicho kilikuwa kimeshika hatamu.² Mwaka 2011 Mahakama ya Rufani iliamua katika shauri la *Julius Ishengoma Francis Ndyabo v. The Attorney General* [2004] TLR 14, kuwa Bunge lilivuka mipaka yake kwa kutunga sheria iliyokuwa na mwelekeo wa kuzuia watu kwenda Mahakamani. Spika wa Bunge aliandika makala na kutoa hoja kuwa Mahakama ilikuwa imeliingilia Bunge kwa kusema kuwa lilivuka mipaka.³ Kwa maoni yake Bunge halijawekewa mipaka, kwa hiyo haliwezi kuvuka mipaka. Kuunga mkono hoja hii, alisema kuwa mfumo wetu wa Kikatiba unatokana na mfumo wa Kiingereza ambako Bunge linaweza kufanya chochote bila kuhojiwa na mtu yeyote au chombo chochote. Kwa maneno mengine, alikuwa akisema kuwa Bunge la Tanzania nalo halina mipaka; linaweza kufanya chachote bila kuhojiwa na mtu au chombo chochote.

Tofauti na Uingereza, Tanzania ni nchi yenye Katiba iliyoandikwa. Hivyo, ni Katiba ndiyo inayoshika hatamu (*constitutional supremacy*). Mihimili yote ya dola (Serikali, Bunge, na Mahakama) ipo sawa; yote inatakiwa kufanya kazi kufuatana na mipaka yao iliyowekwa katika Katiba. Hakuna mhimili usio na mipaka au ulio juu ya mhimili mingine. Kila mhimili unatakiwa kuuchunga mwingine usitende kazi kinyume cha Katiba na sheria zingine za nchi (*checks and balances*).

Kuna sheria ya Kinga, Mamlaka na Haki za Bunge (*the Parliamentary Immunities, Powers and Privileges Act*, Cap.296 [RE 2002]) ambayo inalipa Bunge mamlaka ya kuwaita watu nje ya Bunge, kuwashtaki na kuendesha mashataka kama Mahakama. Mabunge mengi katika Jumuiya ya Madola yana mamlaka ya aina hii kwa sababu yamefuata mtindo wa Uingereza.⁴ Bunge la Uingereza lina mamlaka makubwa na

¹ Kama ilivyo hapo juu.

² Ibara ya 10 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977, kabla ya kurekebishwa mwaka 1992.

³ Angalia, Shivji, Issa G., (2009), *Where is Uhuru?: Reflections on the Struggle for Democracy in Africa*, Fahamu Books, Nairobi, p.93.

⁴ Angalia, Jesse, James E.C., (2009), *Freedom of Speech For Members of Parliament in Tanzania: An Appraisal of the Law and Practice in the Light of International Human Rights Law and Best Practices*, LawAfrica, Dar es Salaam, p.89.

yasiyo na mipaka; inaelezwa kuwa linaweza kufanya chochote bila kuhojiwa na mtu yeyote au chombo chochote.¹ Hivyo, limepewa mamlaka mapana hata ya kufanya kazi za kimahakama. Si utaratibu mzuri kwa mwananchi kutuhumiwa na Bunge halafu kesi yake iamuliwe na Bunge lenyewe.

Kutokana na yaliyosemwa hapo juu, inapendekezwa kama ifuatavyo: Kwanza, Katiba ieleze kuwa kila mamlaka yana ukomo. Bunge likitunga sheria ambayo inakiuka Katiba basi sheria hiyo itapingwa Mahakamani. Pili, Rais asipewe mamlaka ya kulivunja Bunge lakini Bunge likitunga sheria isiyozingatia maslahi ya Taifa basi Rais anaweza kukataa kuisaini na kama kutakuwa na mgogoro basi suala hilo litapelekwa Mahakamani kwa uamuzi. Tatu, Katiba iruhusu baadhi ya maamuzi ya Bunge kurejewa na Mahakama. Mfano, maamuzi ya kuwasimamisha Wabunge au kuwazuia kuongea kama ni kinyume cha sheria basi Mahakama ipewe mamlaka ya kuyarejea. Kama anavyosema Jesse, sheria yoyote inayowazuia Wabunge kutoa malalamiko yao au ya wananchi haiwatendei haki wananchi (*“Any law which stands on the way to block members of parliament to utter their grievances and the concerns of people in general, for the general welfare, does not do justice to the people”*). Utaratibu wa sasa ulioigwa kutoka Uingereza kwamba maamuzi ya Bunge hayawezi kuhojiwa na chombo chochote nje ya Bunge yanakinzana na utaratibu wa kudhibiti na urari wa madaraka.³

¹ Dicey, A.V., (1885), *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th edtn, Macmillan Press, London, pp. 29-30.

² Jesse, James E.C., (2009), *Freedom of Speech For Members of Parliament in Tanzania: An Appraisal of the Law and Practice in the Light of International Human Rights Law and Best Practices*, LawAfrica, Dar es Salaam, p.89.

³ Kama ilivyo hapo juu, uk.79-80.

SEHEMU YA SABA

7.1 MAADILI NA UWAJIBIKAJI WA MADIWANI

7.1.1 Hoja

Kumekuwa na malalamiko ya ukikukwaji wa maadili katika Serikali za mitaa hususani miongoni mwa madiwani na watendaji wa halmashauri. Malalamiko hayo yamekuwa yakihusu mambo mengi ikiwemo rushwa na ufisadi, utumiaji mbaya wa madaraka na unyanyasaji wa wananchi wakati wa kutoa huduma kwenye sekta mbalimbali kama vile elimu, ardhi, maji, afya n.k. Aidha, kumekuwa na malalamiko kuhusu kukosekana kwa uwajibikaji kwa baadhi ya madiwani na watendaji wa Serikali za mitaa. Sehemu hii inazungumzia maadili na uwajibikaji wa madiwani na watendaji wa Serikali za mitaa na ina maeneo mawili. Eneo la kwanza linahusu maadili na uwajibikaji wa madiwani na eneo la pili linahusu maadili na uwajibikaji wa watendaji wa Serikali za mitaa. Mwisho kutakuwa na mapendekezo yanayohusu kuboresha maadili na uwajibikaji kwa madiwani na watendaji.

7.1.2 Maadili na Uwajibikaji wa Madiwani

Kumekuwa na madai miongoni mwa wananchi kuwa kiwango cha uwajibikaji na uadilifu wa madiwani katika Serikali za Mitaa kimeshuka. Baadhi ya wananchi wamedai kuwa, waheshimiwa Madiwani hawazingatii wajibu na maadili ya kazi waliyopewa. Wananchi wengine wanadai kuwa Halmashauri nyingi zimeshindwa Sultani kuwajibika kwa kuwa wananchi hawana namna ya kuwajibisha kutokana na mapungufu yaliyopo kwenye Sheria, kanuni na maadili ya kazi za Waheshimiwa Madiwani. Kwa mujibu wa madai hayo, ni umuhimu wa kufanya utafiti ili kuchambua na kufafanua Sheria, Kanuni na maadili ya Waheshimiwa Madiwani kama yanakidhi matakwa ya Serikali za Mitaa na Serikali Kuu kuhusu uwajibaji wao kwa wananchi.

7.1.3 Hali halisi

Kwa mujibu wa Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ya mwaka 1977 Sura ya 137 na sura ya 288. Serikali za Mitaa ni vyombo muhimu vya wananchi ambavyo vinawawezesha kupanga na kuamua juu ya mambo yanayohusu maendeleo yao. Katika mfumo huu wa Serikali za Mitaa, Madiwani huchaguliwa na

wananchi ili kuwawakilisha katika uongozi wa Halmashauri.¹ Hivyo basi, kutokana na nafasi ambayo Diwani anayo katika jamii na katika Halmashauri na pia kutokana na kazi na majukumu aliyo nayo, hana budi kuwa na maadili yanayokubalika pamoja na stadi zitakazomuwezesha kutekeleza majukumu yake kwa ufanisi ili kufanikisha malengo ya kuwepo kwa Serikali za Mitaa, Jina “Diwani” lina asili ya Kiajemi likiwa na maana ya “Mwakilishi”. Madiwani ndio watawala katika Halmashauri na ndio wenye jukumu la kusimamia sera ya uendeshaji na, watendaji ndio watekelezaji sera, sheria taratibu na Kanuni zinazotolewa na ndio wanaowajika na utoaji wa huduma mbalimbali. Kuna aina mbili za madiwani. Aina ya kwanza ya Madiwani ni wale ambao wamechaguliwa; na aina ya pili ya Madiwani ni wale ambao wameteuliwa. Kuna pia madiwani wa kuteuliwa na waziri.²

Shughuli zote za kila Halmashauri huendeshwa kupitia kwenye Mabaraza ya Halmashauri na Kamati za Kudumu. Kwa maana hii Halmashauri na Baraza lake vinaongozwa na Madiwani wa kuchaguliwa kwa misingi ya Kidemokrasia na kwa mujibu wa sheria na Katiba ya nchi pamoja na madiwani wa Viti maalumu³. Katika kuyaendesha mabaraza hayo madiwani wanatakiwa kuzingatia Sheria na Kanuni za Maadili ya kuendesha Serikali za Mitaa. Diwani anapochaguliwa anatakiwa kufanya kazi zake kwa uadilifu kwa kuwakilisha mawazo na mapendekezo ya wale walioamchagua na sio kutetea maslahi yake binafsi.

7.2 WAJIBU WA DIWANI

7.2.1 Kuwakilisha Wananchi

Diwani ni mwakilishi wa kata yake katika Baraza la Halmashauri. Kwa kuwa yeye aliweza kuwashinda wapinzani wakati wa uchaguzi basi inayumkinika kuwa yeye ndiye aliyekubalika kwa wananchi kwa sababu anazijua shida zao vizuri kuliko mtu mwingine na anayo nafasi ya kuwafuata watendaji wa Halmashauri na kueleza juu ya matatizo ambayo anadhani hayawezi kungoja uamuzi wa

¹ Kifungu cha 12 cha Sheria ya Uchaguzi wa Serikali za Mitaa, Sura 292.

² Kwa Tanzania Bara hawajawahi kuteuliwa wakati kwa upande wa Zanzibar wameteuliwa

³ Serikali za Mitaa zimeundwa chini ya Ibara ya 145 ya Katiba; na Uchaguzi wa Madiwani hufanywa chini ya Kifungu cha 12 cha Sheria ya Uchaguzi wa Serikali za Mitaa (Suara ya 292)

Baraza zima hasa ikiwa shida au tatizo lenyewe ni la kiutendaji na sio kisera. Uwezo wa Diwani wa kuwawakilisha wananchi unatokana na yeye mwenyewe kuwa tayari kushiriki katika kazi za kisiasa na za kimaendeleo na kuwa na mawasiliano ya moja kwa moja na wananchi. Katika kutimiza kazi hii ya uwakilishi Diwani ni kiungo kati ya Serikali yake na Wananchi akiwa kama “daraja” la mawasiliano kati ya Serikali na Wananchi. Wananchi wanapeleka shida, matatizo na hisia zao kwa Serikali yao kupita kwa Diwani, Serikali nayo inatoa maelekezo, misaada na huduma kwa wananchi kupitia kwa Halmashauri.

7.2.2 Uwezo wa kupanga

Diwani anahusika na kubuni, kujadili na kuweka sera ya Halmashauri. Anapaswa kuwa mdadisi wa mambo ili ajue ubovu au uzuri wake kusudi aweze kufikiria njia ya kuyakabili mazingira yaliyo kwenye eneo lake. Katika wadhifa wake wa kubuni sera, Diwani hafanyi kazi hii pekee yake bali sharti ashirikiane na wenzake katika vikao vya kamati au Halmashauri nzima. Uwezo wa Diwani katika majadiliano utatokana na jinsi atakavyofaulu katika kuwashawishi wenzake juu ya msimamo alionao.

Diwani anayeweza kuwashawishi kupitisha mawazo yake au matakwa ya kata yake kuwa sera ni yule anayejibidisha kukusanya takwimu na uchambuzi wa matatizo, na kusema kwa ufasaha, na lugha inayowavutia wenzake kwa hiyo Diwani lazima ajifunze kuwasiliana na wenzake vizuri.

Awaheshimu wenzake na yeye ajiheshimu. Lililo la muhimu zaidi ni kuweka sera inayoweza kutekelezwa maana ubora wa sera umo katika matunda yake siyo katika makaratasi yaliyoelezea sera hiyo.

Madiwani sharti wawe ni watu wanaojibidisha kusoma taarifa na pia ni vizuri kusoma magazeti, kusikiliza radio na kupata habari katika vyanzo vingine ili kuwa na uelewa na mwelekeo wa Kitaifa kuhusu mambo mbalimbali. Diwani husimamia sera za chama kilichopo madarakani. Ijulikane wazi kuwa sera mbaya kwa maana kwamba sera ambayo haikufikiriwa vyema haiwezi kuleta maendeleo ya kuridhisha. Vilevile sera inaweza kuwa nzuri kwa lengo lake na umbile lake kimaandishi lakini kiutendaji ikawa haiwezi kutekelezeka. Basi sera ya namna hiyo haifai. Lakini maafisa watafaulu tu ikiwa sera yeyewe haina dosari, kama mazingira yametiliwa maanani, uwezo wa kifedha, wataalamu na mchango wa wananchi katika kuifanikisha.

7.2.3 Uwezo wa kutafuta mapato na fedha

Serikali kwa kuunda Halmashauri mijini na vijijini imetoa uwezo kwa madiwani wa kutafuta na kubuni njia mbalimbali za kupata fedha zinazolingana na gharama za huduma wanazotakiwa kuzitoa kwa wananchi katika maeneo husika. Fedha zote wanazotafuta madiwani ni kwa ajili ya huduma wala si faida isiyo na mipango ya kuongeza huduma.

Uwezo huo nao hauna mpaka ila hutegemea bidii na mawazo ya madiwani katika kuwaeleza wananchi wa maeneo yao hoja na umuhimu wa maendeleo na haja ya maisha bora zaidi mijini na vijijini na kwamba ni wananchi wenyewe ndio wenye jukumu la kujiletea maendeleo ya kudumu.

7.2.4 Uwezo wa kutumia fedha

Halmashauri baada ya kutimiza uwezo wa fedha zinapewa uwezo wa kutumia fedha hizo kwa mujibu wa sheria. Madiwani huzipa Halmashauri uwezo wa kutoza kodi, ushuru, ada n.k. kisheria, wananchi wa maeneo yao hawana budi kutumia fedha hizo (mpaka senti ya mwisho) kama vile sheria inavyoagiza. Kwa hiyo sheria inadai ziwarudie wao wenyewe kwa huduma mbalimbali. Ni uwezo mkubwa unaodai imani, uaminifu na busara kwa upande wa madiwani na watumishi.

7.2.5 Kutunga sheria

Serikali isiyo na sheria zake haiwezi kuitwa Serikali. Halmashauri ya mji au wilaya ni Serikali na kwa hiyo sharti halmashauri ziwe na kanuni na sheria zake.

Hii ina maana kwamba kazi mojawapo ya Diwani ni kushiriki katika kutunga sheria ndogo katika Halmashauri yake. Sheria hizi zinaitwa sheria ndogo maana zinatokana na kuzingatia sheria za kitaifa zinazotungwa na Bunge. Pia huitwa sheria ndogo kwa sababu sheria hizi zinahusu tu maeneo yaliyomo katika mipaka ya Halmashauri na hazihusiki na sehemu zilizo nje ya mipaka ya Halmashauri husika. Sheria zinazotungwa na Halmashauri lazima ziwe ni sheria zinazotokana na hali ya mazingira na matazamia ya wananchi. Lazima ziwe zenye lengo hili na mara nyingi kuungwa mkono na wananchi.

Sheria inayoungwa mkono na watu mara nyingi hufanikiwa katika malengo yake. Lakini lazima ikumbukwe kwamba siyo kila tatizo

linalozuka lazima litungiwe sheria. Kwa sababu unapotunga sheria lazima ihakikishwe pia kuwa upo uwezo wa kuisimamia na kuona kuwa sheria hiyo inafuatwa. Bila hivyo ni kazi bure kuwa na sheria ambayo haifuatwi wala kuheshimiwa.

7.2.6 Uwezo wa kuajiri

Halmashauri zimepewa jukumu la kuendesha shughuli na huduma zote za maendeleo katika maeneo yao. Lakini madiwani hawana uwezo wa kutekeleza shughuli hizo wao wenyewe. Kuna sababu mbalimbali. Wao wanapitisha maazimio na kuona kuwa hayo yaliyoamuliwa yanatekelezwa kama ilivyopangwa na wao wenyewe. Basi haifai wao hao hao wapange, waagize, wasimamie na wawe watekelezaji. Pia madiwani si wafanyakazi wa Halmashauri hata kama wangekuwa na ujuzi unaotakiwa. Kwa sababu hiyo Halmashauri yaani madiwani wamepewa uwezo kuajiri wafanyakazi watakaondesha shughuli katika ngazi zote.

7.2.7 Jamaa za Madiwani na Maofisa wasiajiriwe kwa upendeleo

Halmashauri inazuia kuajiri kwa misingi ya upendeleo.

7.2.8 Uwezo wa kukopa

Halmashauri imepewa uwezo wa kukopa kwa ajili ya mipango mikubwa ambayo isingeweza kuendeshwa kwa fedha za kawaida za Halmashauri. Madiwani pamoja na fedha za kawaida za Halmashauri. Madiwani pamoja na wataalam wao wanaweza kujadili aina ya mikopo toka Serikali Kuu, Bodi ya Mikopo ya Serikali za Mitaa, Benki za Biashara na kadhalika.

7.2.9 Uwezo Wa Kudai Na Kushtaki

Halmashauri ina mali na miliki ndani ya maeneo yake na kwamba iwapo mali hizo zinaibiwa, kuharibiwa kwa namna fulani basi Halmashauri kwa sababu hiyo inaweza kushtaki au kushtakiwa

7.2.10 Uwezo wa Kueleza, Kurekebisha na Kuzuia

Halmashauri ndiyo zenye uwezo wa kutoa leseni za biashara na shughuli mbalimbali. Katika kufanya hivyo, Halmashauri zina uwezo wa kutoa leseni au kukataa kwa muda, kuweka masharti, kuweka mipaka ya mahali na muda wa kuendesha shughuli hizo. Kwa mfano uwezo huu hutumika hasa katika shughuli za kiafya, starehe na utamaduni.

7.2.11 Uwezo wa kuwa na mali

Halmashauri ina uwezo wa kuwa na mali au raslimali kama vile ardhi, maji, misitu, wanyama, madini ya chumvi na uwezo wa kuendesha mali hizo kwa njia ya biashara. Kwa uwezo huo mara nyingi Halmashauri zinabuni miradi mbalimbali kama vile usafiri, biashara mbalimbali hasa kwa madhumuni ya kutoa na kustawisha huduma katika maeneo yao. Katika shughuli za aina hii Halmashauri mbili au tatu zinaweza kujiunga kwa njia ya hisa zinazohitaji mtaji mkubwa na zinazofaa kuendeshwa kwa pamoja. Ikiwa hivyo, kamati ya pamoja huundwa ambayo itakuwa na madiwani, wajumbe toka kila Halmashauri iliyojiunga. Kamati hizi zinawajibika kwa Halmashauri zao kutoa taarifa za maendeleo ya shughuli zao.

7.2.12 Kuyafikisha maamuzi kwa wananchi

Mara baada ya uamuzi na sheria kutungwa na madiwani kwa ujumla wao, ni wajibu wa Diwani kurudi kwenye kata yake kuyaeleza na kuyafikisha maamuzi/sheria hizo kwa wananchi wake. Kazi ya Diwani haikamiliki mpaka amewaambia watu wake ana kwa ana angalu mara moja kwa muda wa miezi mitatu kabla hajahudhuria kikao cha Halmashauri nzima. Diwani anapokutana na watu wa eneo lake huwa kwa kweli anatimiza kazi yake kama “mhudumu” wa watu na hapo hapo huwa anasaidia Halmashauri yake katika utendaji. Diwani hatakiwi apingane na kauli ya kikao hadharani hata kama yeye mwenyewe hakuunga mkono kauli hiyo kwenye kikao. Kama anaona hawezi kabisa kuendelea kutetea msimamo ambao unapingana na dhamira yake basi lazima ajiuzulu udiwani ili atoe nafasi kwa watu wengine kutekeleza uamuzi wa Halmashauri. Halmashauri kama Serikali lazima iwe na msimamo mmoja; ikigawanyika, hadhi na uwezo wake utapungua na kuathiri utekelezaji wa malengo yake.

7.2.13 Ufuatiliaji wa Utekelezaji

Ni kazi na wajibu wa Diwani kuona kuwa mipango ya Halmashauri inatekelezwa. Diwani lazima ajihusishe na kufuatilia utekelezaji na kuwakosoa “watendaji” pale ambapo hawafanyi vizuri. Yeye ndiye “macho” ya Halmashauri katika sehemu yake anayowakilisha. Asipokuwa macho yeye mwenyewe, ni vigumu kuwategemea maafisa ambao mara nyingi hawaishi sehemu ile kuona matatizo

yanayokwamisha utekelezaji wa mipango ya maendeleo ya eneo lake la uwakilishi. Zaidi ya hapo diwani ndiye mwenye kuhusika na maendeleo ya sehemu yake na yeye ndiye atakayewezesha watendaji kufanya kazi yao vizuri na kwa muda uliowekwa kwa kujua kuwa wako chini ya uongozi na maelekezo ya Halmashauri ambapo Diwani ni mjumbe. Maslahi yao yanategemea sana ufanisi wao wa kazi za Halmashauri. Ingawa Diwani hana jukumu kiutumishi kuwasimamia maafisa wa Halmashauri, anayo haki ya kulalamika mbele ya kikao ikiwa mtendaji anavuruga kazi kutokana na uzembe wake. Malalamiko ya Diwani yanaweza kufanya mtumishi kupewa adhabu anayostahili ikidhihirika kuwa mtendaji huyo anayo makosa. Suala la ufuatiliaji wa utekelezaji ni la muhimu sana katika utawala bora. Suala la usimamiaji na utekelezaji wa maamuzi ni muhimu katika utawala bora na Diwani ni mtu muhimu katika kufanikisha utekelezaji wa maamuzi ya halmashauri.

7.3 UCHAGUZI WA MADIWANI

Kuwepo kwa Diwani ni utekelezaji wa matakwa ya Kikatiba ambapo kwa mujibu wa Ibara ya 145 kunatakiwa kuwepo kwa vyombo vya Serikali za Mitaa (Halmashauri za Vijiji, Wilaya na Miji). Ili Mamlaka yoyote ya Serikali ya Mtaa iweze kuwa na uhai ni lazima kuwepo na Madiwani halali ambao wamechaguliwa na au kuteuliwa kwa mujibu wa Sheria, Kanuni na Taratibu zilizowekwa. Kila Mtu ana haki ya Kikatiba ya kugombea au kumchagua Diwani anayemtaka kwa kufuata Sheria na Taratibu.

7.3.1 Sifa za Kugombea Udiwani

Kwa mujibu wa Sheria ya Uchaguzi ya Serikali ya Mitaa, Sura 292 ihusuyo Uchaguzi wa Madiwani, ili mtu aweze kugombea Udiwani ni lazima awe na sifa zifuatazo:-¹

- (i) Awe ni raia wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania'
- (ii) Awe ana umri wa miaka 21 na kuendelea;
- (iii) Awe hakatazwi kugombea kwa mujibu wa fungu la 40 la

¹ Kifungu cha 39 cha Sura 292. Toleo hili la Sheria ya Uchaguzi wa Serikali za Mitaa linajumuisha mabadiliko yote yaliyofanywa katika Sheria hii hadi tarehe 10 Juni, 2010.

- Sheria ya uchaguzi ya Serikali za Mitaa;
- (iv) Awe ni mkazi wa kawaida wa eneo la Halmashauri;
 - (v) Awe anaweza kuandika na kusoma kiswahili au kiingereza;
 - (vi) Awe ni mwanachama na amedhaminiwa na Chama cha Siasa;
 - (vii) Awe ana kipato halali; na
 - (viii) Awe hadaiwi kodi yoyote.

Masharti haya ni muhimu diwani akayazingatia hasa kama yalivyoielezwa kwenye (vii) na (viii) hapo juu. Haya ni mambo ambayo mara nyingi anaweza akayafanya Diwani bila kujua kama yatamkosesha kiti cha Udiwani.

7.3.2 Kukosa sifa za kuendelea kuwa Diwani

Diwani anaweza kupoteza wadhifa wake wa udiwani kwa kufanya vitendo au kukosa sifa ambazo kwa mujibu wa sheria ya uchaguzi wa Serikali za mitaa, Sura ya 292, kama angefanya kabla ya yeye kugombea Udiwani, vingemkosesha sifa ya kugombea Udiwani. Haya ni mambo ya msingi ambayo kila Diwani anatakiwa kuyafahamu kwa kina. Kwa mujibu wa Sheria ya Serikali za Mitaa(Mamlaka ya Vijiji, Sura ya 287 fungu la 24 na Sheria ya Serikali za Mitaa(Mamlaka ya Miji), Sura ya 288 mtu yeyote ambaye amechaguliwa kuwa Diwani kwenye Halmashauri na baada ya yeye kuwa Diwani atafanya kitendo chochote au hali ikatokea kwamba, kama angekuwa hajachaguliwa kuwa Diwani, angekosa sifa za kumwezesha kuwa Diwani, basi atakuwa amepoteza kiti chake cha udiwani na inatakiwa Tume ya uchaguzi iarifiwe mara moja ili kiti hicho kitangazwe kuwa wazi kwa madhumuni ya kujaza nafasi hiyo. Chini ya Kifungu cha 40 cha Sheria ya uchaguzi wa Serikali za Mitaa, Sura ya 292, mtu atakosa sifa ya kuteuliwa katika uchaguzi iwapo;

- (a) endapo yuko chini ya kiapo cha utii cha nchi nyingine mbali na Jamhuri ya Muungano;
- (b) endapo chini ya Sheria yoyote ile inayotumika Tanzania amehukumiwa au vinginevyo amebainika kuwa hana akili timamu;
- (c) endapo amehukumiwa adhabu ya kifo na Mahakama yote ya Tanzania au amehukumiwa na Mahakama kutumikia kifungo kinachozidi miezi sita; au
- (d) endapo yuko kizuizini chini ya amri iliyotolewa chini ya

Sheria ya kuwekwa kizuizini na amekuwa kizuizini chini ya amri hiyo kwa kipindi kinachozidi miezi sita ; au

- (e) endapo ameondolewa nchini kwa mujibu wa masharti ya Sheria ya Uhamisho wa Wahalifu chini ya amri iliyotolewa chini ya Sheria hiyo ambayo imekuwa inatumika kwa kipindi kinachozidi miezi sita na bado inatumika;
- (f) kama yeye mwenyewe ni mhusika katika, au ni mshirika katika shirika au meneja wa kampuni ambayo yeye ni mhusika katika mkataba ulioingiwa na Serikali ya Mitaa ambayo anataka kuchaguliwa na hajatangaza katika magazeti ya lugha ya Kiswahili na Kiingereza yanayosambazwa ndani ya eneo la mamlaka husika taarifa inayoelezea aina ya mkataba huo na maslahi yake au maslahi ya shirika au kampuni iliyoko ndani ya mkataba;
- (g) kama ameondolewa kuwa mjumbe wa Serikali ya Mitaa chini ya Sheria hii au chini ya Sheria yoyote ya Bunge;
- (h) Iwapo amepoteza sifa za kuandikishwa kuwa mpiga kura chini ya Sheria hii au chini ya Sheria nyingine yoyote ya Bunge inayohusiana na makosa ya uchaguzi;
- (i) kwa kuzingatia upekee na ukomo kama Rais anavyoweza, kwa Amri itakayochapishwa katika Gazeti la Serikali kuelekeza, iwapo anashikilia au anakaimu nafasi yoyote au uteuzi katika utumishi wa Jamhuri ya Muungano au Serikali ya mtaa.

7.3.3 Kukosa Sifa kugombea Udiwani Kisheria

Pamoja na Masharti yaliyowekwa hapo juu kuna Masharti mengine yanayoweza kumkosesha mtu Udiwani¹.

Mtu hatakuwa na sifa ya kugombea udiwani endapo:-

- (a) Ana utiifu kwa Taifa lingine akiwa yeye ni raia wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania;
- (b) Ana ugonjwa wa akili;
- (c) Amehukumiwa kifo au kifungo kinachozidi miezi sita;
- (d) Amewekwa kizuizini (detention) kwa amri inayozidi

¹ Kifungu cha 40 cha Sheria ya Uchaguzi wa Serikali za Mitaa Sura ya 292.

miezi sita; au

- (e) Amepata amri ya kuhamishwa (Deported).
- (f) Ana maslahi kwenye Shirika na Kampuni yoyote yenye Mkataba kwenye Halmashauri yake.
- (g) Amekatazwa na sheria yoyote iliyotungwa na Bunge kujiandikisha kama mpiga kura.
- (h) Ni mwajiriwa wa Halmashauri au Serikali; isipokuwa tu wale ambao walisamehewa na Amri ya Rais¹

Hivyo basi, Diwani hana budi kufahamu ni mazingira yapi ya kisheria na yasiyo ya kisheria ambayo yanaweza kupelekea yeye kupoteza kiti chake cha Udiwani.

7.3.4 Kazi za Kimsingi za Diwani

Diwani anatakiwa kutekeleza kazi zifuatazo;

- (a) Diwani anatakiwa kuwasilisha mawazo na mapendekezo ya kata yake. Endapo atakuwa na hoja yoyote iliyotokana na kikao cha kamati ya maendeleo ya kata, atatakiwa kufuata utaratibu uliowekwa na kanuni za kudumu za Halmashauri kwa kutoa taarifa ya hoja ambayo itawasilishwa kwa Mkurugenzi wa Halmashauri siku chache (4) kabla ya kikao cha Baraza la Madiwani.
- (b) Atatakiwa kuwajibika na kuheshimu Sera za chama chake cha siasa kilichomdhamini kugombea Udiwani.
- (c) Atatakiwa kushiriki katika vikao vya kamati na kuhudhuria vikao vyote.
- (d) Atakuwa ni mwangalizi ‘watch dog’ wa walipa kodi; endapo atagundua ubadhirifu wowote wa fedha za Halmashauri atatakiwa kutoa taarifa kwenye kamati husika au hata kwa Baraza la Madiwani wote huenda jambo hili kumfanya asipendelewe na wengi (watendaji) lakini jambo la msingi ni kuhakikisha utaratibu wa utekelezaji mbali mbali unafuatwa.
- (e) Atatakiwa kusoma na kuelewa kwa undani mhtasari wa vikao vya Baraza la Madiwani na kamati zote. Aidha atatakiwa kuelezea sera na maamuzi yanayotolewa kwa

¹ Kifungu cha 40 cha Sheria ya Serikali za Mitaa Sura ya 83.

wapiga kura wake, atatakiwa pia kuwa na vikao na wapiga kura wake kwa lengo la kutoa ufafanuzi kuhusu sera za Serikali Kuu na Serikali za Mitaa ambazo zinagusa moja kwa moja maisha ya wakazi wa Kata yake.

- (f) Atatakiwa kuzisoma na kuzielewa kwa undani kanuni za kudumu za kanuni nyingine zote zilizotolewa kuhusu uendeshaaji wa Halmashauri yake.
- (g) Atatakiwa kuhakikisha kuwa watumishi walioko kwenye Kata yake wanafanya kazi zao kwa ufanisi unaotakiwa hasa katika kukusanya mapato na endapo haridhiki na utendaji kazi wao atatakiwa kutoa taarifa kwenye kamati husika.
- (h) Atatakiwa kuwa na ushirikiano mkubwa katika kutekeleza miradi ya maendeleo kwenye Kata yake na endapo kutatokea tatizo lolote atatakiwa kutoa taarifa kwenye kamati husika.
- (i) Atatakiwa kuunga mkono uamuzi wowote utakaotolewa na Halmashauri yake na kushiriki katika kuona kuwa uamuzi huo unatekelezwa. Endapo atataka kujipatia umaarufu kwa kukosa au kupinga maamuzi ambayo ni muhimu kwa maendeleo ya wananchi, atakuwa anakiuka maadili ya kazi yake.
- (j) Atatakiwa kuelewa hali ya kifedha ya Halmashauri yake ili kumuwezesha kutoa ushauri katika vikao vya Kamati za Kata kuhusu mapendekezo ya miradi ya maendeleo. Itakuwa siyo sahihi kwa Diwani kusema hakuna fedha au kueleza kuwa atatoa msaada kwenye miradi ambayo anafahamu fika kuwa uwezo wa kifedha wa kugharamia miradi hiyo haupo.
- (k) Atatakiwa kufanya jambo lolote kwa madhumuni ya kuiwezesha Halmashauri yake kutekeleza majukumu yake kikamilifu.

7.3.5 Uwajibikaji wa Diwani

- (a) Diwani anatakiwa kuwajibika kwa chama chake. Ni yamkini kuwa atatakiwa kuheshimu sera za chama chake cha siasa kilichomdhamini kugombea kiti cha udiwani katika

Halmashauri. Chama chake cha siasa kina haki ya kumwadhibu Diwani ambaye atakataa kutekeleza sera za chama chake.

- (b) Diwani anatakiwa kuwajibika kwa wapiga kura wake. Pamoja na kuwa chama chake cha siasa ndicho kilichomdhamini lakini wapiga kura ndiyo waliyempa mamlaka ya kuwawakilisha katika Halmashauri. Uwakilishi wake unatokana na dhamana ya wananchi waliompigia kura. Bila ya wananchi wa Kata yake kuchukua jukumu la kumpigia Kura Diwani asingeweza kupata fursa hiyo katika Halmashauri yake.
- (c) Diwani anawajibika kwa wananchi wote wa Kata yake bila kujali kama mwananchi huyo anatoka kwenye chama chake au hapana. Anatakiwa kutetea na kulinda maslahi ya walipa kodi wote katika Kata yake bila kubagua kwa kutumia rangi, dini au jinsia ya walipa kodi hao. Hoja zake hazina budi kuangalia maendeleo ya uchumi na kisiasa kwa ajili ya wananchi wote wa Kata yake.
- (d) Diwani anawajibika kwenye Halmashauri yake ambayo huongozwa na Mwenyekiti au Meya. Katika kuwajibika kwake Diwani atapaswa kutoa ushirikiano mkubwa kwa Mwenyekiti au Meya na pia Madiwani wenzake. Diwani hana budi kuunga mkono uamuzi wowote utakaotolewa na Halmashauri yake na kuhakikisha kuwa uamuzi huo unatekelezwa kwa manufaa ya wananchi wa Kata yake.

7.3.6 Miiko ya Udiwani

Katika kuhakikisha utekelezaji mzuri wa maamuzi yanayotolewa na Baraza la Madiwani; ni muhimu kukawepo na mgawanyiko kati ya kazi za Diwani na kazi za Watendaji wa Halmashauri. Yafuatayo ni mambo ambayo Diwani hastahili kuyafanya:

- (a) Diwani haruhusiwi kutekeleza kazi ambazo zinatakiwa kutekelezwa na mtumishi wa Halmashauri. Madiwani kwa ujumla wao hutoa Sera na mtumishi wa Halmashauri kutekeleza sera hiyo kwa uwezo wake wote. Siyo sahihi kwa diwani akatunga sheria, akapanga, akaagiza, akasimamia na akatekeleza. Mfano; endapo diwani atagundua kuwa

mapato hayakusanywi kwa ufasaha kwenye kijiji fulani yeye mwenyewe hawezi akajitwalia risiti za kukusanya mapato na kuanza kukusanya. Anachotakiwa kufanya ni kutoa taarifa kwa Afisa Mtendaji wa Kata na kama hataridhika na hatua zitakazochukuliwa basi atalipeleka jambo hilo mbele ya kamati inayohusika. Vivyo hivyo endapo labda mtu ataanzisha biashara bila leseni; hatatakiwa kupeleka jambo hilo mbele ya vyombo vya sheria bali atatoa taarifa kwenye Kamati inayohusika au hata kwa Mkurugenzi wa Halmashauri.

- (b) Diwani hana madaraka ya kutoa maagizo ya moja kwa moja kwa mtumishi wa Halmashauri; Endapo diwani haridhiki na utendaji wa kazi wa mtumishi yeyote wa Halmashauri, basi atatakiwa kutoa taarifa kwa Mkurugenzi wa Halmashauri na endapo hataridhika na hatua itakayochukuliwa basi atatakiwa kutoa taarifa kwenye kamati husika. Chombo pekee chenye madaraka ya kutoa maagizo kwa mtumishi wa Halmashauri ni Baraza la Madiwani au kamati zake, maagizo haya hutolewa kwa kupitia kwa Mkurugenzi wa Halmashauri.

Diwani anatakiwa aachie utekelezaji wa kazi za kila siku za uendeshaji wa Halmashauri kwa watumishi wa Halmashauri. Kuingilia kusiko na sababu sababu husababisha uhusiano mbaya kati ya diwani na mtumishi.

- (c) Diwani hana madaraka ya kukagua hati au kumbukumbu na maandiko yoyote ya Halmashauri bila ya kuwa na kibali maalum cha Baraza la Madiwani au kamati yake. Vilevile haruhusiwi kutoa siri au taarifa yoyote ya Halmashauri kwa mtu yeyote asiyehusika kutokana na kumbukumbu anazostahili kuzipata kwa wadhifa wake wa udiwani katika Halmashauri yake.
- (d) Diwani hana madaraka ya kukagua au kutembelea majengo au kazi inayofanywa na Halmashauri bila kwanza kupata kibali cha kamati husika. Endapo, Diwani anataka kutembelea rasmi majengo yaliyo kwenye kata yake hawezi kunyimwa kibali na kamati.

7.4 SHERIA NA MAADILI YA DIWANI

Maadili ya diwani ni kanuni zilizotungwa kwa mujibu wa Sheria za Serikali za Mitaa na kuidhinishwa na Waziri wa Serikali za Mitaa ambazo zinamuongoza diwani juu ya mambo ambayo anapaswa kufanya au kutokufanya ili kufanikisha utekelezaji wa shughuli zake na kudumisha imani na heshima ya Serikali kwa wananchi.

Diwani kama kiongozi, anahitajika pia kuzingatia na kuyatekeleza maadili ya viongozi kama yalivyoainishwa kwenye Sheria ya maadili ya viongozi Na. 13 ya mwaka 1995. Sheria kuhusu Maadili ya Uongozi kwa ajili ya Watendaji imetolewa chini ya Sheria ya Maadili ya viongozi iitwayo “*The Public Leadership Code of Ethics Act*, Cap 398 [RE 2002]). Sheria hiyo inatumika Tanzania Bara na pia Zanzibar.¹ Sheria hiyo ilianza kutumika mwaka 1995.² Kifungu cha 9 cha Sheria hiyo kinatamka bayana kuwa viongozi wa umma ambao ni pamoja na Waheshimiwa Madiwani wanatakiwa kutoa tamko kwa Kamishna wa Maadili ambaye huteuliwa na Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.³

Sifa za Kamishna wa Maadili zimefafanuliwa chini ya Kifungu cha 20 (2) kuwa ni;

- (a) Mtumishi aliyeweza kuteuliwa na kushika madaraka ya Katibu Mkuu;
- (b) Mtumishi aliyeweza kuteuliwa na kushika madaraka ya Jaji wa Mahakama Kuu au
- (c) Mtumishi wa Serikali aliweza kuteuliwa na kushika madaraka ya juu katika Serikali ya Tanzania.

Katika kutaja mali zake kiongozi husika hana budi kujumuisha.

- (a) Fedha taslim
- (b) Fedha alizoweka Benki
- (c) Magari anayomiliki
- (d) Nyumba, mashamba n.k.
- (e) Mali anayomiliki kupitia Makampuni au ubia n.k.⁴
- (f) Biashara mbalimbali
- (g) Hisa katika Kampuni n.k.

¹ Kifungu cha 3 cha Sheria ya Maadili ya Viongozi ya mwaka 1995.

² Kifungu cha 2 cha Sheria ya Maadili ya Viongozi ya mwaka 1995.

³ Kifungu cha 20 cha Sheria ya Maadili ya Viongozi Na. 13 ya mwaka 1995.

⁴ Kifungu cha 11 cha Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995

Tume hii ya Maadili imeanzishwa chini ya Ibara ya 132 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Ibara hii inatamka bayana kuwa kiongozi au mtendaji wa umma atakuwa ametenda kosa iwapo atakiuka au kutoa tamko la udanganyifu kuhusu mali anazomiliki. Vilevile hatakiwi:-

- (a) Kujinufaisha kutokana na taarifa anazozipata kazini kupitia nafasi au mamlaka yake;
- (b) Hatakiwi kutoa taarifa ambayo itawanufaisha watu wasiostahili;
- (c) Hatakiwi kutumia nafasi yake kwa kujinufaisha na mali ya umma;
- (d) Hatakiwi kujinufaisha kwa zawadi ambazo zitamnufaisha yeye mwenyewe kiuchumi n.k.¹

Kiongozi wa umma atawajibika kutaja maslahi yake binafsi kwenye Bunge, Baraza la Mawaziri au Kamati ya Madiwani iwapo atakuwa na maslahi yanayogongana na maslahi ya umma.² Kwa mujibu wa kifungu hiki kiongozi huyo hana budi kutaja maslahi hayo hata kama yatamhusu mke wake au mtoto wake.³ Hii ina maana kuwa maslahi ya mke au mtoto kwa mujibu wa Sheria hii maana yake ni maslahi ya Kiongozi husika. Kwa mujibu wa Kifungu cha 15 cha Sheria ya Maadili ya viongozi wa umma ya mwaka 1995, kiongozi wa umma atakuwa ametenda kosa iwapo atashindwa kutamka mali zake kufuatana na sheria hii au kwa kutoa taarifa ya udanganyifu.

Sheria hii inawahusu pia Mawaziri na Wakuu wa Mikoa. Hivyo basi, Sheria hii haina budi isomeke pamoja Ibara ya 53 ya 57 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania 1977. Sheria hii ya Maadili ya viongozi wa umma inawahusu viongozi wote wa umma ambao wameteuliwa au kuchaguliwa na wananchi.⁴

Kwa mujibu wa Kifungu cha 23 cha Sheria za Maadili ya viongozi wa umma, malalamiko yo yote dhidi ya kiongozi wa umma hayana budi kupelekwa kwa Kamishna wa Maadili kwa maandishi yakionyesha makosa aliyofanya chini ya Sheria ya Maadili. Baada ya kupokea malalamiko hayo Kamishna wa Maadili atayafanyia uchunguzi wa awali na hatimaye kuwasilisha taarifa kwa Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania kwa hatua zaidi.

¹ Kifungu cha 12 Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995.

² Kifungu cha 14 (1) cha Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995.

³ Kifungu cha 14 (3) cha Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995.

⁴ Kifungu cha 18 cha Sheria ya Maadili ya Umma ya mwaka 1995.

Kifungu cha 27 cha Sheria ya Maadili ya mwaka 1995 kinaunda Baraza la Maadili ambalo litakuwa na Wajumbe watatu watakaoteuliwa na Rais.¹ Katika Wajumbe hao mmojawapo ni lazima awe Jaji wa Mahakama ya Rufaa na wawili huteuliwa baada ya kushauriana na Kamishna wa Maadili. Kati ya Wajumbe hawa Rais atamteua mmojawapo kuwa Mwenyekiti. Baraza linaweza kupata ushauri wa mtaalam ye yote yule.² Baraza vilevile linaweza kupata msaada wa uchunguzi ikiwemo polisi na TAKUKURU.³ Katika ripoti yake Baraza linaweza kupendekeza adhabu mbalimbali kuhusu mtuhumiwa.⁴ Katika kutekeleza Sheria hii Rais wa Jamhuri ya Muungano amepewa mamlaka yote ili kuhakikiksha kwamba maadili ya viongozi wa kisiasa na pia watendaji yanafuatwa kikamilifu.⁵

Kwa mujibu wa kanuni zilizotungwa na kuidhinishwa na Waziri mwenye dhamana ya Serikali za Mitaa chini ya kifungu Na, 5 cha Sheria za Serikali za Mitaa, Sura ya 287 na Sura 288. Diwani ni lazima azingatie maadili yafuatayo:-

- (1) Diwani yeyote ni sharti awe mwadilifu; yaani awe safi, asiyePENDELEA na mambo yake yatatakiwa kuwa wazi; yaani yanayochunguzika. Pamoja na mambo mengine, Diwani atahesabika kuwa amekiuka maadili ya kazi yake endapo kwa makusudi na kwa kutumia madaraka yake atajinufaisha kwa:-
 - (a) kwa njia isiyo halali akapata au akanufaika na habari yeyote inayopatikana kwa kutumia wadhifa wake;
 - (b) Kutoa taarifa yoyote, ambayo hairuhusiwi kutolewa, kwa mtu asiyehusika;
 - (c) Kutumia madaraka yake kushinikiza kuajiriwa, kupandishwa cheo, kuchukuliwa hatua za kinidhamu au kufukuzwa kazi mtumishi wa Halmashauri.
 - (d) Kwa njia moja au nyingine atatumia mali ya Halmashauri kwa manufaa yake binafsi.

¹ Kifungu cha 27 (1) cha Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995.

² Kifungu cha 27 (6) cha Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995.

³ Kifungu cha 27 (7) cha Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995.

⁴ Kifungu cha 27 (8) cha Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995.

⁵ Kifungu cha 5 (1) cha Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995.

- (e) Ataomba au atapokea kitu chochote chenye lengo la kumpatia yeye mwenyewe manufaa ya kiuchumi isivyo halali. Diwani hatatakiwa kuzungumza mbele ya Baraza la Madiwani au kwenye kikao chochote halali au kamati, kuhusu jambo lolote ambalo ana maslahi binafsi mpaka kwanza aeleze kwa uwazi maslahi yake mbele ya kikao hicho; katika jambo hili mali yoyote inayomilikiwa na mke au mume au mtoto wa Diwani kwa jambo husika itahusishwa.
- (2) Kuwa mtiifu kwa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania;
- (3) Kuwahudumia Wananchi wote katika Kata yake bila kuwabagua kwa misingi ya Imani zao za Siasa, Dini, Rangi Jinsia n.k.
- (4) Kutoa maamuzi yatakayoongoza utekelezaji wa shughuli za Halmashauri kwa kuzingatia Katiba, Sheria, Kanuni na Taratibu zilizowekwa.
- (5) Kushiriki kutoa Huduma na mawazo kwa njia ya haki, bila kupendelea, uonevu, na bila kuyumba (Fairness, Firmness and consistency);
- (6) Kuwa Mwadilifu na mwenye Hekima wakati wa mikutano ya Halmashauri;
- (7) Kuyaheshimu na kuyatekeleza kwa uaminifu maamuzi yote yanayohusu Halmashauri na Serikali kwa ujumla;
- (8) Kuwa na Ushirikiano mzuri na viongozi wa Serikali, Madiwani wenzake Wafanyakazi na Wanasiasa;
- (9) Kuheshimu utaalumu na ushauri kutoka kwa Maafisa na Wataalamu walio chini yake na kutumia ushauri huo katika kutoa maazimio;
- (10) Kutunza siri za Halmashauri akiwa Diwani na hata baada ya kuacha Udiwani (Confidentiality and Secrecy);
- (11) Kujiepusha kushiriki katika mijadala ambayo inaweza kuathiri na kushusha hadhi yake, Halmashauri yake na Serikali kwa ujumla;
- (12) Kuwa mkweli wa kuaminika kwa kauli na vitendo ndani ya Halmashauri kwenye eneo la Kata yake.

(Truthfulness and Trustworthiness);

- (13) Kujiepusha na vitendo vya aibu ambavyo vinaweza kumdhalilisha yeye binafsi, Halmashauri au Serikali na vilevile kudhoofisha utendaji wa Halmashauri. Mathalan kuwa mlevi, kuwa mgomvi, mnafigi (n.k.)
- (14) Kujizuia kutumia nafasi yake ya Udiwani kujinufaisha kimaslahi kwa njia zisizokuwa halali;
- (15) Kujizuia kuwatumia watumishi wa Halmashauri kujinufaisha kimaslahi, kwa mfano kumtumia Mkurugenzi kupewa huduma zilizo nje ya utaratibu uliowekwa.
- (16) Kuva nguo nadhifu na za heshima;
- (17) Kujizuia kuwa na madeni ambayo yanaweza kumdhalilisha yeye binafsi na kuipunguzia Halmashauri hadhi;
- (18) Kujiepusha kupokea zawadi za binafsi kwa kuwa zinaweza kutolewa kwa misingi ya rushwa kwani mtoaji anaweza kuwa na madhumuni ya kuhitaji upendeleo fulani;
- (19) Kujiepusha kutumia lugha isiyo nzuri ndani na nje ya Halmashauri;
- (20) Kuwa tayari kupokea mabadiliko na kupenda kujielimisha katika masuala yanayohusu Sheria, Siasa, uchumi, ustawi na Jamii n.k. ili kuboresha mchango wake katika Halmashauri;
- (21) Kujiepusha kufanya biashara za magendo au kushirikiana na wafanya biashara wenye biashara ambazo sio halali;
- (22) Kujiwekea utaratibu ambao utawezesha kupatikana kwake wakati wowote atakapohitajika;
- (23) Kujiwekea Utaratibu wa kukutana na Wananchi wake ili aweze kupata maoni, mapendekezo, matatizo, mipango yao ambayo anawajibika kuifikisha kwenye Halmashauri, Utaratibu wa aina hii, atautumia vilevile kuwafahamisha wananchi wake maazimio ya

Halmashauri kuhusu masuala mbali mbali;

- (24) Kujiepusha kushiriki katika kutoa maamuzi ya utoaji Zabuni kwa kampuni yake, ndugu au rafiki zake;
- (25) Kuelewa vema majukumu wajibu na mipaka yake ya kazi kama Diwani;
- (26) Kujizuia kukopa fedha au mali nyingine yoyote kutoka kwenye Kampuni au Makampuni ambayo yanapewa Zabuni na Halmashauri yake;
- (27) Kujiepusha kufanya shughuli yoyote ambayo itakuwa inagongana na maslahi ya Halmashauri yake (which conflicts with interest of his Council);
- (28) Kuhudhuria kwenye vikao na shughuli zinazopangwa na Halmashauri katika muda uliopangwa bila kuchelewa;
- (29) Kushiriki kwenye majadiliano katika vikao vya Halmashauri na kamati zake kwa kufuata kanuni zilizopo;
- (30) Diwani haruhusiwi kutekeleza kazi zinazopashwa kutekelezwa na mtumishi wa Halmashauri. Kwa kuwa Diwani hatakiwi kuwa mpangaji wa mipango, muagizaji/mtoaji amri, msimamizi na mtekelezaji wa mipango/shughuli za Halmashauri. Anachotakiwa kufanya ni kupitisha maazimio katika vikao ili watumishi wa Halmashauri wayatekeleze;
- (31) Diwani hana madaraka ya kutoa maagizo ya moja kwa moja kwa watumishi wa Halmashauri. Kila jambo analotaka litolewe agizo halina budi lipelekwe kwa Mkurugenzi wa Halmashauri au kamati inayohusika kutegemeana na hali itakavyokuwa;
- (32) Diwani ataweza kukagua nyaraka na barua za mawasiliano ya Halmashauri kwa kibali cha Halmashauri au Mkuu wa Mkoa kwa mujibu wa Sheria na. 9 ya mwaka 1982 kifungu 44. Hata hivyo Diwani ataweza kukagua mihtasari ya vikao vya Halmashauri yake kwa utaratibu utakaowekwa na Mwenyekiti kwa Mujibu wa Sheria Na. 7 ya 1982 kifungu 69 na Sheria

Na. 8 ya 1982 kifungu 39;

- (33) Diwani ataweza kutembelea majengo au kazi za Halmashauri katika kata yake. Diwani atatoa taarifa kwa Mkurugenzi wake au Kamati inayohusika.

7.4.1 Maadili ya ziada kwa Mwenyekiti/Meya

- (1) Kuwa mwadilifu na mwenye hekima wakati wa kuendesha mikutano ya Halmashauri.
- (2) Kuendesha mikutano ya Halmashauri kwa kuzingatia kanuni za daima za Halmashauri.
- (3) Kushiriki katika ziara na safari za ndani na nje ya nchi kwa namna na hali ambayo itailetea heshima Halmashauri yake.
- (4) Kuhakikisha kuwa gari na vitendea kazi vingine vya Halmashauri alivyokabidhiwa vinatumika katika hali na utaratibu ambao hautamvunjia heshima yeye binafsi na Halmashauri.
- (5) Shughuli zake zote zielekezwe katika kutekeleza maazimio ya Vikao vya Halmashauri yake. Aidha, Mwenyekiti na Makamu wake wawe ni mfano bora wa kuigwa na Madiwani wote kwa madhumuni ya kujijengea heshima mbele ya Wananchi waliowachagua.

Endapo Diwani atakuwa na maslahi kwenye mkataba wowote unaohusu Halmashauri atatakiwa kutoa taarifa kwa Halmashauri mapema iwezekanavyo. Diwani atachukuliwa kuwa ana maslahi endapo:-

- (1) atanufaika kwa hali yoyote ile kutokana na mkataba huo'
- (2) mhusika mmojawapo kwenye mkataba au shirika ambalo yeye Diwani ana maslahi nalo.

7.4.2 Kuzuia Rushwa

Kama ilivyoielezwa hapo juu, Diwani anatakiwa kuwa mwadilifu. Diwani anaejinufaisha isivyo halali kwa cheo chake cha Udiwani

anajidhalilisha yeye mwenyewe na Halmashauri yake. Aidha, anakuwa anakiuka misingi ya maadili ya kazi yake na hivyo kuvunja Sheria. Ni kosa kwa Diwani kupokea fedha au kitu kingine chochote kwa lengo la kuhakikisha mtu fulani atafaidika kwa jambo lolote isivyo halali. Huenda haieleweki kwa uwazi kuwa, ni kosa pia kwa Diwani kuendeleza maslahi yake kisirisiri, mfano; kwa kutumia madaraka yake atahakikisha ndugu au jamaa yake anapatiwa ajira isivyo halali. Ni kweli kazi ya Diwani ni kutetea haki na stahili ya watu anaowawakilisha lakini anatakiwa kufanya hivyo bila kutumia njia za kujinufaisha yeye mwenyewe.

7.4.3 Uhusiano Kati ya Madiwani na Watendaji

Madiwani na watendaji wote kwa pamoja wana lengo moja la kufanikisha majukumu ya Halmashauri na kuleta ufanisi katika uendeshaji wa Halmashauri kwa kuzingatia sheria, kanuni na taratibu zilizowekwa. Kwa hali hiyo basi, ili kutekeleza azma hiyo, ni vyema kukawepo uhusiano na ushirikiano mzuri baina yao.

Baadhi ya matatizo yanayojitokeza katika uongozi na uendeshaji wa Halmashauri hutokana na uhusiano mbaya na migongano kati ya watendaji na madiwani wanapojadiliana na kufikia uamuzi ndani ya Kamati au Halmashauri kamili. Madiwani nao hutokea wakapuza ushauri wa kitaalamu unapotolewa na watendaji. Kwa hali hiyo ni wazi kutakuwa na migongano ambayo itakwamisha maendeleo ya Halmashauri. Hivyo basi, ni vyema kukawepo ushirikiano mzuri, kila upande ukijua mipaka yake pamoja na kuheshimu haki na wajibu wa kila upande.

Kukosa imani, uaminifu na busara kwa pande zote mbili kwenye masuala ya ukusanyaji wa mapato na matumizi husababisha kutoelewana na kuzua migongano na manufaa kwa maendeleo ya Halmashauri. Hivyo watendaji wa Halmshauri kama watekelezaji na watoa huduma hawana budi kutumia mapato ya Halmashauri kama vile sheria inavyoagiza.

Aidha, ikumbukwe kuwa madiwani wamepewa uwezo (kisheria) wa kudhibiti na kuhoji matumizi ya fedha za Halmashauri mara inapobainika kuwa watendaji wametumia vibaya fedha hizo.

Eneo lingine ambalo huleta migongano baina ya madiwani na watendaji ni suala la watumishi wa Halmshauri. Ingawa madiwani wamepewa uwezo wa kuajiri wafanyakazi watakaoendesha shughuli katika ngazi zote, kiutaratibu na kisheria hawana uwezo wa

kumtuhumu mtumishi akiwa nje ya kamati ya halmashauri. Madiwani kama waajiri hawana budi kuzingatia ukweli kwamba wao kama watawala, hawana uwezo wa kuziendesha shughuli na huduma ambazo Halmashauri zao zimekasimiwa na Serikali. Kadhalika waajiriwa (watendaji) nao hawawezi kuziendesha Halmashauri bila kuwepo sera, sheria, miongozo na kanuni. Kwa hiyo ni muhimu sana kwa madiwani kujenga mahusiano mazuri kati yao na watendaji ili kuleta ufanisi katika mambo yote wanayokusudia kuyatenda. Ili kufikia hatua hiyo ni lazima wakati wote madiwani wajitahidi kuamsha ari ya watumishi wao ili wapende kufanya kazi. Hili linaweza likafanyika kwa kuwapongeza wale wanaofanya vizuri na kuwapandisha vyeo kutokana na kufanikisha mipango iliyokubalika. Aidha, wasisite kuwaonya, na hata kuwachukulia hatua kali za kinidhamu, wale wanaozorotesha ufanisi na maendeleo ya Halmashauri. Watendaji nao kwa upande wao wanapaswa kuelewa wazi kwamba Halmashauri (madiwani) ndio waajiri wao, hata kama baadhi yao mishahara yao inalipwa na Serikali, na kwamba ni kwa manufaa ya maendeleo yao kazini iwapo watashirikiana vizuri na madiwani wa Halmashauri zao.

Kukosekana kwa uhusiano na ushirikiano mzuri kati ya madiwani na watendaji kunaweza kukasababisha athari zifuatazo:-

- (a) Madiwani watakosa ushauri wa kitaalamu ambao ungewawezesha kufanya uamuzi sahihi. Matokeo ni kuwa na malengo ambayo ni vigumu kutekelezeka;
- (b) Watendaji wanaweza kufanya uamuzi ambao haufuati sera na malengo ya Halmashauri, kwani sera na malengo ni kazi ya madiwani na hao madiwani hawawezi kuwa watekelezaji wa miradi;
- (c) Kukosekana kwa ushirikiano mzuri baina ya madiwani na watendaji ni kukwamisha maendeleo ya wananchi, hivyo watakosa huduma muhimu wanazostahili;
- (d) Kutoshirikiana madiwani na watendaji kutasababisha matumizi mabaya ya fedha za Halmashauri;
- (e) Kutasababisha utekelezaji kazi usiofuata sheria, kanuni au taratibu na kwa msingi huo kukosekana kwa utawala wa haki, amani na utulivu katika Halmashauri.

Hivyo basi, ili kuondoa au kuzuia athari hizo ni vyema madiwani na watendaji wakashirikiana vizuri ili kupata ushauri mzuri wa

kitaalam, malengo na sera zinazokubalika na wanasiasa, kutoa huduma zinazokubaliwa bila ubishani wa mwelekeo na mwisho kutenda kazi kwa ushirikiano na kuaminiana.

7.4.4 Uwajibikaji wa Watendaji na Madiwani

Serikali za Mitaa zinawajibika kwa wananchi na zinapaswa kutekeleza kazi na majukumu yaliyokasimiwa na Serikali Kuu. Watendaji na Madiwani hawana budi kushirikiana kwani kazi na majukumu yote wanayayotekeleza yamekasimiwa na Serikali Kuu kupitia Ibara ya 145 na 146 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 na pia Sheria Na. 7 na Na. 8 zilizotungwa na Bunge. Halmashauri maana yake ni Watendaji na Madiwani. Waziri wa Serikali za Mitaa amepewa madaraka ya kuanzisha na pia kufuta Halmashauri zile ambazo hazikidhi matakwa ya Sheria za nchi. Hivyo basi, katika kutekeleza kazi na majukumu yake Serikali za Mitaa kupitia Watendaji na Waheshimiwa Madiwani hawana budi kuzingatia Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Sheria za Bunge na Kanuni za Serikali za Mitaa.

Ni yamkini kwamba licha ya kushirikiana katika Halmashauri Watendaji hawana budi kuwajibika kwa waheshimiwa Madiwani ambao ni watunga sera za Halmashauri zao. Nao pia wanatakiwa kuwajibika kwa wananchi waliowachagua.

7.5 UZOEFU KUTOKA NCHI NYINGINE

Sheria ya Maadili ni muhimu sana katika kupiga vita matumizi mabaya ya madaraka . Nchi mbalimbali zimeweka misingi ya maadili kwenye Katiba zao. Nchi hizo, kwa mfano Afrika ya Kusini zimeorodhesha misingi mikuu ya maadili kwenye Katiba ili kuhakikisha kwamba Serikali iliyoko madarakani inawajibika ipasavyo. Hakuna haja ya kurudia kutaja misingi hiyo bali ni muhimu kusesitiza kuwa misingi hiyo imeweka miiko na maadili ya kufuatwa na viongozi wote kinagaubaga. Hii ni pamoja na kutangaza maslahi binafsi ya kifedha, vyanzo vya mapato n.k.

Hili ni eneo muhimu kwa Katiba ya nchi yetu kuwa na kipengele kama hicho kwani Ibara ya 132 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 haitoshelezi kukataza na kuzuia uvunjifu wa maadili ya viongozi.

7.6 CHANGAMOTO

- (a) Masuala yote yanayohusu maadili ya Diwani hushughulikiwa na Kamati ya Maadili ambayo ina Wajumbe walioteuliwa miongoni mwa Madiwani wenyewe. Kamati hii imepewa madaraka ya kutoa uamuzi kama Diwani amekiuka Maadili au hapana. Tatizo linalojitokeza ni pale ambapo mtuhumiwa anatoka kwenye chama cha siasa chenye madiwani wengi au wachache kwani kura ndizo zitakazoamua. Hivyo basi, uwezekano wa upendeleo unaweza kuwa ni mkubwa sana.
- (b) Baraza la Halmashauri kama litaridhia uamuzi wa Kamati basi mtuhumiwa ataruhusiwa kukata Rufaa kwa Waziri mwenye dhamana. Waziri amepewa mamlaka ya kukubali au kukataa madai ya rufaa ya mtuhumiwa; na uamuzi wake ni wa mwisho. Kitendo cha Waziri kuingilia mgogoro wa uvunjifu wa Maadili ya Madiwani unapingana na dhana ya kidemokrasia, utaratibu huu unaweza ukawa na matatizo hasa kama diwani na Waziri wanatoka vyama au makundi tofauti ya kisiasa ya vyama katika Halmashauri.
- (c) Wajumbe wa Kamati ya Maadili ni Madiwani wenzake. Hivyo sio rahisi kwa Diwani kumhukumu au kumtia hatiani Diwani mwenzake na hasa kama wote wanatoka chama kimoja. Lakini pale ambapo mjumbe anayetuhumiwa anatoka chama kingine kutakuwa na uwezekano mkubwa wa kutoa uamuzi wenye upendeleo kwa misingi ya vyama vya siasa.
- (d) Mara nyingi vikao vya kujadili havifanyiki mara kwa mara katika Halmashauri kwani hakuna kesi nyingi za kuvunja maadili zinazopelekwa kwenye Kamati ya Maadili. Hii ni dalili tosha inayoonyesha kuwa Sheria na Kanuni za Maadili zinatumiwa kwa nadra sana katika Halmashauri. Aidha, kuna mtindo wa Madiwani wenyewe kulindana.
- (e) Kamati ya Maadili ya Madiwani haina mamlaka ya kutosha. Hata kama Diwani huyo atasimamishwa basi atasubiri kukata rufaa kwa Waziri ambaye anajua fika kuna uwezekano mkubwa wa kumrudisha kwenye

nafasi yake ya awali.

- (f) Wajumbe wa Kamati ya Maadili wanabadilika kila mwaka. Kutokana na utaratibu huu, kuna uwezekano wa madiwani kulindana. Kwamba kama leo nitachukua hatua dhidi ya mtuhumiwa huenda mwakani na yeye atakapokuwa mwenyekiti akalipiza kisasi. Tabia hiyo inafanya waogopane kuchukuliana hatua dhidi ya uvunjaji wa maadili.

7.7 MAPENDEKEZO

- (a) Kutokana na uzoefu kutoka nchi mbalimbali ulimwenguni ikiwemo Ufilipino, Afrika Kusini n.k misingi mikuu ya maadili itapaswa kuandikwa kwenye Katiba ya nchi. Misingi hiyo itapaswa kuonyesha makosa ambayo endapo Madiwani na Watendaji watakiuka basi hatua kali dhidi yao zitachukuliwa; hii ni pamoja kupewa adhabu watakayostahili. Misingi hiyo vilevile itawahusu viongozi wa siasa, watendaji wa Serikali na wale walioko kwenye Mashirika ya umma.
- (b) Kiundwe chombo maalum cha kusimamia maadili kwa ajili ya viongozi wa umma kama ilivyopendekezwa kwenye sehemu ya nne:
- (i) Chombo hicho kipewe madaraka ya kuchunguza mwenendo wa maadili miongoni mwa Madiwani na Watendaji; kusimamia mwenendo wa maadili na uwajibikaji miongoni mwa madiwani na watendaji na vilevile kuendesha mashtaka dhidi ya Madiwani na Watendaji ambao watakiuka maadili au watashindwa kuwajibika kwenye sehemu zao za kazi. Chombo hicho vilevile kitashughulika na viongozi wa siasa na pia watendaji katika mashirika ya umma.
 - (ii) Chombo hicho kitatakiwa kutoa mafunzo na elimu ya maadili na uwajibikaji Serikalini na vilevile kwenye mashirika ya umma
 - (iii) Chombo hicho kitaripoti au kutoa taarifa zake kwenye Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.
- (c) Sheria ya maadili na uwajibikaji inatakiwa iwekwe bayana kwenye kanuni za maadili na uwajibikaji kwa ajili ya madiwani, viongozi wa siasa na watendaji katika

Serikali Kuu, Serikali za Mitaa na mashirika ya umma.
Sheria hiyo ifafanue wazi makosa ya kimaadili,
uwajibikaji na pia adhabu kwa wahusika.

SEHEMU YA NANE

8.1 UWAJIBIKAJI NA MAADILI YA WATENDAJI WA SERIKALI ZA MITAA

8.1.1 Hoja

Kumekuwa na maoni kuwa watendaji wa Serikali za mitaa hawawajibiki ipasavyo katika kutimiza wajibu wao wa kazi. Aidha, kumekuwa na maoni kuwa watendaji wa Serikali za mitaa hawafuati maadili ya kazi ipasavyo katika utekelezaji wa majukumu yao. Tume ilifanya utafiti kuhusu uwajibikaji na maadili ya watendaji wa Serikali za mitaa. Utafiti huu, ulihusisha uchambuzi wa sheria kanuni na maadili yanayoongoza utendaji wao wa kazi kwenye Serikali za Mitaa.

8.1.2 Utangulizi

Kuna njia mbili ambapo Serikali inaweza kutekeleza majukumu yake katika Serikali za Mitaa kwa ufanisi. Kwanza, ni kwa kutumia njia ya udhibiti wa karibu sana katika Halmashauri kwa kupitia wakala. Pili, kwa kutoa madaraka kwa Serikali za Mitaa, wilaya, miji n.k. kwa kupitia sheria zinazotungwa na Bunge, Sheria ambazo hueleza madaraka yanayokasimiwa kwa Halmashauri hizo.¹ Kwa kawaida, Serikali Kuu bado huendelea kuwa na madaraka kuhakikisha kuwa sera za Serikali zinafuatwa na kunakuwepo na uwiano wa maendeleo katika maeneo yote ya nchi. Serikali huendelea kuwa na madaraka ya kutunga Sheria kuhusu nchi nzima, kugharamia miradi ya maendeleo kwa manufaa ya kitaifa; n.k. Hata hivyo, Serikali huwa haijijhusishi tena na mambo yanayowahusu wananchi katika Serikali za Mitaa; mambo ambayo wananchi hujiamulia na kuchangia utekelezaji wake.

Ili kuwepo na utawala bora ni muhimu na mfumo wa mamlaka za Serikali za Mitaa.² Serikali inapotambua umuhimu huo na kutoa

¹ Sheria kuu mbili zilitotungwa na Bunge ni the Local Government (Urban Authorities) Act, [Cap 287 [RE 2002]] na the Local Government (Urban Authorities) Act, Cap 288 [RE 2002].

² Ibara za 145 na 146 na Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

madaraka kwa wananchi kuunda mamlaka zao ambazo zina madaraka na uwezo wa kuyatumia madaraka hayo katika suala la kujikusanyia mapato na kuyatumia mapato hayo kwa ajili ya kutoa huduma mbalimbali kwa wakazi wa maeneo yao ndipo tunaweza kusema kuna mamlaka za Serikali za Mitaa katika nchi. Mamlaka hizi ni lazima ziongozwe na watu watakaochaguliwa kutoka miongoni mwa wakazi wa eneo linalohusika. Watu hawa wanawajibika kwa waliowachagua kutokana na maamuzi na utekelezaji wa majukumu wanayokabidhiwa na waliowachagua. Mfumo wa mamlaka ya Serikali ya Mtaa huwa na Halmashauri ambayo hujumuisha watendaji. Kwa vile mamlaka hizi zinakuwa zimepewa madaraka, basi zinatakiwa kutumia mbinu na uwezo wa kimtaa kutatua na kutekeleza majukumu yake.

8.1.3 Uhalali wa Kuwepo kwa mamlaka za Serikali za Mitaa Kisheria

Kuwepo kwa Mamlaka za Serikali za Mitaa za sasa Tanzania, kunatokana na utekelezaji wa matakwa ya Katiba na sheria zilizotungwa na Bunge.

Mamlaka za Serikali za Mitaa zilizopo sasa zimeanzishwa kwa mujibu wa Sheria kadhaa zilizotungwa na Bunge mwaka 1982.¹ Serikali hizi pia zina uhalali wa kuwepo kutokana na misingi na matakwa ya Kikatiba. Sura ya Nne ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano imepewa kichwa cha habari “MADARAKA YA UMMA” sura hiyo ina Ibara mbili tu: Ibara ya 145 yenye masharti kuhusu kuanzishwa kwa Serikali za Mitaa na Ibara ya 146 inayoeleza majukumu na kazi za Serikali za Mitaa.

Serikali za Mitaa ni mfumo wa utawala katika nchi yetu. Ni katika ngazi ya Serikali za Mitaa ambapo wananchi wanaweza kupata fursa ya kushiriki katika shughuli za Serikali na uendeshaji wa maisha ya jamii yao wapendavyo. Watu ndio msingi mkuu na lengo pekee la shughuli zote za maendeleo. Shughuli za maendeleo zisizozingatia wananchi wenyewe wanasema nini na wanataka nini ni vigumu kufanikiwa. Maendeleo yafuate maoni na matakwa ya wananchi. Katiba ya Nchi imeweka misingi hiyo kwamba;

¹ Sheria hizo ni (i) The Local Government (District Authorities) Act, [Cap 287 [RE 2002]] na the Local Government Urban Authorities Act, [Cap 288 [RE 2002]]; the Local Government Finance Act, [Cap 290 [RE 2002]]; the Local Government (Election) Act, [Cap 292 [RE 2002]]; The Urban Authorities (Rating) Act, [Cap 289 [RE 2002]].

“Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ni nchi inayofuata misingi ya kidemokrasia na haki ya jamii na kwa hiyo:-

- (a) Wananchi ndiyo msingi wa mamlaka yote na Serikali itapata madaraka na mamlaka yake yote kutoka kwa Wananchi kwa mujibu wa Katiba;
- (b) Lengo kuu la Serikali litakuwa ni ustawi wa wananchi;
- (c) Serikali ya Mtaa itawajibika kwa wananchi;
- (d) Wananchi watashiriki katika shughuli za Serikali yao kwa mujibu wa masharti ya Katiba hii.”¹

Maslahi ya kidemokrasia ya wananchi ndiyo yanatoa dira kwa shughuli zote za umma. **Wananchi ndiyo msingi wa mamlaka yote ya umma.**

Suala la demokrasia au ushirikishwaji wa wananchi ni kwamba, wananchi wanatakiwa kushirikishwa katika maamuzi na utekelezaji wa mambo yanayohusu maisha yao. Kwa mujibu wa sheria zilizopo nchini mwetu, wananchi hushirikishwa kwa utaratibu wa uwakilishi. Hii ina maana kwamba, wawakilishi wa wananchi katika vyombo mbalimbali vya Halmashauri za wilaya hufanya maamuzi kwa niaba ya wananchi.

Lengo kuu la Serikali za Mitaa ni kuimarisha demokrasia kwa kuwapa wananchi madaraka ya kuchangia na kujiamulia maendeleo yao wenyewe. Hivyo kutoa madaraka kwa Umma, aidha, Jukumu kubwa la vyombo hivyo ni kutawala, yaani, kulinda na kuhifadhi maisha na mali ya wananchi kwa uwezo wa sheria na Katiba ya nchi. Serikali Kuu hugatua madaraka yake kwa Serikali za Mitaa. Serikali ina madaraka ya kutawala nchi nzima, kusimamia ulinzi na usalama, amani na maendeleo ya Taifa kwa jumla. Kwa kuwa Serikali kuu haina nafasi wala uwezo wa kumhudumia mtu mmoja mmoja, imetoa baadhi ya madaraka yake kwa mamlaka ya chini yake, yaani Serikali za Mitaa.

Mamlaka zote mbili,² zinatekeleza majukumu ya KiSerikali kwa Wananchi wake ikiwa ni:-

- (a) Kulinda amani na usalama wa raia;
- (b) Kutoa huduma muhimu ambazo mtu binafsi au kikundi hakiwezi;

¹ Ibara ya 8 (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

² Local Government District (Authorities) Act, Na. 7 of 1982 and Local Government (urban) Authorities Act, No. 8 of 1982.

- (c) Kujenga mazingira mazuri yanayoweza raia kuendesha shughuli zao za maendeleo kwa ufanisi na katika hali ya utulivu.

Nchini Tanzania, Serikali za Mitaa husimamia utawala na mambo yote yahusuyo maeneo yao ya mamlaka kuanzia ngazi ya Mtaa. Serikali hizi huwa na vyombo vyake vya kutunga Sheria, utawala n.k. lakini uwezo na upeo wa madaraka ya vyombo hivi huishia katika maeneo yake ya utawala. Haviwezi kuvuka mipaka.

8.1.4 Kazi za Serikali za Mitaa

Vifungu 118, 132 na 142 vya Sura ya 287 na Sura ya 288, kama zilizoyorekebisha zilizoko kwenye Sheria hizo mbili, zina orodha ndefu sana za mambo mbalimbali ambayo Serikali za Mitaa zina wajibu kuyafanya. Kwa kifupi, Serikali za Mitaa zina jukumu la kufanya shughuli zile ambazo katika mgawanyo wa kazi wa dola ni shughuli za kiutendaji, yaani shughuli zile ambazo kwa mujibu wa Katiba ni shughuli zinazotekelezwa na Serikali, si za Bunge wala Mahakama maana ya Serikali hapa ni pamoja na Halmashauri ya Wilaya na ya mji.

Ni wazi basi kwamba shughuli za Serikali za Mitaa, kama zilizyo kazi za Serikali Kuu ni nyingi mno na hatuwezi kuorodhesha zote; hata zile orodha zilizopo kwenye Sheria Namba 7/1982 na Namba 8/1982 hazitaji kila kitu.

Baadhi ya shughuli za Serikali za mitaa ni kama ifuatavyo:

- (a) Kuimarisha na kusimamia amani, utulivu na utawala bora kwenye eneo la mamlaka;
- (b) Kuimarisha na kuendeleza maendeleo ya Jamii na maendeleo ya kiuchumi kwa wananchi wa eneo la mamlaka
- (c) Kuzingatia Sera ya nchi na mipango ya maendeleo Mitaani na kuendeleza maendeleo ya kijamii na kiuchumi katika eneo.¹

¹ Kifungu III (1) cha Sheria za Halmashauri ya Wilaya, Sura ya 287.

Majukumu mengine ambayo yameelezwa kwenye Sheria ni majukumu ambayo yatatekelezwa kwa kuzingatia uwezo na matakwa ya Serikali ya Mtaa. Kwa ujumla majukumu hayo yanaweza kuelezwa kwa kifupi kuwa:-

- (a) Kujiamulia mambo yanayohusu maendeleo ya maeneo yao na kuimarisha demokrasia kwa kuwashirikisha wananchi wote katika utekelezaji wa maamuzi hayo;
- (b) Kutoza na kukusanya mapato ya kutosha kugharamia shughuli na huduma mbalimbali na miradi ya maendeleo;
- (c) Kuajiri wafanyakazi wao wenyewe kwa mujibu wa sheria ili kutekeleza shughuli na huduma wanazotoa;
- (d) Kubuni, kuandaa, kudhibiti na kuendeleza mipango ya maendeleo Mitaani.

8.1.5 Utumishi katika Serikali za Mtaa

Masuala yote yanayohusu watumishi wa Serikali za Mtaa yamewekwa chini ya usimimizi wa Rais. Kwa mujibu wa kifungu cha 36 (2) cha Sheria Na. 10 ya 1982 madaraka ya kuanzisha na kuteua watu kushika nafasi ya ajira ya vyombo vya Serikali za Mtaa, ni Rais. Rais ndiye msimamizi na mwajiri mkuu wa wafanyakazi wote wa mamlaka za Serikali za Mtaa kama ilivyo kwa shughuli za ajira, nidhamu na mafunzo na maendeleo ya watumishi, masuala ya maadili ya wafanyakazi wa Serikali za Mtaa huendeshwa kwa mujibu wa Kanuni zilizotajwa na Waziri wa Serikali za Mtaa.

Kwa kifupi, kanuni hizo zinalenga kumrudisha mtumishi wa Serikali za Mtaa katika nyendo bora za utumishi wa umma. Aidha kanuni hizo zinasisitiza umuhimu wa watumishi kuendana na maadili ya kitaaluma kila mmoja katika fani ya sekta yake. Kanuni hizo zinaelekeza utaratibu wa kufikisha hoja za aina hiyo. Adhabu zo zote zitokanazo na uvunjaji wa maadili ya kikazi zinaelekezwa katika Kanuni za utumishi wa Serikali za Mtaa. Adhabu zo zote zitakazotakiwa kutolewa huchukuliwa kwa mujibu wa Kanuni za utumishi wa Serikali za Mtaa.

Katika suala zima la uendeshaji wa Serikali za Mtaa, ni muhimu kuzingatia kuwa, vyombo hivi vimeundwa kwa lengo la kuleta maendeleo ya kijamii na kiuchumi. Katiba ya Jamhuri ya

Muungano imetamka wazi kwamba mojawapo ya misingi ya demokrasia nchini ni kuitaka Serikali iwajibike kwa wananchi. Serikali za Mitaa kama Serikali, nyingine zo zote zile sharti ziwajibike.¹

Ili kuweka misingi ya “Utawala Bora”, watendaji wote wa Serikali wanatakiwa wawajibike kwa matendo yao. Vilevile wanatakiwa wawajibike kwa matumizi ya rasilimali za umma zilizopo katika dhamana yao. Watendaji wawajibike kwa viongozi wao wa kazi au kisiasa kufuatana na ngazi au mfumo uliopo.

Kiongozi yeyote anapewa madaraka na mwenye mamlaka ambaye ni mwananchi. Rais amepewa mamlaka ya kutawala na wananchi wenyewe, na Rais anagawa mamlaka hayo kwa vyombo mbalimbali. Kila mtendaji mwenye madaraka ana haki na wajibu kwa mwenye mamlaka. Mtendaji mkuu wa Serikali ya Mtaa anatakiwa awajibike kwenye Halmashauri ya eneo lake, yaani kwa wajumbe na mwenyekiti. Mwenyekiti na wajumbe nao wanawajibika kwa wananchi waliowachagua Mtaani. Ili uwajibikaji wa Viongozi hao ufanyike bila matatizo mambo yafuatayo ni muhimu yatekelezwe;

(i) Mgawanyo wa majukumu na madaraka kuwekwa wazi

Sheria na Kanuni mbalimbali za utendaji kazi,² zimeweka mgawanyo mzuri wa majukumu na madaraka kati ya wanasiasa na watendaji, kwa mfano, kanuni za fedha za Halmashauri zinakataza kabisa mjumbe kuwa mtia saini kwenye hundi za Halmashauri. Mtu anayekwenda kinyume na utaratibu huu anakaribisha mgogoro mkubwa pale ambapo itadhihirika kuwa fedha za Halmashauri zimetumiwa vibaya kwa vile mjumbe atakuwa katika nafasi ya kujibu tuhuma. Jambo ambalo linaweza kumletea madhara makubwa yeye mwenyewe na hata wajumbe wenzake mbele ya wananchi.

Wajumbe hawatakiwi kujiingiza kwenye masuala ya kiutendaji moja kwa moja. Pamoja na kuwahamasisha na kuwaelimisha wananchi kuhusu shughuli na mipango ya Halmashauri, wanatakiwa watumie vikao vyao kuweka sera na kufanya maamuzi juu ya mambo yanayohusu Halmashauri yao na kuwaachia watendaji wayatekeleze. Ni

¹ Ibara ya 8 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

² Tazama Kifungu cha 118,132 na i42 vya Sheria Na,7/1982 na pia Kifungu Na. 55 cha Sheria Na. 8/1082. Vilevile tazama Kanuni za fedha za Serikali za Mitaa ambazo hazina budi zisomeke na Sheria Na. 9 ya 1982.

wajibu wa mjumbe kudai taarifa za utekelezaji wa maamuzi mbalimbali.

Ili wajumbe waweze kufikia maamuzi sahihi na yenye kufaa inabidi wapate maelezo sahihi na uchambuzi wa kina kutoka kwa wataalam au watendaji wa Halmashauri kuhusu masuala yanayowasilishwa mbele yao. Kwa hiyo, ni muhimu watendaji wa Halmashauri wakahakikisha kuwa wajumbe wamepatiwa maelezo yote muhimu na mapendekezo au ushauri sahihi kuhusu masuala yanayofikishwa kwenye vikao vya Halmashauri na kamati zake, ili nao waweze kufanya maamuzi yaliyo sahihi.

(ii) Utawala wa Sheria

Sheria ni utaratibu ambao umewekwa na watu ili kuongoza katika namna mbalimbali za kufikia malengo yao katika jamii au kati ya jamii fulani na nyingine. Sheria inaweza kuelekeza ni kitu gani kifanyike na kwa wakati gani au ni kitu gani kisifanyike, na pindi ikikiukwa, basi inakuwa imetoa utaratibu wa namna ya kushughulika na mkiukaji.

Kuna sheria za aina tofauti kutegemeana na matakwa na mahali zilikoanzia au kutunga. Zipo sheria za kimila ambapo, kwa kawaida, huwa hazijaandikwa mahali popote, bali jamii huzipokea na kuziheshimu kama sehemu ya utamaduni wake.

Aina nyingine za sheria ni zile ambazo hutokana na vikao mbalimbali vya Bunge na hizi ndiyo huongoza nchi. Kwa mfano, kikao cha Bunge Maalum kazi yake ni kutunga na kupitisha sheria mama (Katiba ya Nchi) ambamo ndani yake sheria nyingine za nchi hujitokeza. Sheria zote za nchi hupitishwa na wabunge ambao wanawawakilisha wananchi na kuidhinishwa na Rais wa Jamhuri ya Muugano wa Tanzania.

Aidha sheria nyingine ndogo hutungwa na Halmashauri za Serikali za Mitaa kwa lengo la kuzingatiwa na wananchi wanaoishi na/au wanaoingia katika maeneo hayo.

Sheria zote za nchi ikiwa ni pamoja na zile za Serikali za Mitaa, hutungwa kwa kuzingatia Katiba ya Nchi na hazibagui raia. Serikali daima iko chini ya sheria na siyo sheria kuwa chini ya Serikali. Hivyo, msingi wa utawala wa sheria

unamtaka kila mtu kutambua na kuzingatia Katiba ya Nchi na kukubali kuongozwa kwa mujibu wa Sheria, kanuni na taratibu zilizopo. Viongozi wa Serikali za mitaa lazima wawe mstari wa mbele katika kusimamia utekelezaji wa sheria ndogo za maeneo yao ya utawala na sheria za nchi kwa jumla.

Kumekuwa na changamoto za utawala bora katika Serikali za mitaa. Utawala bora ni ule ambao unafuata sheria, kanuni na taratibu zilizowekwa ili kuongoza shughuli za Serikali za kulinda haki za msingi za wananchi na kudhibiti vitendo visivyotakiwa au kukubalika katika jamii. Hivyo, na watendaji wote ndani ya Serikali za mitaa hawaruhusiwi kuvunja sheria, kanuni na taratibu zilizowekwa. Lazima waonyeshe mfano kwa wale walio chini yao kwa ngazi za uongozi na kwa wananchi wanaowahudumia. Itakuwa ni kitendo cha aibu kuona mtendaji anavunja sheria au kukiuka kanuni na taratibu zilizopo, kwa mfano, kuruhusu biashara kufanyika katika maeneo ambayo hayakutengwa kwa madhumuni hayo au kuruhusu biashara ifanyike bila leseni ya biashara au bila kulipa ushuru unaotakiwa kulingana na sheria iliyopo ya kukusanya ushuru huo. Watendaji wanaovunja sheria, kanuni na taratibu zilizowekwa hawafai na wanapaswa kuong'olewa mara moja katika madaraka kwa mujibu wa sheria, kanuni na taratibu zilizopo.

(iii) Uwazi na Ukweli

Msingi huu unajengwa na kuimarishwa kwa mtindo wa utawala ambao unathamini na kuzingatia ubadilishanaji wa habari sahihi na za kweli ndani ya Serikali na kati ya Serikali na wananchi wake. Kuna madai kuwa rushwa imeshamiri katika Serikali za mitaa.

(iv) Ulinzi na Usalama

Utawala bora ni pamoja na kumairisha ulinzi na usalama wa Taifa pamoja na usalama wa wananchi na mali zao. Tanzania ni kisiwa cha amani kutokana na hali ya kuimarika kwa ulinzi na usalama wa Taifa. Ulinzi na Usalama katika nchi hii unategemea ushirikiano wa karibu kati ya taasisi na vyombo vilivyopewa madaraka hayo, viongozi wa Serikali na wananchi kwa jumla. Kazi ya ulinzi na usalama inahitaji nidhamu na utii wa hali ya juu. Hivyo, viongozi katika ngazi

zote za Serikali za mitaa wanatakiwa kuhakikisha kwamba shughuli za ulinzi na usalama katika maeneo yao zinaimarishwa kwa kujadiliana na wananchi kuhusu mbinu na taratibu zinazoeleweka za kukabiliana na matatizo ya ulinzi na usalama yaliyopo.

(v) Utoaji wa Huduma Bora

Utawala bora ni pamoja na Serikali katika ngazi zake zote kuwawezesha wananchi kuondokana na umaskini, ujinga na maradhi kwa kuwapatia huduma bora za kiuchumi na kijamii. Huduma hizi ni pamoja na:-

- Uimarishaji wa huduma za elimu, maji afya na usafir wa mazingira;
- Usimamizi wa upatikanaji na usambazaji wa pembejeo na zana bora za kilimo, ufugaji, uvuvi na uchimbaji wa madini;
- Ujenzi na uimarishaji wa miundo mbinu ya mawasiliano na uchukuzi;
- Ushauri wa kitaalamu kwa wakulima, wafugaji, wavuvi, wachimba migodi wadogo wadogo na wafanya biashara ndogo ndogo;
- Usambazaji wa nishati mbadala (kama vile umeme na gesi) kwa ajili ya matumizi ya nyumbani na viwandani;
- Kushughulikia upatikanaji wa mikopo yenye masharti nafuu kwa ajili ya vikundi mbalimbali vya uzalishaji mali na huduma za jamii.
- Kupata masoko ya uhakika ya mazao ya kilimo, mifugo, uvuvi na viwanda na kutoa utaratibu bora wa ununuzi wa mazao na bidhaa hizo;
- Kurahisisha utaratibu wa upatikanaji wa viwanja na hati za kumiliki ardhi;
- Kujenga nyumba bora zenye gharama nafuu kwa ajili ya kuishi wafanyakazi mijini na vijijini;
- Kulinda usalama wa wananchi na mali zao;
- Kuweka mpangilio mzuri wa utoaji wa huduma za jamii na uchumi ili kuinua viwango vya ustawi wa jamii, uzalishaji mali na tija.

Katika suala zima la utoaji wa huduma bora, wananchi ambao ndiyo walipa kodi na wamiliki wakuu wa Serikali zao za mitaa, wanawajibika , kama raia wema, kutekeleza wajibu wao wa

kuzalisha mali kwa bidii na kulipa kodi pamoja na malipo mengine kwa mujibu wa sheria, ili kuziwezesha Halmashauri zao kutoa huduma bora. Aidha, viongozi wa Serikali wanao wajibu wa kusimamia vizuri mapato na matumizi ya kodi na malipo mengine na kuhakikisha kuwa huduma bora zinatolewa kwa wananchi wote kwa kufuata misingi ya haki, usawa, uwazi na uwajibikaji na kuona kwamba huduma hizo zinawafikia wananchi katika muda unaotakiwa.

(vi) Ufuatiliaji, Tathmini na Usimamizi wa Rasilimali

Utawala bora ni pamoja na watendaji katika ngazi zote za Serikali, kwa kufuata taratibu na kushirikiana kwa karibu na wataalam waliopo, kufuatilia, kutathmini na kusimamia vizuri matumizi ya rasilimali zote kwa manufaa ya wananchi wote waliomo katika maeneo yao ya uongozi. Kazi ya watendaji ni kufafanua na kuwashuri ipasavyo viongozi na wananchi kwa jumla rasilimali zilizopo.

Watendaji wa Serikali za Mitaa wana wajibu wa:-

- (a) kutambua na kuzingatia kuwa mfumo wa vyama vingi ni mfumo wa ushindani wa ufanisi katika kuwahudumia wananchi na wala si uhasama hata kidogo.
- (b) Kujua na kutambua vyama vyote vya siasa vilivyomo katika himaya yake.
- (c) Kuhakikisha kuwa shughuli za Serikali za Mitaa zinaendeshwa kwa mujibu wa sheria, kanuni na taratibu zake na kwamba vyama vyote vya siasa vinazitekeleza ipasavyo;
- (d) Kuhakikisha kwamba huduma zinatolewa kwa haki na usawa bila kujali imani na itikadi za watu katika eneo lako.
- (e) Kwa kauli na matendo yako, ushiriki kwa ukamilifu katika harakati za kuondoa umaskini na kupiga vita rushwa, kudumisha amani, utulivu na maendeleo katika eneo lako la uongozi.

- (f) Kuhakikisha kuwa uongozi na utawala katika Serikali za Mitaa wake unalingana na dhana na misingi na Utawala Bora na demokrasia.

8.1.6 Uwajibikaji wa Watendaji

Kama ilivyoelezwa awali, suala la uwajibikaji kwa watendaji na wajumbe ni swala la msingi sana katika kutekeleza dhana ya utawala bora. Watendaji wa Serikali za mitaa wanawajibika kwa namna zifuatazo:

1. Watendaji wote wanawajibika kwenye Serikali iliyowekwa madarakani na chama tawala. Watendaji wote watalazimika kutenda wajibu wao kwa kufuata Katiba, Sheria, Kanuni na utaratibu wa Serikali hiyo bila kujali chama gani cha siasa kimeiweka Serikali hiyo madarakani.
2. Watendaji wote wa Halmashauri watawajibika kwa Madiwani wao katika Halmashauri. Madiwani ndio waajiri wao. Watendaji wote wameajiriwa na Madiwani hata kama watalipwa mishahara yao na Serikali Kuu. Hivyo basi, watatakiwa kutekeleza Sheria, sera na kanuni. Halmashauri maana yake ni Madiwani pamoja na Watendaji. Hakuna Halmashauri ambayo ina Madiwani peke yake au Watendaji peke yake. Ni lazima makundi hayo mawili yawepo na yafanye kazi yake kwa kushirikiana. Lakini, Watendaji kama waajiriwa katika Halmashauri watatakiwa wawajibike kwa Waheshimiwa Madiwani.
3. Watendaji wanatakiwa kuwajibika kwa Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Kufuatana na Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Rais ni mwajiri wa kwanza na pia ni mwajiriwa wa kwanza. Ibara ya 8 (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania imeweka bayana kuwa:-

8(1)"Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ni Nchi inayofuata misingi ya demokrasia na haki ya kijamii, na kwa hiyo:-

- (a) Wananchi ndio msingi wa mamlaka yote, na Serikali itapata madaraka na mamlaka yake yote kutoka kwa wananchi;

- (b) Lengo la Serikali litakuwa ni ustawi wa wananchi;
- (c) Serikali itawajibika kwa wananchi;”

Hivyo basi, mwajiri wa watendaji wote ni Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ambaye huwaajiri Watendaji wote kwa niaba ya wananchi wa Tanzania.

4. Watendaji vilevile watawajibika kwa wananchi amabao wanapaswa kuwapa huduma mbalimbali. Watendaji wataajibika kutekeleza shughuli mbalimbali ili kuhakikisha kwamba utajiri wa Taifa unaendelezwa, unahifadhiwa na unatumiwa kwa manufaa ya wananchi wote kwa ujumla na pia kuzuia mtu kumnyonya mtu mwingine.¹ Kuhakikisha kuwa vyombo vya umma vinatoa nafasi zilizo sawa kwa raia wote, wake kwa waume, bila kujali rangi, kabila, dini au hali ya mtu.² Vilevile matumizi ya utajiri wa Taifa yanapaswa kutilia mkazo maendeleo ya wananchi na hasa zaidi yanaelekezwa kwenye jitihada ya kuondosha umaskini, ujinga na maradhi. Hivyo basi, watendaji wa Halmashauri wataajiriwa au watateuliwa na Rais ili wawatumikie wananchi. Wananchi ndio msingi wa mamlaka yote ya Watendaji katika Serikali za Mitaa.

8.1.7 Uhusiano wa Serikali za Mitaa na Serikali Kuu

Mamlaka za Serikali za Mitaa zinatokana na mfumo wa Serikali Kuu kugatua madaraka yake kwa Serikali hizo. Pamoja na kugawa madaraka hayo kwa mamlaka za Serikali za Mitaa. Serikali kuu bado inaendelea kuwa na jukumu la kuhakikisha utekelezaji wa majukumu yaliyotolewa kwa Serikali za Mitaa. Aidha Serikali Kuu inawajibika kwa Bunge na Wananchi kuhusu utekelezaji wa majukumu ya Serikali za Mitaa. Kwa hali hiyo, Serikali kuu huweka masharti au taratibu za kudhibiti matendo na utekelezaji wa shughuli za Serikali za Mitaa;

(a) Wajibu wa Serikali Kuu kuanzisha na Kudumisha Serikali za Mitaa

¹ Ibara ya 9 (c) ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

² Ibara ya 9(9) ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

Chini ya Vifungu vya 4 vya Sheria za Serikali za Mitaa¹ ni wajibu wa Serikali Kuu, kupitia kwa Waziri wa Serikali za Mitaa, kuanzisha, kuendeleza na kudumisha Serikali za Mitaa Tanzania Bara, kuhakikisha utekelezaji wa sera ya Taifa ya Serikali za Mitaa na kujitahidi kuhakikisha kwamba Serikali za Mitaa zinakuwa na watumishi wa kutosha wenye sifa za kuwawezesha kufanya kazi katika sekta mbali mbali za Serikali za Mitaa.

Waziri amepewa jukumu la kuanzisha idadi na aina ya Serikali za Mitaa katika maeneo mbali mbali ya Tanzania Bara kama atakavyoona inafaa na kwa kuzingatia misingi iliyowekwa katika Sheria za Serikali za Mitaa. Kadhalika, Waziri amepewa uwezo wa kurekebisha mipaka ya Serikali za Mitaa kwa mujibu wa kifungu cha 10 cha Sheria Na. 7 na sheria Na. 8 za Serikali za Mitaa. Pale Waziri atakapoona kwamba kuna umuhimu wa kurekebisha mipaka ya Halmashauri ya Wilaya au Mji, Sheria inamtaka bayana kuwa ashauriane na Halmashauri zinazohusika kabla ya kufanya hivyo. Sheria ya Mamlaka za Mijini, Sura ya 88, inampa Waziri uwezo wa kugawa maeneo ya Halmashauri za Miji katika Kata na kurekebisha mipaka ya kata hizo baada ya kushauriana na Halmashauri inayohusika. Kwa upande wa Halmashauri za Wilaya, Kifungu cha 30 kinampa Waziri mamlaka hayo.

(b) Wajibu wa Serikali Kuu wa Kuzipatia Serikali za Mitaa Watumishi

Waziri amepewa jukumu la kuzitafutia Serikali za Mitaa watumishi wa kutosha na wenye sifa za kuwawezesha kufanya kazi katika sekta mbali mbali za Serikali za Mitaa. Madaraka zaidi ya Waziri yamefafanuliwa chini ya Sheria ya 10 ya 1982, Waziri amepewa jukumu la kutunga kanuni za Utumishi kwa ajili ya Serikali za Mitaa na kuzithibitisha kwa azimio la Bunge. Kanuni hizo zitaweka utaratibu wa kuanzisha, kuendeleza, kudumisha na kudhibiti utumishi bora wa Serikali za Mitaa.

¹ Sheria ya Mamlaka za Wilaya, Sura ya 287.

Rais amepewa mamlaka ya kuagiza marekebisho katika kanuni za Utumishi wa Serikali za Mitaa kama atakavyoona inafaa.¹

Kifungu cha 4 Sheria Na. 10 ya 1982 kinaunda Tume ya Utumishi wa Serikali za Mitaa kama chombo cha Serikali cha kudumisha na kudhibiti utumishi katika Serikali za Mitaa. Kumekuwepo utata juu ya nafasi ya chombo hiki muhimu – baadhi wangependa kiwe nje ya Serikali Kuu, wengine wanajua kwamba ni chombo cha Serikali Kuu cha kuiwezesha kushughulikia masuala ya utumishi katika Serikali za Mitaa. Sheria Na. 7 na 8 za 1982 zimetamka bayana kwamba jukumu la kutafuta watumishi wa Serikali za Mitaa ni la Waziri. Aidha, Kifungu cha 7 cha Sheria Na. 10 ya 1982 kinaitaka Tume ipate idhini ya Waziri kabla ya kutekeleza majukumu yake ya kuanzisha na kufuta ofisi kwenye Serikali za Mitaa, kuajiri, kuhamisha, kupandisha vyeo, kuachisha kazi, kufukuza na kudhibiti nidhamu katika Serikali za Mitaa. Madaraka ya Tume yanakasimiwa kwake na Sheria kutokana na madaraka ya Rais.

Halmashauri zinaongozwa na Wakurugenzi ambao wanateuliwa na Rais kutoka miongoni mwa watumishi wa umma wenye sifa zinazostahili. Hii ni njia nyingine ya kuhakikisha kwamba wanapatikana watumishi wenye sifa bora kuziongoza Serikali za Mitaa na kwamba viongozi hao watawajibika kwa Mkuu wa nchi aliyewateua.

(b) Mapato ya Serikali za Mitaa

Sheria ya Fedha za Serikali za Mitaa, Sura ya 290, imeweka utaratibu wa kuzipatia Serikali za Mitaa mapato na kusimamia na kudhibiti matumizi ya mapato hayo. Njia ya kwanza ya kuzipatia Serikali za Mitaa rasilimali na mapato ni kutokana na kurithi mali zilizokuwa za Halmashauri za Miji na za Halmashauri za Maendeleo za Wilaya kabla ya kutungwa kwa Sheria Na. 9 ya 1982. Njia ya pili ni ruzuku itolewayo na Serikali baada ya makubaliano kufikiwa kati ya Waziri na Serikali wa Mitaa na Waziri wa Fedha. Njia ya nne ni vyanzo vyote vilivyoorodheshwa chini ya kifungu 9(1) cha sheria ya fedha Na. 9 ya mwaka 1982.

¹ Kifungu cha 5 cha Sheria Na. 10 ya 1982.

(c) Udhhibiti wa Mapato na Matumizi ya Serikali za Mtaa

Ukiondoa ruzuku inayotolewa na Serikali Kuu, ni jukumu la Serikali za Mtaa kukusanya mapato ya kutosha kuviwezesha Mtaa kugharamia shughuli zake. Serikali za Mtaa zina wajibu wa kufanya mambo yafuatayo:-

- (i) Kuhakikisha menejimenti nzuri ya fedha za Serikali za Mtaa;
- (ii) Kuwezesha upatikanaji wa fedha kwa shughuli za Serikali za Mtaa;
- (iii) Kuhakikisha kuandaliwa kwa makisio ya mwaka na kuhakikisha kwamba matumizi ya Halmashauri ya Mtaa yanatumika kama ilivyopangwa.

Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Serikali ndiye mwenye jukumu la kukagua hesabu za Serikali za Mtaa.¹ Tatizo linalotokea hapa ni kwamba Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Serikali ana kazi nyingi zinazozidi uwezo wake katika kukagua hesabu za Serikali Kuu na mara nyingi hesabu za Serikali za Mtaa hazikaguliwi au zinakaguliwa baada ya vipindi virefu. Hivyo basi kifungu cha 45(3) kimeeleza bayana kuwa Ofisa yeyote yule wa Serikali au chombo chochote kile katika wilaya kinaweza kuteuliwa na Halmashauri ya wilaya kukagua hesabu za Mtaa.

(d) Uwezo wa Kuvunja Serikali za Mtaa

Sheria za Mamlaka za Wilaya na Mijini² zinampa Waziri uwezo wa kuvunja Halmashauri za Serikali za Mtaa iwapo ataridhika kwamba Serikali ya Mtaa imeshindwa kutekeleza majukumu na wajibu wake wa kisheria, vifungu hivyo vimeweka utaratibu wa kufuatwa katika kuvunja Halmashauri za Serikali za Mtaa na pia utaratibu wa kusimamia na kuendesha shughuli za Serikali za Mtaa zinazohusika.

¹ Kifungu cha 45 cha Sheria Na. 9 ya 1982.

² Sheria ya Mamlaka za Wilaya, Sura ya 287 na Sheria ya Mamlaka za Mijini, Sura ya 288.

8.2 SHERIA YA MAADILI KWA AJILI YA WATENDAJI

Sheria kuhusu Maadili ya Uongozi kwa ajili ya Watendaji imetolewa chini ya Sheria ya Maadili ya viongozi iitwayo The Public Leadership Code of Ethics Act, [Cap 398 [RE 2002]]. Sheria hiyo inatumika Tanzania Bara na pia Zanzibar¹ na ilianza kutumika mwaka 1995.² Kifungu cha 9 cha Sheria hiyo kinatamka bayana kuwa viongozi wa umma ambao ni pamoja na Waheshimiwa Madiwani wanatakiwa kutoa tamko kwa Kamishna wa Maadili ambaye huteuliwa na Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.³

Sifa za Kamishna wa Maadili zimefafanuliwa chini ya Kifungu cha 20 (2) kuwa ni;

- (a) Mtumishi aliyeweza kuteuliwa na kushika madaraka ya Katibu Mkuu;
- (b) Mtumishi aliyeweza kuteuliwa na kushika madaraka ya Jaji wa Mahakama Kuu; au
- (c) Mtumishi wa Serikali aliweza kuteuliwa na kushika madaraka ya juu katika Serikali ya Tanzania.

Katika kutaja mali zake kiongozi husika hana budi kujumuisha.

- (i) Fedha taslim;
- (ii) Fedha alizoweka Benki;
- (iii) Magari anayomiliki ;
- (iv) Nyumba, mashamba n.k.;
- (v) Mali anayomiliki kupitia Makampuni au ubia n.k⁴;
- (vi) Biashara mbalimbali; na
- (vii) Hisa katika Kampuni n.k.

Tume hii ya Maadili imeanzishwa chini ya Ibara ya 132 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Ibara hii inatamka bayana kuwa kiongozi au mtendaji wa umma atakuwa ametenda kosa iwapo atakiuka au kutoa tamko la udanganyifu kuhusu mali anazozihodhi. Vilevile hatakiwi:-

¹ Kifungu cha 3 cha Sheria ya Maadili ya Viongozi ya mwaka 1995.

² Kifungu cha 2, Kama ilivyo hapo juu.

³ Kifungu cha 20, Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kifungu cha 11 cha Sheria ya Maadili ya viongozi ya mwaka 1995

- (i) Kujinufaisha kutokana na taarifa anazozipata kazini kupitia nafasi au mamlaka yake;
- (ii) Hatakiwi kutoa taarifa ambayo itawanufaisha watu wasiostahili;
- (iii) Hatakiwi kutumia nafasi yake kwa kujinufaisha na mali ya umma;
- (iv) Hatakiwi kujinufaisha kwa zawadi ambazo zitamnufaisha yeye mwenyewe kiuchumi n.k.¹

Kiongozi wa umma atawajibika kutaja maslahi yake binafsi kwenye Bunge, Baraza la Mawaziri au Kamati ya Madiwani iwapo atakuwa na maslahi yanayogongana na maslahi ya umma.² Kwa mujibu wa kifungu hiki kiongozi huyo hana budi kutaja maslahi hayo hata kama yatamhusu mke wake au mtoto wake.³ Hii ina maana kuwa maslahi ya mke au mtoto kwa mujibu wa Sheria hii maana yake ni maslahi ya Kiongozi husika. Kwa mujibu wa Kifungu cha 15 cha Sheria ya Maadili ya viongozi wa umma ya mwaka 1995, kiongozi wa umma atakuwa ametenda kosa iwapo atashindwa kutamka mali zake kufuatana na sheria hii au kwa kutoa taarifa ya udanganyifu.

Sheria hii inawahusu pia Mawaziri na Wakuu wa Mikoa. Hivyo basi, Sheria hii haina budi isomeke pamoja na Ibara ya 53 ya 57 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania 1977. Sheria hii ya Maadili ya viongozi wa umma inawahusu viongozi wote wa umma ambao wameteuliwa au kuchaguliwa na wananchi.⁴

Kwa mujibu wa Kifungu cha 23 cha Sheria za Maadili ya viongozi wa umma, malalamiko yo yote dhidi ya kiongozi wa umma hayana budi kupelekwa kwa Kamishna wa Maadili kwa maandishi yakionyesha makosa aliyofanya chini ya Sheria ya Maadili. Baada ya kupokea malalamiko hayo Kamishna wa Maadili atayafanyia uchunguzi wa awali na hatimaye kuwasilisha taarifa kwa Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania kwa hatua zaidi.

Kifungu cha 27 cha Sheria ya Maadili ya mwaka 1995 kinaunda Baraza la Maadili ambalo litakuwa na Wajumbe watatu watakaoteuliwa na Rais.⁵ Katika Wajumbe hao mmojawapo ni lazima awe Jaji wa Mahakama ya Rufaa na wawili watateuliwa baada ya kushauriana na Kamishna wa Maadili. Kati ya Wajumbe

¹ Kifungu cha 12, Kama ilivyo hapo juu.

² Kifungu cha 14 (1), Kama ilivyo hapo juu.

³ Kifungu cha 14 (3), Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kifungu cha 18 cha Sheria ya Maadili ya Umma ya mwaka 1995.

⁵ Kifungu cha 27 (1), Kama ilivyo hapo juu.

hawa Rais atamteua mmojawapo kuwa Mwenyekiti. Baraza linaweza kupata ushauri wa mtaalam ye yote yule.¹ Baraza vilevile linaweza kupata msaada wa uchunguzi kutoka polisi, Takukuru n.k.² Katika ripoti yake Baraza linaweza kupendekeza adhabu mbalimbali kuhusu mtuhumiwa.³ Katika kutekeleza Sheria hii Rais wa Jamhuri ya Muungano amepewa mamlaka yote ili kuhakikiksha kwamba maadili ya viongozi wa kisiasa na pia watendaji yanafuatwa kikamilifu.⁴

Licha ya Sheria ya Maadili vilevile kuna Kanuni za Maadili ya viongozi wa Umma ya mwaka 1999. Kijitabu hiki kinaonyesha dhahiri mambo ambayo kiongozi au mtendaji katika Serikali za Mitaa hatakiwi kuyafanya. Mambo hayo ni kama yafuatayo;

1. Matumizi mabaya ya ofisi aidha kuhusu madaraka ya Serikali, matumizi mabaya kuhusu Fedha za Serikali kwa lengo la kujinufaisha binafsi.
2. Kutoa huduma kwa upendeleo kwa wafanyakazi wa Shirika au Serikali.
3. Kutoa tenda au mikataba ya ujenzi kwa upendeleo au bila kufuata taratibu na Sheria za tenda.
4. Kupokea zawadi au takrima zenye utata (hasa zile ambazo zinalenga kujinufaisha mtu binafsi).
5. Kufanya ubaguzi wakati wa kuteua au kupandisha vyeo wafanyakazi bila kufuata sifa au vigezo vinavyostahili.
6. Kupokea hongo, rushwa au mlungura au malipo ya ziada ambayo hastahili kuyapata kisheria.
7. Kutenda ubaguzi wa kijinsia na kuwadhalilisha wanawake.
8. Kukataa kutoa majibu au maelezo sahihi kuhusu ugawaji wa madaraka au mali. Kwa mfano kutokutoa jibu sahihi kuhusu ugawaji wa nyumba kwa wafanyakazi wa Serikali za

¹ Kifungu cha 27 (6), Kama ilivyo hapo juu.

² Kifungu cha 27 (7), Kama ilivyo hapo juu.

³ Kifungu cha 27 (8), Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kifungu cha 5 (1), Kama ilivyo hapo juu.

Mitaa. Kwa nini nyumba amegawiwa “A” na siyo “B”? Je? Umetumia kigezo gani cha utaratibu, kanuni au Sheria?

9. Kuficha taarifa muhimu za wafanyakazi ili kujinufaisha kutokana na taarifa hizo n.k. Maadili dhidi ya viongozi na watendaji wa umma vilevile yanakataza viongozi au watendaji kufanya yafuatayo;

- Kuvaa nguo zisizostahili maofisini. Nguo hizo ni pamoja na ‘Jeans’, nguo fupi; nguo zinazobana na kuonyesha maungo ya ndani; suruali au kaptura za mtepeto ambazo zinaonyesha sehemu ya makalio n.k.
- Kuongea lugha ya matusi au lugha ya mitaani ofisini.
- Kutongoza wanawake/wanaume au kufanya ngono na wafanyakazi kwenye ofisi ya umma.
- Kufanya shughuli za umalaya kwenye ofisi ya umma.
- Ubadhirifu wa fedha au mali ya umma n.k.

8.3 CHANGAMOTO

1. Kuna mkanganyiko mkubwa kuhusu mali ambayo mtendaji anatakiwa kuzitaja bayana. Kwa mujibu wa Kifungu cha 10 (1) cha Sheria ya maadili Na, 13 ya mwaka 1995, vitu vingi sana vimeorodheshwa ambavyo mtendaji hatakiwi kuvitaja chini ya Sheria ya Maadili. Kama orodha ya vitu vilivyoorodheshwa itatekelezwa basi Sheria hiyo itapoteza umuhimu wake.
2. Sheria hiyo, inatumika kwa viongozi tu na siyo kwa watumishi wote wa Serikali. Kifungu cha 4 cha Sheria hiyo kimeorodhesha na kumtaja ofisa wa Serikali za Mitaa tu.
3. Taarifa kuhusu hatua zinazochukuliwa kwa watu wanaovunja miiko ya viongozi haziko wazi kwa umma.

4. Sekretarieti haina fedha na watumishi wa kutosha ili kutekeleza shughuli za Maadili na kuwawajibisha watumishi wa Serikali za Mitaa.
5. Sekretarieti haina uwezo wa kusimamia na kutoa adhabu kwa watu mbalimbali wanaovunja maadili katika sehemu za kazi
6. Kuna changamoto katika usimamizi na uwajibikaji wa rasilimali katika Serikali za mitaa;
7. Kuna madai kuwa Mishahara ya watendaji wa Serikali za mitaa haitoshelezi na hivyo kuwa kichocheo cha rushwa na ufisadi katika Serikali za mitaa.

8.4 MAPENDEKEZO

Uzoefu kuhusu Sheria na Kanuni za Maadili na uwajibikaji ya Watendaji hapa nchini umeonyesha kuwa kuna changamoto nyingi kuhusu Sheria na Kanuni zenyewe na pia utekelezaji wa maadili hayo. Kutokana na hivyo, kumekuwa na changamoto nyingi kuhusu utekelezaji wa kazi za umma katika Serikali za mitaa. Ili kukabiliana na changamoto hizo inapendekezwa kama ifuatavyo:

1. Misingi ya Maadili na uwajibikaji kwa ajili ya Viongozi na Watendaji iwekwe kwenye Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania;
2. Inapendekeza iundwe Tume ya Maadili na uwajibikaji ambayo itakuwa huru na itakuwa na Makamishna waliochaguliwa kufuatana na sifa na watatekeleza na kusimamia shughuli zote zinazohusiana na maadili na uwajibikaji wa viongozi wa umma na Watendaji hapa nchini. Ili chombo hiki kifanye kazi zake kwa ufanisi, kiwe na matawi katika kila Wilaya na Viongozi/Watendaji wote wa umma watasimamiwa kuanzia ngazi ya Mkoa.
3. Makamishna wa Tume ya Maadili wateuliwa na Rais lakini majina yao itapaswa kudhibitishwa na Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania baada ya uteuzi;
4. Sheria ya Maadili kwa ajili ya Viongozi/Watendaji haina budi kuweka bayana utaratibu utakaotumika katika kupokea malalamiko, kuchunguza na hatimaye kuendesha mashtaka kuanzia ngazi ya mkoa hadi Taifa.

SEHEMU YA TISA

9.1 UWAJIBIKAJI KATIKA MALIASILI ZA TAIFA

9.1.1 Hoja

Kumekuwa na malalamiko na hisia mbalimbali hasa kutoka kwa wananchi wanaokaa kwenye maeneo yanayozungukwa na shughuli za uwekezaji zinazohusiana na maliasili hasa madini, mafuta na gesi asilia. Malalamiko hayo ni pamoja na kutopewa kipaumbele kwa maslahi ya wananchi wanaozunguka maliasili hizo katika ugawanaji wa faida za rasilimali hizo; Taifa halinufaika na uvunaji wa rasilimali zilizopo kama vile madini, misitu na maliasili ya bahari. Aidha, kumekuwa na maoni kuwa sheria na mikataba katika maliasili ya Taifa imegubikwa na rushwa na haizingatii maslahi ya Taifa. Kutokana na malalamiko hayo, imekuwa ikidaiwa na baadhi ya wananchi kuwa Tanzania inaendelea kuwa maskini pamoja na kuwa na rasilimali nyingi kutokana na kukosekana kwa uwajibikaji katika usimamizi wa maliasili ya Taifa. Siku za karibuni, kumekuwa na waiwasi kuwa sekta zinazoibukia za gesi asilia na mafuta zinaweza kutmiwa kwa njia itakayonufaisha viongozi wachache wakishirikiana na makampuni ya nje. Aidha, kumekuwa na maoni kuwa kuna uharibifu mkubwa wa mazingira unaotokana na uvunaji wa maliasili za Taifa kutokana na kutokuwepo kwa misingi imara ya uwajibikaji katika eneo hilo licha ya kuwepo kwa sheria mbalimbali. Kwa sababu hiyo, wananchi wengi wametoa maoni kuwa katiba inahitaji kuwa vifungu vinavyohusu uwajibikaji katika sekta ya maliasili ya Taifa. Uwepo wa vifungu hivyo katika katiba misingi ya usimamiaji wa matumizi ya maliasili hizo.

9.1.2 Katiba na Maliasili

Wakati wananchi wengi wametoa mapendekezo ya kuwepo vifungu kwenye katiba vinavyohusika na maliasili, swali la kujiuliza hapa ni nini hasa sababu ya umuhimu huo? Kuna sababu kadhaa ambazo zinahitaji nchi yenye utajiri wa maliasili kama yetu kuwa na vifungu mahsusi kwa ajili ya kushughulikia masuala yanavyohusu maliasili. Hysom na Kane baada ya kufanya utafiti kwenye nchi mbalimbali zenye utajiri wa maliasili kama vile

Indonesia, Sudan, Iraq, Venezuela, Papua New Guinea, Nigeria, Urusi, Umoja wa Falme za Kiarabu na Kanada walihitimisha kuwa uwepo wa vifungu vya katiba unasaidia kuondoa migogoro inayoweza kutokana na maliasili.¹ Hysom na Kane walibaini kuwa katiba isipoweka vifungu madhubuti kuhusu maliasili kuna uwezekano mkubwa kwa mapato yanayotokana na maliasili kama vile mafuta na gesi, misitu, madini na maji kuwa chanzo kikubwa cha rushwa, ufisadi na migogoro ambayo mwisho wake inaweza kuwa ni kuisambaratisha nchi. Hysom na Kane pia wamebaini kuwa utajiri wa maliasili unaweza kuifanya dola iweze “kuwekwa mfukoni” na kikundi kidogo cha watu au jamii na hivyo kusababisha mgawanyiko kwenye jamii na hata kupelekea kwenye vita vya wenyewe kwa wenyewe. Hali kama hiyo ndiyo ilisababisha vita vya wenyewe kwa wenyewe katika nchi za Angola, Sierra Leone na Liberia.²

Mambo ya msingi ambayo ni muhimu yakawekwa bayana kwenye katiba ni pamoja na umiliki. Katiba za nchi nyingi zimeweka umiliki wa maliasili ya umma chini ya usimamizi wa Serikali kuu ukiacha nchi chache kama vile Marekani ambapo umiliki wa watu binafsi umehalalishwa kisheria.³ Maeneo mengine ambayo ni muhimu yakafafanuliwa kikatiba ni pamoja na ugawanyaji wa mapato, mfumo wa maamuzi, fidia kwa wanaotharika na shughuli za uwekezaji kwenye maliasili. Kikubwa zaidi ni lazima katiba ilinde matarajio ya wananchi. Hysom na Kane walibaini kuwa uwepo wa vifungu vya katiba kuhusu maliasili inatoa pia uhakika kwa wawekezaji kuhusu mfumo uliopo nchini hasa kuhusu mgawanyo wa haki baina yao na Serikali. Kwa maneno yao Hysom na Kane walisema:

“...constitutional provisions on the ownership of natural resources must not only meet the aspirations of domestic actors but also provide the certainty necessary to attract investment. In particular, both local and international investors need to have confidence and clarity about their ownership rights, ability to achieve a return on their investment and how their rights will be balanced against

¹ Hayson, Nicholas and Kane, Sean., (2009), Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Wealth-Sharing, Briefing Paper, October, Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva

² Hayson, Nicholas and Kane, Sean., (2009), Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Wealth-Sharing, Briefing Paper, October, Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva.

³ International Monetary Fund., (2005), Guide on Resource Revenue Transparency, June

those of other actors, for example in terms of compensation to those local communities adversely affected by the exploitation of natural resources. Ambiguous ownership provisions can be a major source of political risk for potential investors.”¹

Hoja ya Hysom na Kane iliungwa mkono na Duncan Clarke ambaye baada ya kuangalia usimamizi wa maliasili ya mafuta katika nchi mbalimbali kama vile Nigeria, Angola, Congo-Brazaville, GabonSudan, Colombia, Mynmar, visiwa vya Sao Tome na Principe, Bolivia,Ecuador, Cuba, Somalia, Syria, Iran, Norway na Urusi alihitimisha kuwa utajiri wa maliasili unaweza ukasababisha nchi ikatumbukia kwenye vita, migogoro na umaskini au ukasaidia kukuza uchumi na na kuoboresha maisha ya wananchi kutegema na jinsi nchi itakavyoamua kusimamia uvunaji wake.² Hivyo, kwa nchi yenye utajiri wa maliasili, suala la kuweka vifungu bayana kwenye katiba ni muhimu na nyeti kwa mustakabli wa nchi.

9.1.3 Hali ilivyo

Moja ya sifa kubwa ya Tanzania ni utajiri wake mkubwa wa maliasili. Kwa kutambua hilo, Katiba ya sasa ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ya Mwaka 1977 imeweka msingi wa uwajibikaji katika usimamizi wa mali asili ya Taifa. Ibara ya 27 ya katiba inasema kuwa;

- (1) Kila mtu ana wajibu wa kulinda mali asilia ya Jamhuri ya Muungano, mali ya Madaraka ya Nchi na mali yote inayomilikiwa kwa pamoja na wananchi, na pia kuiheshimu mali ya mtu mwingine.
- (2) Watu wote watatakiwa na sheria kutunza vizuri mali ya madaraka ya nchi na ya pamoja, kupiga vita aina zote za uharibifu na ubadhirifu, na kuendesha uchumi wa taifa kwa makini kama watu ambao ndio waamuzi wa hali ya baadaye ya taifa lao.

¹ Nicholas Hayson and Sean Kane, Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Wealth-Sharing, Briefing Paper, October 2009. Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva. Uk. 12

² Clarke, Duncan., (2007), “Empires of Oil: Corporate Oil in Barbarian Worlds,” Profile Books, London.

Hivyo ni wajibu wa kila raia kuhakikisha kuwa maliasili zilizopo zinalindwa na kutumika kwa ajili ya maslahi ya nchi. Katika hilo katiba imeweka wajibu kwa kila raia kupiga vita aina zote za uharibifu na ubadhirifu wa maliasilia ya Taifa.

Hata hivyo, taarifa mbalimbali zinaonyesha uwepo matatizo katika uwajibikaji katika usimamizi na matumizi ya maliasili ya Taifa. Taarifa ya Tume ya Rais kuhusu Rushwa maarufu kama Tume ya Warioba ilibaini kuwa sekta za madini, misitu, wanyamapori, maji na uvuvi zimegubikwa na rushwa.¹ Pia, Taarifa ya Mfumo wa nchi za Africa Kujitathmini, yaani, *African Peer Review Mechanism* (APRM), imebainisha uwepo na ubadhirifu mkubwa katika eneo la maliasili (“*rampart looting of natural resources*”) ambao umekuwa ukisababisha Serikali kukosa mapato.² Taarifa hiyo ilionyesha kuwa, kama uvunaji wa maliasili utasimamiwa vizuri, nchi inaweza ikawa na msingi mzuri wa uchumi.³

Vilevile, taarifa ya kamati ya Rais kuhusu madini chini ya uenyekiti wa Jaji Mark Bomani (*Bomani Committee*), ilibaini uwepo wa matatizo ya uwajibikaji katika usimamizi wa maliasili. Kamati ilibaini kuwa kutokana na matatizo ya uwazi na uwajibikaji, mchango wa sekta ya madini ni mdogo na hauendani na matarajio ya wananchi.⁴ Pia, imebainika kuwa wananchi hawashirikishwi kwenye maamuzi yanayohusu utumiaji wa maliasili zilizo kwenye maeneo yao.⁵ Pamoja na hayo, Dira ya Taifa ya 2025 inaona kuwa msingi wa ufikiwaji wa malengo yake ni matumizi dhabiti ya rasilimali za Taifa ikiwa ni pamoja na maliasili. Hii ina maana kuwa bila kuwepo mifumo dhabiti ya uwajibikaji katika maliasili haitakuwa rahisi kwa nchi kufikia malengo yake iliyojiwekea kwenye dira 2025.

¹ The Presidential Commission Against Corruption (PCAC), Volume 1, pg. 54-55

² APRM., (2011), Tanzania Country Self-Assessment Report (Final Revised Edition), September uk. 213

³ APRM.,(2011), Tanzania Country Self-Assessment Report (Final Revised Edition), SeptembeR, Uk 241

⁴ United Republic of Tanzania., (2008), The Presidential Mining Review Committee to Advise the Government on Oversight of the Mining Sector, April

⁵ Ramsar Advisory Missions., (2008)., Tanzania Mission Report No. 59, 17-29 February

Katika miaka ya karibuni, ugunduzi umegundua hazina kubwa zaidi ya madini ya aina mbalimbali, gesi asilia na mafuta.¹ Ugunduzi huu umeambatana na kuwepo kwa matarajio makubwa kutoka kwa wananchi kuwa maliasili hizi zitasaidia kukuza uchumi utakaosababisha nchi kuondokana na utegemezi wa ufadhili. Aidha wananchi wengi wana matarajio kuwa uvunaji wa maliasili hizo utachangia kuboresha maisha ya wananchi kwa ujumla wao lakini kwa namna ya pekee kwa wananchi wanaotoka kwenye maeneo zinakopatikana maliasili hizo. Hata hivyo, maliasili hizo zinaweza zikaleta neema kama wananchi wengi wanavyotarajia au kuleta balaa kama vurugu za zilizotokea kule Mtwara Mwezi wa kwanza na wa pili 2013 zilivyoonyesha, matatizo yanayoweza kutokea kama usimamizi huo utapingana na matarajio ya wananchi.² Hivyo, usimamizi wa maliasili ni suala nyeti linalohitaji muongozo dhabiti wa kikatiba ya nchi yenye kuwa nazo.

Aidha, taarifa mbalimbali zinaonyesha kuwa uwepo wa malalamiko makubwa ya wananchi kuhusu uchafuzi wa mazingira kutokana na shughuli za uvunaji wa maliasilia hasa madini.³ Uchafuzi wa mazingira unaathari kubwa kwenye maisha ya wananchi kwani husababisha magonjwa kwa maisha ya watu, wanyama na mimea. Hivyo, ni jukumu la nchi kudhibiti uchafuzi wa mazingira ili kuepusha madhara yanayoweza kujitokeza.

¹United Republic of Tanzania., (2005), Ministry of Energy and Minerals, Opportunities for Mineral Resource Development, Fourth Edition, Government of United Republic of Tanzania

² Baadhi ya wananchi wa Mtwara waliandamana na kufanya vurugu zilizosababisha uharibifu mkubwa wa mali na hata kusababisha kifo kwa kupinga usafirishwaji wa gesi inayotarajiwa kuchimbwa huko kwenda Dar es Salaam, kwa nyakati tofauti mwezi wa Disemba, 2012, Januari 2013 na Februari 2013. Angalia, kwa mfano, Tanzania Daima, Gesi Mtwara ni vita• Wananchi waua polisi, wachoma magari 18, JK atakiwa kukatisha ziara, Free Media, 27 Januari 2013; Habari Leo, CCM Yatoa Tamko Vurugu za Bomba la Gesi, 14 Februari 2013; Radio Free Africa, Vurugu Mtwara, JK Aombwa Kuingilia Kati, Februari 20 2013.

³ Angalia, kwa mfano, United Republic of Tanzania, The Presidential Mining Review Committee to Advise the Government on Oversight of the Mining Sector, April 2008; APRM Tanzania Country Self-Assessment Report (Final Revised Edition), September 2011.

9.2 UZOEFU WA NCHI NYINGINE

Kabla ya kutoa mapendekezo ya kuboresha misingi ya katiba katika kuimarisha uwajibikaji katika sekta ya maliasili, yafaa kwanza kuangalia uzoefu wa nchi nyingine. Uzoefu wa nchi ambazo zimefanikiwa kuweka misingi ya uwajibikaji kwenye maliasili ni pamoja na Norway ambayo iliweka misingi hiyo miaka ya mwanzo ya 1970 na Bolivia ambayo iliweka misingi hiyo miaka baada ya mageuzi ya miaka ya 2000. Nchi nyingine iliyofanikiwa kuweka misingi ya uwajibikaji kwenye masuala ya maliasili ni Namibia. Norway iko barani Ulaya wakati nchi ya Bolivia ipo katika Amerika ya Kusini. Namibia iko barani Afrika. Tutaanza kuangalia uzoefu wa Norway.

9.2.1 Norway

Norway ni mojawapo ya nchi ambazo zinafuata mfumo wa ubepari wa Serikali (state capitalism).¹ Norway iliamua kufuata mfumo huu kutokana na uchanga wa sekta binafsi ya kizalendo lakini pia kwa kuwa iliona kuwa mfumo huo utawezesha kuboresha maisha ya wananchi walio wengi.² Kwa sababu hiyo, makampuni makubwa kwenye sekta ya maji, mafuta, uvuvi, magogo na madini nchini humo ni makampuni Serikali.³ Uchimbaji wa mafuta na gesi asilia nchini Norway ulianza hasa mwaka 1971. Kwa sasa Norway ni mojawapo ya nchi zilizofanikiwa kwa kiwango kikubwa kuboresha uchumi na maisha ya wananchi wake kutokana na sekta ya mafuta na gesi asilia. Hii imefanya sekta hiyo kuwa sekta muhimu kuliko zote nchini Norway pamoja na mazingira magumu ya uzalishaji ndani ya bahari ya kaskazini (*North Sea*).⁴ Hata hivyo, mafanikio ya Norway hayakupatikana mara moja. Mafanikio ya Norway yalipatikana baada ya kubadili sera zilizokuwa zinatoa upendeleo kwa makampuni binafsi za miaka ya 1960 na kuweka zile ambazo zilitoa kipaumbele kwa maslahi ya nchi na wananchi. Mabadiliko hayo yalifanyika katika miaka ya mwanzo ya 1970 na kama ilivyotarajiwa, mabadiliko hayo yalisababisha msugvano na makampuni ya nje, lakini hata hivyo, hakuna kampuni iliyoondoka

¹ The Economist., (2013), February 2nd -8th , Why the World Should Look at the Nordic Countries,

² Ryggvik, Helge.,(2010), The Norwegian Oil Experience: A toolbox for managing resources?, Centre for Technology, Innovation and Culture (TIK-Centre).

³ The Economist. (2013), February 2nd -8th , Why the World Should Look at the Nordic Countries,.

⁴ Ryggvik, Helge.,(2010), The Norwegian Oil Experience: A toolbox for managing resources?, Centre for Technology, Innovation and Culture (TIK-Centre).

nchini badala yake ziliendelea na uchimbaji baada ya Serikali kuonyesha msimamo.¹

Katiba ya Norway imeweka mwongozo wa uwajibikaji katika matumizi wa maliasili ya nchi. Ibara ya 110b ya Katiba hiyo inasema kuwa;

“Every person has a right to an environment that is conducive to health and to natural surroundings whose productivity and diversity are preserved. Natural resources should be made use of on the basis of comprehensive long-term considerations whereby this right will be safeguarded for future generations as well.”

Maana yake ni kuwa, kila mtu ana haki ya kuishi katika mazingira salama kiafya ambayo tija yake na utofauti wake vimehifadhiwa. Maliasili zitatumiwa kwa kuzingatia mahitaji mapana ya muda mrefu ambapo haki hii italindwa pia kwa ajili ya vizazi vijavyo. Ibara hiyo ya Katiba inaendelea kusema kuwa:

In order to safeguard their right in accordance with the foregoing paragraph, citizens are entitled to be informed of the state of the natural environment and of the effects of any encroachments on nature that are planned or commenced.”

Maana yake ni kwamba, ili kulinda haki zilizotajwa kwenye aya ilyotangulia, raia watapatiwa taarifa kuhusu hali ya mazingira ya kiasili na madhara yanayoweza kujitokeza kutokana na shughuli zilizopo au zinazotarajiwa kuanza.”

Msimamo wa kikatiba umefafanuliwa zaidi na sheria ya mafuta. Sheria hiyo inasema kuwa maliasili ya mafuta itatumiwa kwa mtizamo wa muda mrefu kwa faida ya jamii ya Kinorway kwa ujumla. Kwa hiyo, mafuta yatatoa mapato kwa nchi na kuboresha maisha, ajira na mazingira pamoja na kuimarisha biashara za Kinorway na viwanda na maendeleo ya viwanda bila kusahau maendeleo na mahitaji na shughuli za wenyeji.²

¹ Ryggvik, Helge.,(2010), The Norwegian Oil Experience: A toolbox for managing resources?, Centre for Technology, Innovation and Culture (TIK-Centre).

² Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities, Section 1-2.

Sheria ya mafuta inatoa haki kwa Serikali ya Norway kushiriki kwenye shughuli za uchimbaji mafuta.¹ Ushiriki wa Serikali ya Norway katika shughuli za uchimbaji mafuta unafanyika kupitia makampuni yakibiashara ya Serikali ambayo huingia ubia na makampuni mengine. Kampuni kubwa ya Serikali katika biashara ya mafuta ni statoil. Serikali ya Norway inamiliki asilimia 67 ya hisa za statoil. Kampuni hii inamiliki asilimia 80 ya shughuli za uchimbaji mafuta na gesi nchini Norway.² Kampuni imewekeza kwenye sekta ya mafuta na gesi kwenye nchi mbalimbali ikiwemo Brazil, Tanzania, Angola na Marekani.

Pamoja na kuwa Norway ina hisa nyingi kwenye makampuni ya uchimbaji wa gesi na mafuta, inatoza asilimia 28 ya kodi kwa makampuni yote na asilimia 50 zaidi kwa makampuni yanayochimba mafuta baharini. Uzalishaji wote wa gesi asilia na mafuta hufanyika baharini. Hii ina maana kuwa makampuni hayo hulipa asilimia 78 ya faida. Pamoja na hivyo, makampuni yanakimbilia kuwekeza nchini Norway.³

Faida inayotokana na gawio la hisa na mapato ya kodi huwekezwa kwenye mfuko maalumu ujilikanao kama “sovereign wealth fund.” Mfuko huo, una takribani \$540 billioni. Kila mwaka Serikali inachukua wastani wa asilimia 4 kusaidia kulipia huduma za jamii. Kiwango kikubwa kinatumika kuwekeza kwa ajili ya kizazi kijacho.⁴ Sehemu kubwa ya fedha zilizoko kwenye mfuko huo zinatumiwa kuwekeza kwenye viwanda vingine kama vile utegenezaji wa meli. Wizara ya fedha ndiyo mmiliki wa mfuko huo kwa niaba ya wananchi na benki kuu imepewa jukumu la kuwa meneja.⁵ Bunge la nchi hiyo, ndilo huamua kuhusu matumizi ya fedha hizo.

9.2.2 Bolivia

Bolivia ni moja ya nchi zenye utajiri mkubwa wa mafuta na gesi duniani. Hata hivyo, wananchi wengi kwa muda mrefu wamekuwa

¹ Act 29 November 1996 No. 72 relating to petroleum activities, Section 3-6.

² Persily, Larry. (2011), *Norway's Different Approach to Oil and Gas Development*, September. <http://www.arcticgas.gov/norway%E2%80%99s-different-approach-to-oil-and-gas-development>

³ Larry Persily, kama juu

⁴ Larry Persily, kama juu

⁵ The Economist, February 2nd -8th 2013, Why the World Should Look at the Nordic Countries,

na malalamiko kuwa rasilimali hizo hazinufaishi wananchi wa Bolivia. Kama Norway Bolivia ilibadili sera zake kutoka kuegemea katika maslahi ya makampuni makubwa ya nje ili kuweka msisitizo katika maslahi ya wananchi. Hata hivyo, tofauti na Norway, mabadiliko ya Bolivia yalisababishwa na malalamiko na vurugu za wananchi waliokuwa wanataka mabadiliko. Kuanzia mwaka 2000 Bolivia ilishuhudia vurugu na maandamano zilihusiana na maliasili kwa kuanzia na kile kilichoitwa vita vya maji (water war) ambayo yalikuwa ni maandamano makubwa ya kupinga ubinafsishaji wa maji katika mji wa Cochabamba. Vurugu na upinzani huo ulihamia katika maliasili ya gesi asilia na mafuta kuanzia mwaka 2003 kupinga upendeleo mkubwa kwa wawekezaji wa nje.

Willem Assies anabainisha kuwa upendeleo huo ulisababisha Bolivia kufanana na ombaomba wanaokalia viti vya dhahabu, kwa maneno yake halisi Assies anasema Bolivia ilikuwa “one of those proverbial beggars seated on a golden bench.”¹

Mwaka 2003 vurugu maandamano na upinzani mkubwa dhidi ya sera za kupendelea makampuni makubwa ya nje zilisababisha aliyekuwa Rais wa nchi hiyo, Gonzalo Sánchez de Lozada 'Goni', kujiuzulu na kukimbilia Marekani. Goni alirithiwa na aliyekuwa makamu wa Rais, Carlos Mesa, ambaye pia alilazimishwa kujiuzulu mwaka 2005 kwa maandamano kama yaliyomuondoa mtangulizi wake.²

Mwaka 2006 Evo Morales alichaguliwa kuwa Rais wa nchi hiyo na aliongoza nchi hiyo kupata katiba mpya ambayo ingefanya mabadiliko makubwa kwenye sekta ya gesi asilia na mafuta. Katiba mpya ya Bolivia iliyopatikana mwaka 2009 ililenga pamoja na mambo mengine kuhakikisha kuwa maliasili ya mafuta na gesi asilia inanufaisha wananchi wa Bolivia. Kama ilivyokuwa kwa Norway, hatua hii ilipingwa na makampuni yaliyokuwa yamekeza nchini humo. Pamoja na kuwa makampuni hayo yalitishia kuondoka hakuna kampuni iliyoondoka na badala yake yaliendelea kuwekeza zaidi kulingana na muongozo mpya wa

¹ Assies, Willem., (2004), “Bolivia: A Gasified Democracy,” in *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 76 (April 2004), pp. 25-43, Uk 27

² Assies, Willem., (2004), “Bolivia: A Gasified Democracy,” in *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 76 (April 2004), pp. 25-43,

katiba.¹ Katiba ya Bolivia ina Ibara nyingi zinazozungumzia uwajibikaji katika usimamizi wa maliasili ya Taifa. Baadhi yake ni kama ifuatavyo:

1. Mali asili ni urithi wa wananchi wa Bolivia na ni muhimu kwa maendeleo endelevu ya nchi (Country's sustainable development). Maliasili zitatumika kwa manufaa ya wananchi kulingana na misingi na mipangilio itakayowekwa kisheria.²
2. Ni jukumu la Serikali na wananchi kutunza, kuhifadhi na kutumia kwa uendelevu mali asili na kuhakikisha urari wa mazingira.³
3. Wananchi wana haki ya kushiriki kwenye usimamizi wa mazingira, kutaarifiwa na kushirikishwa kwenye maamuzi ambayo yataathiri mazingira yao.⁴
4. Madini katika aina zake mbalimbali, hewa, ardhi, maji, sumaku umeme, mafuta na gesi asilia, misitu ni mali asili na katika miundo yake mbalimbali yatatumika kimkakati kwa maslahi ya maendeleo endelevu ya nchi.⁵
5. Serikali inawajibika kusimamia shughuli za uvunaji madini katika mfululizo wake wote (*entire production chain*) kuanzia kwenye uchimbaji ili kuhakikisha kuwa madini yanatoa mchango katika maendeleo ya kiuchumi ya Taifa⁶
6. Serikali itasimamia uvunaji wa maliasili kupitia kampuni na mashirika yake ambayo kupitia kwayo inaweza ikaingia ubia na makampuni binafsi (partnership agreement), ya Kibolivia au ya kigeni. Itahakikisha kuwa faida ya rasilimali hizo inawekezwa nchini. Itahakikisha uwakilishi wa Serikali kwenye usimamizi wa uvunaji wa maliasili hizo. Makampuni

¹ Chávez, Franz., (2012), "Bolivia Boosts Incentives for Foreign Oil Companies," in Tierramérica (la paz), Inter Press Service Wednesday, May 02; Gordon, Gretchen., "Bolivia Briefing Series: Gas and Oil Nationalization" in The Democracy Center." <http://democracyctr.org/bolivia/investigations/bolivia-investigations-gas/bolivia-briefing-series-gas-and-oil-nationalization/>

² Ibara ya 346 ya Katiba ya Bolivia.

³ Ibara ya 342 ya Katiba ya Bolivia.

⁴ Ibara ya 343 ya Katiba ya Bolivia.

⁵ Ibara ya 348 ya Katiba ya Bolivia.

⁶ Ibara ya 370 ya Katiba ya Bolivia.

yote yatakayohusika kwenye uvunaji wa rasilimali lazima yalipe mrahaba kama haki ya wananchi na kodi zote zitakazowekwa kisheria.¹

7. Wananchi wa Bolivia watakuwa na haki sawa ya kupata faida zinazotokana na maliasili. Wananchi wanaotoka kwenye maeneo zinazotoka rasilimali hizo watapewa kipaumbele.²
8. Mafuta na gesi asilia, katika hali zake mbalimbali ni mali isiyoweza kutwaliwa kwa wananchi wa Bolivia (*inalienable and imprescriptible property of the Bolivian people*). Serikali kwa niaba ya wananchi wa Bolivia itamiliki mafuta na gesi asilia zote na yenyewe peke yake itahusika na masuala ya utafutaji wa masoko.
9. Hakuna mkataba au makubaliano ya aina yeyote kwa bayana au kwa njia isiyo ya bayana itavunja Ibara hii au sehemu yake. Ikitokea hivyo, mkataba au makubaliano hayo yatakuwa batili na waliokubali, kutia saini, kupitisha au kutekeleza watakuwa wamefanya kosa la uhaini.³
10. Kampuni ya Serikali ya Mafuta (YPFB) itakuwa na uhuru wa kiutawala, kiufundi na kiuchumi kulingana na sera ya Taifa ya mafuta na gesi. YPFB kama chombo cha Serikali ni yenyewe pekee itawajibika kufanya shughulia za mafuta na gesi asilia. YPFB inaweza isihamishe haki na majukumu kwa namna yeyote ya waziwazi au kwa njia isiyo ya wazi.⁴
11. YPFB imepewa madaraka ya kuingia mikataba na makampuni mengine ya binafsi, makampuni ya umma au mchanganyiko, ya kibolivia au ya kigeni kwa ajili ya uvunaji wa mafuta na gesi. Utiwaji wa sahihi wa mikataba hiyo haitamaanisha YPFB au Serikali kupata hasara. Mikataba kuhusiana na utafutaji na uvunaji wa rasilimali za mafuta na gesi asilia lazima ipate kibali bayana cha Bunge. Mikataba yote isiyo na kibali cha Bunge itakuwa batili, bila

¹ Ibara ya 352 ya Katiba ya Bolivia.

² Ibara ya 353 ya Katiba ya Bolivia.

³ Ibara ya 359 ya Katiba ya Bolivia.

⁴ Ibara ya 361 ya Katiba ya Bolivia.

lazima ya kutangazwa hivyo na mahakama au chombo kingine cha kisheria.¹

12. Serikali inapoingia ubia na makampuni binafsi katika utafutaji na uvunaji wa mafuta na gesi asilia, itakuwa na hisa zisizopungua asilimia hamsini na moja (51%) ya hisa zote.²

13. Makampuni yote ya kigeni yanayofanya kazi nchini yatafuta sheria za Bolivia na havitatumia vyombo vya nchi nyingine au vyombo vya usuluhishi vya kimataifa, au kukimbilia kutumia njia za kidiplomasia.³

9.2.3 Namibia

Katiba ya Namibia ilianza kutumika baada ya uhuru wake wa tarehe 21 Machi 1990. Katiba imeweka maliasili zote zilizo juu na chini ya ardhi ndani ya mipaka ya nchi kuwa ni mali ya Serikali ila kama zimemilikiwa kihalali. Hiyo ina maana kuwa, katiba inatambua umiliki binafsi wa maliasili za aina zote.⁴

Katiba inaipa jukumu Serikali kuhakikisha kuboresha na kusimamia maisha bora kwa wananchi kwa kuwa na sera ambazo pamoja na mambo mengine zitalinda mifumo ya ikolojia na bioanuai ya Namibia na matumizi endelevu ya maliasili zilizopo kwa faida ya Wanamibia wote, kwa sasa na kwa vizazi vijavyo.⁵

Pia, katiba inasema kuwa moja ya majukumu ya Taasisi za uchunguzi (ombudsman) ni kuchunguza malalamiko yote kuhusu matumizi yaliyozidi ya maliasili, matumizi mabaya ya maliasili zinazokwisha (non-renewable resources), uharibifu wa mazingira ya asili na kushindwa kulinda uzuri na uasili wa Namibia.⁶

9.2.4 Indonesia

Indonesia ni moja ya mataifa ambayo yana utajiri mkubwa wa madini. Hata hivyo, kwa miaka minngi wananchi wamekuwa wakilalamika kuwa hawanufaiki ipasavyo na rasilimali hizo kutokana na madai kuwa sheria zinazotawala uvunaji wa madini zilipendelea makampuni ya kigeni. Kutokana na msukumo kutoka

¹ Ibara ya 362, kama ilivyo hapo juu.

² Ibara ya 363 kama ilivyo hapo juu.

³ Ibara ya 366 kama ilivyo hapo juu.

⁴ Ibara ya 100 ya Katiba ya Namibia

⁵ Ibara ya 95 (1) ya Katiba ya Namibia.

⁶ Ibara ya 91(c) , kama ilivyo hapo juu.

kwa wananchi, mwaka 2009 sheria mpya ya madini iliundwa.¹ Baadhi ya masharti ya sheria hiyo ni kama ifuatavyo;

1. makampuni ya nje yanapaswa kuhakikisha kuwa katika kipindi cha miaka kumi tangu yaanze uzalishaji, asilimia 51% ya hisa zinakuwa kwa Waindonesia. Umiliki wa ndani wa hisa kwa kuanzia usipungue asilimia 20 kwa kipindi cha miaka mitano ya mwanzo ambazo hazitapunguzwa kwa kadiri mtaji unavyoongezeka (cannot be diluted through subsequent capital increases). Hisa hizo kwanza lazima ipewe Serikali kuu na Serikali za mitaa zinazohusika. Kama Serikali kuu na Serikali za mitaa zitakataa, basi hisa hizo zitakwenda kwa taasisi binafsi kwa mtindo wa zabuni.
2. Uchimbaji madini utafanyika katika maeneo yatakayopangwa na Serikali kuu, baada ya kushauriana na Bunge na Serikali za mitaa. Kabla ya hapo, uchimbaji madini ulikuwa unaweza kufanyika sehemu yoyote.
3. Sheria hiyo ilisitisha mfumo wa mikataba ya uwekezaji baina ya Serikali na wawekezaji na kwenda kwenye mfumo wa leseni zinazotumika kwa usawa baina ya wawekezaji wa ndani na nje (replacement of the previous contract based system to a licence-based system). Leseni hizo hutolewa na Serikali kuu kwa kushirikiana na Serikali za mitaa.
4. Leseni zote zinazohusu madini zitatolewa kwa njia ya zabuni badala ya utaratibu wa kutuma maombi ili kuleta uwazi na uwajibikaji katika ugawaji wa haki za uvunaji madini.
5. Makampuni ya nje yanatakiwa kutumia huduma (mining support services) za makampuni na taasisi za ndani isipokuwa pale ambapo hakuna mtoa huduma katika eneo hilo. Utumiaji huduma kutoka kwa makampuni yenye uhusiano hauruhusiwi isipokuwa kwa kibali maalum.

Kama ilivyokuwa kwa Norway, hatua ya Indonesia ilipingwa na makampuni mengi ya nchi, mengi yao yakitishia kujitoa. Hata hivyo, hakuna kampuni iliyojitoa na badala yake uwekezaji uliongezeka.

¹ Sheria ni "Law No. 4 of 2009 on Mineral and Coal Mining (Law No.4/2009)

9.3 MAPENDEKEZO

Tanzania inakabiliwa na changamoto kadhaa kwenye eneo la usimamizi wa mazingira na uwajibikaji katika matumizi ya maliasilia pengine kuliko wakati mwingine wowote. Baada ya kuangalia uzoefu wa nchi mbalimbali na changamoto katika maliasili za Taifa inapendekezwa kama ifuatavyo;

1. Maliasili zote katika aina na namna zake mbalimbali ni mali ya wananchi wa Tanzania na zitumike kuboresha maisha ya wananchi na kwa maendeleo endelevu kwa jamii yote ya kitanzania ya sasa na kwa vizazi vijavyo. Serikali inajukumu la kuchunguza na kuzuia matumizi mabaya ya maliasili zinazokwisha (non-renewable resources) na uharibifu wowote wa mazingira ya asili unaoweza kuathiri maisha ya wananchi kwa sasa na kwa vizazi vijavyo;
2. Wananchi wawe na haki ya kushirikishwa, kuhusishwa na kutaarifiwa kuhusu maamuzi yote yanayohusu utafutaji au uvunaji wa maliasili za umma. Ushiriki wa wananchi utoe kipaumbele kwa jamii ya wenyeji wa eneo inapopatikana maliasili husika au wale watakoathirika kwa shughuli zinazohusiana na rasilimali husika;
3. Wananchi wote wawe na haki ya kunufaika na maliasili za Taifa. Kwa njia hiyo, usimamizi wa maliasili za Taifa utahakikisha kuwa uvunaji wake unachangia kuboresha maisha ya jamii, ajira na kulinda mazingira, na wakati huohuo kuzingatia mahitaji na maslahi ya Serikali kuu, halmashauri ya wilaya, kijiji na waathirika wa mradi husika. Utaratibu wa kugawa hisa kwa wananchi wanaoathirika na uwekezaji mkubwa, kijiji na halmashauri uliko mradi utasaidia kufanya wananchi kunufaika na maliasili zilizopo;
4. Serikali, kwa niaba ya wananchi, ihakikishe kuwa wananchi wa Tanzania wananufaika na uvunaji wa maliasili katika aina na miundo yake mbalimbali. Hakuna mkataba au makubaliano ya aina yeyote yatakayokiuka msingi uliowekwa hapa kwa yote au kwa sehemu;

5. Serikali iwajibike kusimamia shughuli za uvunaji madini katika mfululizo wake wote(entire production chain) kuanzia kwenye uchimbaji ili kuhakikisha kuwa madini yanatoa mchango katika maendeleo ya kiuchumi ya Taifa
6. Kuwe na utaratibu wa Bunge kupitia kamati zake kuridhia mikataba yote inayohusu utafutaji na uvunaji wa maliasili za Taifa kwanza. Hii itasaidia kuongeza uwazi na kupunguza mianya ya rushwa na kuongeza uwajibikaji katika masuala ya mikataba;
7. Utaratibu wa kutoa leseni zitakazotolewa kwa njia ya zabuni ya wazi utumike badala ya utaratibu wa sasa wa mikataba baina ya Serikali na mwekezaji.
8. Serikali iwe na makampuni yake yanayoweza kuingia katika ubia na makampuni au taasisi zingine au mjumuiko wa makampuni katika shughuli za uvunaji wa maliasili katika nchi. Ikiwa hivyo, ni lazima kwa Serikali kupitia kwa kampuni zake kumiliki hisa zisizopungua asilimia 50 ya hisa zote. Kama tulivyoona hapo juu, Norway na Bolivia zinafuta mfumo huu. Norway iliunda kampuni ya statoil ambayo, kama ilivyoonyeshwa hapo juu, ndio yenye kumiliki sehemu kubwa ya miradi ya mafuta nchini humo, kama mkakati wa kulazimisha makampuni ya nje kuingia ubia na Serikali.¹ Kwa sasa Serikali ya Norway ina asilimia 67 za hisa za kampuni ya Statoil ambayo ndiyo mmiliki wa asilimia 80 ya uzalishaji wa mafuta na gesi asilia nchini Norway. Botswana ambayo pia nchi pekee katika Africa iliyoweza kutumia maliasili kwa kujikomboa kutoka hali ya kuwa nchi maskini ya dunia ya tatu na kuwa nchi ya kipato cha kati, na kuboresha kwa kiwango maisha ya watu wake, inafuata mfumo huo. Bebswana ni kampuni inayoongoza kwa uzalishaji wa almasi nchini Botswana. Kampuni hiyo ni ubia kati ya Kampuni inayoongoza kwa uzalishaji wa almasi duniani ya De Beers na Kampuni ya Serikali ijulikanayo kama *Diamond Trading Company Botswana* (DTCB).² Hapa

¹ The Economist, February 2nd -8th 2013, Why the World Should Look at the Nordic Countries.

² Iimi, A., (2006). *Did Botswana Escape from the Resource Curse?* Washington, D.C : International Monetary Fund; Mmolawa, N. (2007). Botswana Mining Industry Overview and Outlook. *Botswana Resource Sector Conference* 25-26

ikumbukwe kuwa, katika nchi hizo, hisa za Serikali hutokana na umiliki wake wa maliasili kwa mfumo huu.

Ifahamike kuwa hisa za Serikali hutokana na umiliki wa maliasili husika na siyo uchangiaji wa mtaji. Hivyo, mchango wake utatokana na uwiano wa thamani ya maliasili inayotarajiwa kuvunwa na mtaji unaohitajika. Umiliki wa hisa zaidi ya asilimia hamsini utaiwezesha Serikali kunufaika zaidi kutokana na kupata gawio la faida na kodi kwa makampuni husika. Umiliki huo pia unaisaidia Serikali kushiriki katika maamuzi yote makubwa kwenye mchakato mzima wa uzalishaji na hivyo kuzuia vitendo vya ukwepaji kodi vinavyweza kufanywa na makampuni.

9. mapendekezo ya Kamati ya Bomani kwenye sekta ya madini yazingatiwe.

July. Gaborone: Department of Mines; Chanda, R. (2010). *Botswana and the Resource Curse: Exception or Delay.*

SEHEMU YA KUMI

10.1 MUHTASARI WA MAPENDEKEZO

10.1.1 Sehemu Ya Pili: Maadili Ya Viongozi Na Uwajibikaji

Hali halisi iliyopo nchini na uzoefu wa nchi nyingine unaonyesha umuhimu wa katiba kuwa na maadili na miiko ya viongozi. Kwa sababu hiyo inapendekezwa kuwa:

- (i) Kiongozi wa umma, baada ya kushika uongozi na kila mwaka baada ya hapo, chini ya kiapo na baada ya kumaliza muda wa uongozi, atangaze mali zake, vyanzo vyake, mahali zilipo, thamani na madeni yake, ufadhili wowote ikiwa ni pamoja na thamani ya fedha za ufadhili huo, jina la mfadhili na shughuli zake; zawadi na takrima zozote; mafao ya aina yoyote, safari za nje zilizolipiwa nje ya safari za kikazi zilizolipiwa kutokana na fedha za umma; na
- (ii) Rais, Makamu wa Rais, Mawaziri, Manaibu Waziri, Wakuu wa Mikoa, Makatibu Wakuu na Manaibu Makatibu wa Wakuu, wabunge na Majaji wasiruhusiwe , kushika nafasi nyingine yoyote ya uongozi au ajira wakati wa uongozi wao isipokuwa kama imeelekezwa na katiba. Hali kadhalika, viongozi wa umma wasiruhusiwe kufanya kazi yoyote au kushiriki kwenye biashara ya aina yoyote ambayo inasababisha mgongano wa kimaslahi na kazi yake ya umma. Viongozi wa umma wasiruhusiwe kuwa na mkataba wowote ule wenye maslahi ya kifedha, au haki maalumu, au upendeleo maalumu unaotolewa na Serikali au wizara, idara, taasisi au wakala wowote wa Serikali, ikiwa ni pamoja na mashirika ya umma au matawi yake. Viongozi hao waepuke kabisa mgongano wa maslahi muda wote wa utumishi wao wa umma; na

- (iii) Kiongozi wa umma atakiwe, baada ya kushika madaraka kutoa taarifa zote kupitia ofisi husika kuhusu mgongano wa maslahi yote ya kifedha, kibiashara au maslahi mengineyo yanayoweza kujitokeza katika majukumu yake. Kiongozi atakayeshindwa kutangaza mgongano maslahi au mwenye utajiri asioweza kuulezea ashitakiwe.
- (iv) Kiongozi yeyote wa umma asiruhusiwe kushiriki kwenye maamuzi ya jambo lolote ambalo yeye au mwenzi wake wa ndoa au watoto wana maslahi binafsi; na
- (v) Serikali iwe haki na wajibu, kupitia utaratibu wa sheria, wa kutaifisha mali za viongozi au watumishi wa umma au wawakilishi wao ambazo hazijapatikana kihalali; na
- (vi) Kusiwe na nyongeza ya mshahara kwa Rais, Makamu wa Rais na Mawaziri itakayolipwa ila baada ya kuisha muda wa wa madaraka wakati wa nyongeza hiyo. Viongozi hao watangaze malipo mengine kutoka Serikalini au kutoka sehemu nyingine yeyote; na
- (vii) Kiongozi wa umma wakati wote ni lazima kwa wakati wote awajibike kwa wananchi, kuwatumikia kwa, uadilifu, utiifu, ufanisi na kwa uzalendo na haki; na
- (viii) Kiongozi yoyote wa umma anaweza aondolewa madarakani baada ya kutiwa hatiani kwa, kuhusika na ukiukwaji wa katiba, uhaini, hongo, ubadhirifu, ufisadi na rushwa na makosa mengine ya jinai au kutokuwa na uaminifu kwa umma; na
- (ix) Iwe mwiko kwa kiongozi yoyote wa umma kufanya vitendo ambavyo vinapingana na ofisi zao, au kujiweka katika nafasi ambayo itaonyesha, mgongano wa maslahi baina ya majukumu yao na maslahi binafsi; au kutumia nafasi zao au taarifa walizozipata kutokana na nyadhifa zao, kujinufaisha binafsi au kumnufaisha yoyote kwa njia zisizofaa; na kufanya

vitendo ambavyo vitaathiri heshima na uadilifu wa ofisi zao au wa Serikali; na

(x) Viongozi wa umma wasiruhusiwe kutumia mali za umma kwa shughuli au manufaa ya kibinafsi; na

(xi) Mishahara ya Wabunge iamuliwe na sheria. Kusiwe na nyongeza ya mishahara mpaka mwisho wa muda wa kukaa madarakani kwa wabunge waliopitisha nyongeza hiyo.

10.1.2 Sehemu ya Tatu: Uwajibikaji wa Viongozi Wakuu wa Serikali

Kuna mapendekezo yafuatayo kuhusiana na viongozi wakuu wa Serikali;

10.1.2.1 Rais wa Jamhuri ya Muungano

- (i) Inapendekezwa kuwa makosa yafuatayo yawe ni msingi wa Bunge kumshtaki Rais: (i) uvunjifu mkubwa wa Katiba; (ii) uhaini; (iii) rushwa na ufitadi; (vii) kupuuza au kukataa kutekeleza, au kuwaelekeza watu wa Serikali, kupuuza au kukataa amri halali ya mahakama; (viii) kuzuia, au kujaribu kuzuia, yeye mwenyewe au kupitia mtu mwingine, uchunguzi halali dhidi yake; (v) kutenda makosa ya kimaadili kinyume na hadhi ya ofisi ya Rais.
- (ii) Inapendekezwa kuwa Katiba itamke kuwa hoja ya kumshtaki Rais inaweza kuwasilishwa Bungeni na Mbunge yeyote. Kwa kuwa Wananchi wa wanawakilishwa na Wabunge; hivyo haitofaa kumpa kila mwananchi haki ya kuwasilisha hoja ya namna hiyo kutokana na uwingi wao. Ili kuondoa uwezekano wa kuzuiwa kwa hoja kutokana na shinikizo za kisiasa Katiba ielekeze kuwa anayetaka kutoa hoja hatolazimika kumjulisha mtu yeyote hoja inahusu nini hasa mpaka atakapoisoma Bungeni.
- (iii) Endapo Bunge litapitisha azimio la kumchunguza Rais, basi kwa haraka iwezekanavyo, Spika amjulisha Jaji Mkuu kwa maandishi kuwa Bunge limepitisha

azimio la kumchunguza Rais. Jaji Mkuu awateua Majaji wasiozidi saba na wasiopungua watatu kufanya uchunguzi. Majaji watakaounda lamati watateuliwa kulingana na muda wao wa kutmikia mahakama, kwa msingi kwamba, Jaji mwenye nafasi ya juu katika utumishi wa mahakama atakuwa mwenyekiti wa kamati ambaye ndiye ataiwakilisha taarifa ya uchunguzi Bungeni.

- (iv) Kamati inapomaliza kazi yake itaandika taarifa na kutoa mapendekezo kama Rais ashtakiwe au la. Mwenyekiti wa Kamati ataisoma taarifa Bungeni na kama mapendekezo ya Kamati ni kuwa Rais asishtakiwe basi huo ndiyo utakuwa mwisho wa hoja. Kama Kamati itapendekeza kuwa Rais ashtakiwe. na Spika atamuita Rais kutoa utetezi wake na akimaliza atawaruhusu Wabunge kuijadili hoja. Mjadala utafuatiwa na upigaji wa kura za siri wa Wabunge wote.
- (v) Mara baada ya upigaji wa kura za siri kumalizika, Spika wa Bunge atasimamia zoezi la kuhesabu kura za Wabunge. Kila chama na makundi mengine yenye uwakilishi Bungeni yatawakilishwa na mwangalizi mmoja katika zoezi la kuhesabu kura. Rais anaweza kupewa haki ya kuwa na mwakilishi wake kujua kama zoezi hilo linaendeshwa kwa utaratibu wa haki.
- (vi) Upigaji kura linapomalizika Spika wa Bunge atasoma matokeo na iwapo hoja ya kumwondoa Rais imeungwa mkono na theluthi mbili ya Wabunge wote basi, Rais atakuwa ameondolewa madarakani. Spika atatangaza rasmi kuwa kusema maneno kama haya, “Napenda kulitangazia Bunge hili na wananchi wote wa Tanzania kuwa leo hii tarehe Bunge la Tanzania, kwa mujibu wa Katiba, limefanya maamuzi ya kumuondoa Rais Madarakani na kwamba, kwa mujibu wa Katiba ya Nchi, Makamu wa Rais, Ndg/Bi ndiye atakuwa Rais mpya wa Tanzania kuanzia leo hii tarehe hadi mwaka utakapofanyika uchaguzi mwingine na kwamba ataapishwa mara moja.” Kama hoja imeshindwa, pia ni

muhimu kutoa tangazo kuwajulisha wananchi mapema iwezekanavyo. Kuweka utaratibu wa kutoa tangazo kama hili ni muhimu kwa usalama na utengamano wa nchi. Katiba ya sasa ina utata; inasema Rais atajiuzulu.

- (vii) Katiba itamke kuwa ni utaratibu huo ndiyo utatumika pia kumchunguza, kumshtaki na kumwondoa Makamu wa Rais. Katiba iliruhusu Bunge kutunga Sheria ya Mashtaka ya Kibunge (The Impeachment Act) ambayo itaainisha masuala mabalimbali: kiapo cha wajumbe wa Kamati ya Uchunguzi, akidi (quorum) yake, mamlaka ya kuita mashahidi, makosa wanayoweza kushtakiwa watumishi wa umma watakaojaribu kuzuia uchunguzi na adhabu zake, kinga ya mashahidi, na kadhalika.

10.1.2.2 Marejeo ya kimahakama (*judicial review*)

- (i) Ili kila mwanachi apewe nafasi ya kuiwajibisha Serikali pamoja viongozi wa Serikali akiwemo Rais, ni vyema Katiba mpya itamke waziwazi kuwa Mahakama zitakuwa na mamlaka ya kurejea maamuzi ya Serikali;
- (ii) Mahakama iliyo karibu na wananchi, Mahakama ya Mwanzo, ipewe mamlaka ya kurejea maamuzi ya watendaji katika ngazi ya kijiji, Kata na tarafa;
- (iii) Mahakama za Wilaya na Hakimku Mkazi zipewe mamlaka ya kurejea maamuzi ya watendaji wa Serikali za Mitaa (Halmashauri za wilaya, miji, manispaa, na jiji).
- (iv) Mahakama Kuu na Mahakama ya Hakimku Mkazi ziwe na madaraka kurejea maamuzi ya viongozi wa ngazi za juu (mawaziri na makatibu wakuu na wakurugenzi wa taasisi mbalimbali) na wizara, idara, wakala mbalimbali, na mamlaka ya usimamizi (regulatory authorities). Mamlaka ya kufanya marejeo kuhusu maamuzi ya Rais yawe kwa Mahakama Kuu.

- (v) Msimamo wa kisheria wa sasa unaoeleza kuwa Jaji anayo uhuru wa kuamua (discretionary orders) kutoa amri ubadilishwe.

10.1.2.3 Mashauri ya Madai Dhidi ya Serikali

- (i) Haki ya mwananchi kuifungulia Serikali shauri la madai itamkwe bayana kwenye Katiba ya Nchi.
- (ii) Mahakama ya Hakimu Mkazi nayo ipewe mamlaka ya kusikiliza mashauri ya madai dhidi ya Serikali Kuu.

10.1.2.4 Uchaguzi

- (i) Ili kuwa na uchaguzi mzuri ambao unaweza kuwawajibisha viongozi ni muhimu masuala yafuatayo yazingatiwe. Kwanza, rushwa iondolewe katika uchaguzi. Pili, kuwe na Tume huru na yenye uwezo ya Uchaguzi. Tatu, kuwa na usawa kwa washiriki wote wa uchaguzi. Nne, kuwa na kanuni zinazojulikana na kukubalika na wadau wote. Tano, kuwepo urahisi wa wadau kushiriki katika uchaguzi. Na sita, kuwepo usahihi na ukubalifu wa matokeo.¹

10.1.2.5 Uhuru wa Vyombo vya Habari

- (i) Ili Rais na viongozi wengine waweze kuwajibishwa ipasavyo ni muhimu Katiba iainishe uhuru wa vyombo vya habari. Ni vizuri kuwa na sheria inayodhibiti vyombo vya habari kwa kuzingatia usalama wa taifa, maslahi ya taifa kama umoja na amani, ikizingatiwa kuwa Tanzania ni nchi yenye makabila mengi, dini nyingi, tabia na utamaduni tofauti pamoja na viwango tofauti vya maendeleo ili kuulinda umoja wa kitaifa.² Hata hivyo kuzuia habari ili kuulinda maslahi binafsi au kuficha ufiisadi au makosa ya kiuongozi ni utaratibu ambao unafaa kuepukwa ili kuimarisha uwajibikaji.

¹ Angalia, TEMCO, (2011), The 2010 Tanzania General elections: Report of the Tanzania Election Monitoring Committee, TEMCO, Dar es Salaam, uk. 2.

²Mukandala, Rwekaza, "Uchaguzi na Uimarishaji wa Demokrasia Katika Tanzania", katika REDET, (2007), Uchaguzi na Ukomavu wa Demokrasia Tanzania, Vitabu vya Programu ya REDET Na. 14, REDET, Dar es Salaam, uk.10-22, uk.17.

- (ii) Katiba iainishe wajibu wa viongozi na watumishi kutoa taarifa kwa vyombo vya habari. Kikomo pekee kiwe habari haiwezi kutolewa kama itakuwa na athari za usalama, au maslahi mengine yanayokubalika ya kitaifa.

10.1.2.6 Mawaziri

- (i) Kama ilivyo uwajibikaji wa ujumla, Katiba mpya iainishe utaratibu wa Bunge kumuwajibisha waziri mmoja mmoja (*individual ministerial responsibility*) ili ueleweke vizuri tofauti na sasa. Waingereza hawajaandika kwa sababu hawana Katiba iliyoandikwa. Taifa lenye Katiba iliyoandikwa (*written constitution*) kama Tanzania halina haja ya kufuata utaratibu wa Kiingereza wa kutoiandika kanuni (*doctrine*) hiyo.
- (ii) Katiba iwazuie Wabunge kuwa mawaziri au kushika nafasi nyingine katika mhimili wa Serikali katika Wizara, mashirika ya umma, wakala, na mamlaka za udhibiti (*regulatory authorities*).
- (iii) Mamlaka ya Rais kulivunja Bunge asipokubaliana nalo¹ yafutwe kwa sababu Rais ni kiongozi wa Serikali inayotakiwa kusimamiwa na Bunge. Bunge haliwezi kuwasimamia Mawaziri kwa uthabiti endapo aliyewateua amepewa mamlaka ya kulivunja Bunge.

¹ Ibara ya 97 (4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

10.1.3 Sehemu ya Nne: Taasisi Za Uwajibikaji Na Utekelezaji Wa Sheria

Baada ya kuangalia hali halisi ilivyo Tanzania, ikiwa ni pamoja na mambo yanayoweza kuathiri ufanisi wao katika vita dhidi ya rushwa. Mapendekezo yafuatayo yanaweza kusaidia kuboresha ufanisi na umadhubuti wa taasisi hizo kiutendaji;

- (i) Inapendekezwa kuwa Mkurugenzi Mkuu wa TAKUKURU na Naibu wake wateuliwe na Rais na kuthibitishwa na Bunge. Inapendekezwa kuwa utaratibu wa kumuondoa Mkurugenzi Mkuu wa TAKUKURU uwe sawa na ule wa majaji wa mahakama kuu.
- (ii) (Sekretarieti ya Maadili ipewe hadhi ya kuwa Tume ya Maadili na Uwajibikaji na ipewe madaraka kamili ya kusimamia utekelezaji wa maadili na miiko ya viongozi. Madaraka hayo ni pamoja na kushtaki wakiukaji wa maadili na miiko ya viongozi. Uteuzi wa watendaji wakuu wa taasisi hii ufanywe na Rais baada ya waombaji kuhakikiwa kwa kukaribisha maoni ya watu (public hearings) na kudhibitishwa na Bunge. Watendaji wakuu wa Taasisi hii waondolewa madarakani kwa utaratibu kama ule wa majaji.
- (iii) Tume ya Haki za Binadamu na Utawala Bora iendelee kuwa chombo cha kikatiba na iwe na madaraka ya kufanya uchunguzi huru, taarifa zake ziwe wazi kwa umma. Aidha, Tume iwe na uwezo wa kutoa maelekezo badala ya kutoa ushauri kwa ofisa wa umma, kama ilivyo sasa. Pia, Tume iwe na madaraka ya kufanya uchunguzi huru kwa mujibu kanuni za Paris.
- (iv) Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali ateuliwe na Rais baada ya waombaji kuhakikiwa kwa kukaribisha maoni ya watu (public hearings) na kudhibitishwa na Bunge. Kwa kuwa kazi kubwa ya Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali ni kuichunguza Serikali, itafaa zaidi kupeleka kwa Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu kutoa taarifa

Bungeni badala ya Rais ambaye pia ni kiongozi wa Serikali. Uwasilishaji wa taarifa Bungeni unazifanya taarifa hizo ziwe wazi kwa umma na hivyo kuwezesha wananchi kujua na kutathmini utendaji wa Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali lakini pia na utendaji wa taasisi na asasi zote zilizofanyiwa ukaguzi.

- (v) Taasisi zote hizi ziwe na uhuru wa kibajeti itakayopitishwa na Bunge, na Serikali iziwezeshe kuwa na rasilimali za kutosha kukabiliana na majukumu yao ipasavyo. Ibara 229 ya Katiba ya Uganda imetamka kuwa IG itakuwa na uhuru katika utekelezaji wa majukumu yao. Serikali ihakikishe kuwa Taasisi hizi zina rasilimali rasilimali za kutosha.
- (vi) Mkurugenzi wa Mashtaka asilazimike kufanya kazi kwa maelekezo ya mtu au mamlaka yoyote.
- (vii) Ili kulinda uhuru wa Mkurugenzi wa Mashtaka, inapendekezwa uteuzi wake ufanyiike kwa njia itakayopunguza ushawishi wa mtu mmoja katika utendaji wake. Moja ya kati ya njia zifuatazo zinaweza kutumika. 1). Ateuliwe na Rais na kudhibitishwa na Bunge. 2). Nafasi ya Mkurugenzi wa Mashtaka itangazwe ili watu wenye sifa stahili waweze kuomba nafasi hiyo na majina yao kuchujwa katika mchakato utakaowahusisha wananchi kutoa maoni yao. Kisha jina la mtu atakaye onekana kuwa na sifa zaidi kupendekezwa kwa Rais ambaye baada ya kumteua jina lake lidhibitishwe na Bunge.
- (viii) Ili kulinda uhuru wa Mwendesha Mashtaka ni muhimu akawa na usalama wa ajira (security of tenure). Inapendekezwa kuwa Mkurugenzi wa Mashtaka aondolewe madarakani kwa utaratibu kama ule wa majaji.
- (ix) Nafasi ya Mkurugenzi wa mashtaka ikiwa ni pamoja na masharti ya ajira na utumishi wa Mkurugenzi wa Mashtaka yawekwe kwenye katiba kama ilivyo kwa Majaji.

- (x) Mahakama iwe na mamlaka ya kufanya marejeo ya maamuzi ya Mkurugenzi wa Mashtaka (Judicial Review) ili kudhibiti matumizi mabaya ya madaraka.

10.1.4 Sehemu ya Tano: Uwajibikaji wa Mahakama

Kuhusu mhimili wa Mahakama, inapendekezwa kama ifuatavyo:

- (i) **Wajumbe Huru wa Tume ya Utumishi wa Mahakama**
Wajumbe wa Tume ya Utumishi wa Mahakama wasiwe wateule wa Rais kama ilivyo sasa. Vilevile, wajumbe wake wasiwe wote ni watumishi wa Mahakama au Majaji peke yao ili kufanya Tume iwe huru.
- (ii) **Majukumu ya Tume ya Utumishi wa Mahakama**
Tume ipewe majukumu ya kushughulikia ajira, kuwapandisha vyeo, maslahi, na nidhamu ya Majaji na Mahakimu bila kubagua. Utaratibu wa kuwaondoa Majaji ubaki kama ilivyo hivi sasa.
- (iii) **Kamati ya Maadili ya Majaji**
Kamati ya Maadili za Majaji inatakiwa ijumuishe wajumbe wengine ambao siyo watumishi wa mahakama ili iwe huru kiutendaji kuwawajibisha Majaji. Inaweza kufaa kama nusu ya wajumbe wa Kamati wawe ni watu huru wenye ujuzi wa sheria na waadilifu. Hivyo, Katiba itamke kuwa vyombo vitakavyoundwa ni muhimu vishirikishe watu huru ambao hawana mgongano wa kimaslahi.
- (iv) **Kamati za Maadili za Mahakimu za Wilaya na Mikoa**
Kamati za Maadili za Mahakimu katika ngazi za wilaya na mikoa zinatakiwa kuwa huru. Kamati hizo kwa sasa zinawashirikisha watawala wengi ambao wanaweza kutumia nafasi hiyo na idadi yao kufifisha uhuru wa Mahakama. Kwa madhumuni ya udhibiti wa matumizi ya madaraka (*checks and balances*), si vibaya kukawa na mjumbe mmoja anayeiwakilisha Serikali lakini wajumbe wengi wawe ni watu huru. Vilevile, Kamati hazitaweza kuwa huru kama wajumbe wake wengi watakuwa ni watumishi wa Mahakama. Hivyo Katiba itamke wazi kuwa Bunge linaweza kutunga sheria kushughulikia nidhamu

ya Mahakimu na watumishi wengine wa Mahakama lakini wajumbe hao ni sharti wawe watu huru.

(v) Kuegemea Masharti ya Kiufundi

Katiba ijaribu kutatua changamoto ya Mahakama kuamua kesi kwa kutumia masharti ya kiufundi (procedural technicalities). Kama ilivyokwishaelezwa, kwa sasa Katiba inaelekeza Mahakama kuamua kesi bila kuegemea masharti ya kiufundi lakini tatizo limeendelea kwa sababu kifungu hicho kimepuuzwa. Inapendekezwa kuwa (a) Katiba iendelee kulisitiza kuwa Mahakama zizingatie haki ya msingi na siyo masharti ya kiufundi; (b) mwananchi ambaye kesi yake haikuamuliwa kwa kigezo cha haki ya msingi basi atakuwa na haki ya kufungua shauri lake tena na muda wa kufungua shauri utanza kuhesabiwa kuanzia siku ya uamuzi huo; (c) Katiba ieleze kuwa mwananchi ambaye kesi yake imefutwa kutokana na masharti ya kiufundi basi hawezi kulipa gharama za uendeshaji wa kesi. Hii itawazuia wale (hasa mawakili) wanaopenda kuiomba Mahakama iame kesi kwa mujibu wa masharti ya kiufundi. Kwa maneno mengine, hata akishinda ajue kuwa hatapata kitu na upande wa pili utakuwa na haki ya kuifungua kesi tena.

10.1.5 Sehemu ya Sita: Uwajibikaji wa Bunge

Mapendekezo yafuatayo yametolewa kuhusiana na mhimili wa Bunge;

(i) Kuwatenganisha Mawaziri na Bunge

Ili kuimairisha uwajibikaji wa Bunge katika kuisimamia Serikali, Katiba itamke kuwa Mawaziri watateuliwa nje ya Bunge. Wabunge wabaki na jukumu lao la uwakilishi, kutunga sheria na kuisimamia Serikali. Vilevile, kuwatenganisha watendaji wa Serikali na Bunge itakuwa ni kuimarisha msingi wa mgawanyo wa madaraka (*separation of powers*).

(ii) Spika wa Bunge aliye Huru

Spika wa Bunge atoke nje ya Bunge ili awe huru kuendesha Bunge bila kupendelea chama kimojawapo. Katika kuleta usawa katika uendeshaji wa Bunge na

kumwondolea shinikizo za kisiasa Katiba ya Kenya inaelekeza kuwa Spika atatoka nje ya Bunge.

(iii) Maslahi ya Taifa

Ili kuzuia Bunge kuendeshwa kwa maelekezo ya vyama vya siasa kufuatana na maslahi finyu (*narrow and partisan political interests*) na baadala yake lizingatie maslahi ya taifa ni vizuri Katiba izuie maelekezo ya namna hiyo kutolewa.

(iv) Wagombea Huru

Wagombea huru (independent candidates) wa Ubunge waruhusiwe ili kupunguza ushawishi na ukiritimba wa vyama vya siasa katika kufikia maamuzi Bungeni. Wabunge wasiyo na vyama wanaweza kuwa ni Wabunge huru na muhimu ambao wanaweza kutetea maslahi mapana ya kitaifa kuliko kufuata maelekezo, na kutetea maslahi finyu, ya chama.

(v) Ukomo wa Ubunge

Wabunge wawekewe ukomo wa kuwa madarakani. Kama anavyosema Mallya, Wabunge wengi hutumia rushwa na njia zingine mbali mbali kubaki madarakani.¹ Kama hali ni hivyo kuna hatari ya nchi kudumaa kwa kuwa na viongozi wasioweza kubadilishwa. Hivyo, ni bora na inafaa kuwe na ukomo wa vipindi viwili tu vya uchaguzi.

(vi) Kufanya Kazi kwa Uthabiti na Kuepuka Mgongano wa Kimaslahi

Katiba izuie Wabunge kujihusisha na kazi zinazosababisha mgongano wa kimaslahi. Hali kadhalika, azuiwe kuajiriwa au kujishughulisha na kazi zingine zaidi kuliko kazi yake ya uwakilishi.

¹ Mallya, Ernest T., "The Relationship of Members of Parliament with other Political Actors: Government, Own Party and Voters", in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People's Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp.113-133, at p.132.

**(vii) Haki ya Wananchi Kuwawajibisha Wawakilishi Wao
(Right to Recall)**

Inapendekezwa kuwa Katiba mpya ya Tanzania iainishe haki ya wapiga kura kuwawajibisha (yaani kuwaondoa) Wabunge endapo kutatokea mambo yafuatayo: (a) kuacha kuishi au kuondoka kwenye jimbo lake la uchaguzi kwa muda mrefu bila sababu za kuridhisha; (b) kutohudhuria vikao vya Bunge mara kwa mara bila ruhusa ya Spika; (c) kuajiriwa, au kufanya kazi nyingine na kuacha kuzingatia kazi yake ya kuonana na wapiga kura wake; (d) kufanya biashara, kumiliki makampuni, au kuwa na hisa katika makampuni ambayo yana mikataba au mahusiano ya kibiashara na taasisi za umma, kwa namna ambayo inaleta mgongano wa kimaslahi; (d) kushindwa kuwasilisha hoja za wapiga kura wake Bungeni kwa muda mrefu; (e) kuunga mkono sera ambazo wapiga kura hawazikubali¹; (f) kutiwa hatiani kwa kosa la kutoa au kupokea rushwa na makosa mengine ya jinai; (g) kutenda kitendo ambacho ni kinyume cha maadili mema ya viongozi popote alipo.

Inapendekezwa kuwa utaratibu wa kumuwajibisha Mbunge ujengwe katika misingi miwili: kwanza, ridhaa ya wapiga kura, na pili, Katiba na sheria. Mathalan, tuhuma za kuunga mkono sera zisizokubalika na wapiga kura au kushindwa kuwasilisha hoja zao Bungeni zinategemea sana maoni ya wananchi. Hivyo, kwa tuhuma za namna hiyo ni lazima wapiga kura wengi watoe ridhaa yao. Kwa upande mwingine, tuhuma za Mbunge kutohudhuria vikao vya Bunge zinahitaji uchunguzi zaidi kuliko maoni ya wapiga kura kwa sababu ushahidi utapatikana kwa Spika. Vilevile, kama anafanya biashara inayosababisha

¹ Utafiti uliofanywa na Liviga ulionyesha kuwa watu wanataka kupewa mamlaka ya kuwawajibisha wawakilishi wao wanapounga mkono sera ambazo wao hawazikubali [Angalia, Liviga, Athumani, "The Role of Members of Parliament as Representatives of the People", in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People's Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp.93-112, at p. 107]. Hata hivyo, inafaa kuzingatiwa kuwa maoni husika ya wananchi ni lazima yaendene na sera za kitaifa, vinginevyo yasikubalike. Mathalan, wananchi kutaka Mbunge aondolewe kwa sababu anapinga kinywaji cha gongo ambacho wao wanakitaka au kutaka Mbunge aondolewe kwa sababu anasisitiza wazazi wa watoto wasioenda shule wakamatwe. Maoni kama hayo hayafai kukubaliwa.

mgongano wa kimaslahi basi hili nalo linategemea sheria na ushahidi na siyo maoni ya wapiga kura wake. Zaidi ya hapo, Katiba ikiainisha sababu za Mbunge kuondolewa ina maana kuwa wananchi, kupitia mkachato wa kutengeneza Katiba, wameridhia Wabunge wao waondolewe wakifanya makosa husika. Hivyo, hukutakuwa na haja ya kurudi tena kwa wananchi kuwauliza endapo wanaridhia Mbunge wao kuondolewa kwa sababu ya kufanya kosa lililoainishwa kwenye Katiba.

Kutokana na yaliyoelezwa hapo juu, inapendekezwa kuwa sababu za kumuwajibisha Mbunge kabla ya uchaguzi zigawanywe katika mafungu mawili: kwanza, zile zinazotegemea maoni ya wapiga kura; na pili ni zile zinazotakana na msingi wa Katiba na sheria. Utaratibu wa uwajibishaji (*procedure*) nao ufuatae mgawanyo huu. Kama mtu anataka Mbunge awajibishwe kwa sababu ya kutowasilisha maoni ya wapiga kura wake basi inabidi apate saini za wapiga kura wengi (theluthi mbili) kabla ya uchunguzi kuanza kufanyika. Lakini, kama tuhuma ni kuwa Mbunge hahudhuri vikao vya Bunge au amejiriwa kwingine kinyume na matakwa ya Katiba basi mpiga kura mmoja tu anaweza kuwasilisha hoja hiyo. Inapendekezwa pia kuwa Spika akipokea tuhuma za aina hiyo basi atangaze na hatimaye amjulishe Jaji Mkuu ili aunde jopo la Majaji watano kuchunguza. Kuondolewa kwa Mbunge au la kutategemea matokeo ya uchunguzi.

(viii) Mgongano wa Kimaslahi katika Kutunga Sheria

Inapendekezwa kuwa ni muhimu kwa Katiba kuzuia suala la mgongano wa kimaslahi kuhusina na jukumu la Bunge kutunga sheria. Kwa mfano, Wabunge wasiruhusiwe kutunga sheria inayoongeza mishahara, posho, au marupurupu yao mengine. Wanaweza kutunga sheria kama hiyo lakini itakayoanza kutumika Bunge jingine lakini siyo wakati wao.

(ix) Udhibiti wa Bunge

Inapendekezwa kuwa: Kwanza, Katiba ieleze kuwa kila mamlaka yana ukomo. Bunge likitunga sheria ambayo inakiuka Katiba basi sheria hiyo itapingwa Mahakamani. Pili, Rais asipewe mamlaka ya kulivunja Bunge lakini

Bunge likitunga sheria isiyozingatia maslahi ya Taifa bali maslahi ya kibinafsi basi Rais anaweza kukataa kuisaini na kama kutakuwa na mgogoro basi suala hilo litapelekwa Mahakamani kwa uamuzi. Tatu, Katiba iruhusu baadhi ya maamuzi ya Bunge kurejewa na Mahakama (judicial review). Mfano, maamuzi ya kuwasimamisha Wabunge au kuwazuia kuongea kama ni kinyume cha sheria basi Mahakama ipewe mamlaka ya kuyarejea. Nne, Katiba itamke wazi kuwa kila mhimili una kazi zake ilivyoainishwa kwenye Katiba na kwamba ni Katiba ndiyo itashika hatamu, siyo mhimili wa Bunge.

10.1.6 Sehemu ya Saba: Maadili na Uwajibikaji wa Madiwani

Ili kuimarisha maadili na uwajibikaji wa madiwani inapendekezwa kama ifuatavyo;

- (i) Misingi mikuu ya maadili itapaswa kuandikwa kwenye Katiba ya nchi. Misingi hiyo itapaswa kuonyesha makosa ambayo endapo Madiwani na Watendaji watakiuka basi hatua kali dhidi yao zitachukuliwa; hii ni pamoja kupewa adhabu watakayostahili. Misingi hiyo vilevile itawahusu viongozi wa siasa, watendaji wa Serikali na wale walioko kwenye Mashirika ya umma.
- (ii) Kiundwe chombo maalum cha kusimamia maadili kwa ajili ya viongozi wa umma kama ilivyopendekezwa kwenye sehemu ya nne;
 - (a) Chombo hicho kipewe madaraka ya kuchunguza mwenendo wa maadili miongoni mwa Madiwani na Watendaji; kusimamia mwenendo wa maadili na uwajibikaji miongoni mwa madiwani na watendaji na vilevile kuendesha mashtaka dhidi ya Madiwani na Watendaji ambao watakiuka maadili au watashindwa kuwajibika kwenye sehemu zao za kazi. Chombo hicho vilevile kitashughulika na viongozi wa siasa na pia watendaji katika mashirika ya umma.
 - (b) Chombo hicho kitatakiwa kutoa mafunzo na elimu ya maadili na uwajibikaji Serikalini na vilevile kwenye mashirika ya umma

(c) Chombo hicho kitaripoti au kutoa taarifa zake kwenye Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.

- (iii) (Sheria ya maadili na uwajibikaji inatakiwa iwekwe bayana kwenye kanuni za maadili na uwajibikaji kwa ajili ya madiwani, viongozi wa siasa na watendaji katika Serikali Kuu, Serikali za Mitaa na mashirika ya umma. Sheria hiyo ifafanue wazi makosa ya kimaadili, uwajibikaji na pia adhabu kwa wahusika.

10.1.7 Sehemu ya Nane: Uwajibikaji Na Maadili Ya Watendaji wa Serikali Ya Mitaa

Uzoefu kuhusu Sheria na Kanuni za Maadili na uwajibikaji ya Watendaji hapa nchini umeonyesha kuwa kuna changamoto nyingi kuhusu Sheria na Kanuni zenyewe na pia utekelezaji wa maadili hayo. Kutokana na hivyo, kumekuwa na changamoto nyingi kuhusu utekelezaji wa kazi za umma katika Serikali za mitaa. Ili kukabiliana na changamoto hizo inapendekezwa kama ifuatavyo;

- (i) Misingi ya Maadili na uwajibikaji kwa ajili ya Viongozi na Watendaji iwekwe kwenye Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania;
- (ii) Inapendekeza iundwe Tume ya Maadili na uwajibikaji ambayo itakuwa huru na itakuwa na Makamishna waliochaguliwa kufuatana na sifa na watatekeleza na kusimamia shughuli zote zinazohusiana na maadili na uwajibikaji wa viongozi wa umma na Watendaji hapa nchini. Ili chombo hiki kifanye kazi zake kwa ufanisi, kiwe na matawi katika kila Wilaya na Viongozi/Watendaji wote wa umma watasimamiwa kuanzia ngazi ya Mkoa.
- (iii) Makamishna wa Tume ya Maadili wateuliwa na Rais lakini majina yao itapaswa kudhibitishwa na Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania baada ya uteuzi
- (iv) Sheria ya Maadili kwa ajili ya Viongozi/Watendaji haina budi kuweka bayana utaratibu utakaotumika katika kupokea malalamiko, kuchunguza na hatimaye

kuendesha mashtaka kuanzia ngazi ya mkoa hadi Taifa.

10.1.8 Sehemu ya Tisa: Uwajibikaji katika Maliasilia za Taifa

Kutokana na changamoto zinazoikabili Tanzania kwenye eneo la usimamizi wa mazingira na uwajibikaji katika matumizi ya maliasili, mambo yafuatayo yanapendekezwa ili kuimarisha uwezo wa nchi kukabiliana nazo;

- (i) Katiba ianishe kuwa maliasili zote katika aina na namna zake mbalimbali ni mali ya wananchi wa Tanzania na zitumike kuboresha maisha ya wananchi na kwa maendeleo endelevu kwa jamii yote ya kitanzania ya sasa na kwa vizazi vijavyo. Serikali inajukumu la kuchunguza na kuzuia matumizi mabaya ya maliasili zinazokwisha (non-renewable resources) na uharibifu wowote wa mazingira ya asili unaoweza kuathiri maisha ya wananchi kwa sasa na kwa vizazi vijavyo;
- (ii) Wananchi wawe na haki ya kushirikishwa, kuhusishwa na kutaarifiwa kuhusu maamuzi yote yanayohusu utafutaji au uvunaji wa maliasili za umma. Ushiriki wa wananchi utoe kipaumbele kwa jamii ya wenyeji wa eneo inapopatikana maliasili husika au wale watakaoathirika kwa shughuli zinazohusiana na rasilimali husika;
- (iii) Wananchi wote wawe na haki ya kunufaika na maliasili za Taifa. Kwa njia hiyo, usimamizi wa maliasili za Taifa utahakikisha kuwa uvunaji wake unachangia kuboresha maisha ya jamii, ajira na kulinda mazingira, na wakati huohuo kuzingatia mahitaji na maslahi ya Serikali kuu, halmashauri ya wilaya, kijiji na waathirika wa mradi husika. Utaratibu wa kugawa hisa kwa wananchi wanaoathirika na uwekezaji mkubwa, kijiji na halmashauri uliko mradi utasaidia kufanya wananchi kunufaika na maliasili zilizopo;

- (iv) Serikali, kwa niaba ya wananchi, ihakikishe kuwa wananchi wa Tanzania wananufaika na uvunaji wa maliasili katika aina na miundo yake mbalimbali. Hakuna mkataba au makubaliano ya aina yeyote yatakayokiuka msingi uliowekwa hapa kwa yote au kwa sehemu;
- (v) Serikali iwajibike kusimamia shughuli za uvunaji madini katika mfululizo wake wote(entire production chain) kuanzia kwenye uchimbaji ili kuhakikisha kuwa madini yanatoa mchango katika maendeleo ya kiuchumi ya Taifa
- (vi) Kuwe na utaratibu wa Bunge kupitia kamati zake kuridhia mikataba yote inayohusu utafutaji na uvunaji wa maliasili za Taifa kwanza. Hii itasaidia kuongeza uwazi na kupunguza mianya ya rushwa na kuongeza uwajibikaji katika masuala ya mikataba;
- (vii) Utaratibu wa kutoa leseni zitakazotolewa kwa njia ya zabuni ya wazi utumike badala ya utaratibu wa sasa wa mikataba baina ya Serikali na mwekezaji.
- (viii) Serikali iwe na makampuni yake yanayoweza kuingia katika ubia na makampuni au taasisi zingine au mjumuiko wa makampuni katika shughuli za uvunaji wa maliasili katika nchi. Ikiwa hivyo, ni lazima kwa Serikali kupitia kwa kampuni zake kumiliki hisa zisizopungua asilimia 50 ya hisa zote. Kama tulivyoona hapo juu, Norway na Bolivia zinafuta mfumo huu. Norway iliunda kampuni ya statoil ambayo, kama ilivyoonyeshwa hapo juu, ndio yenye kumiliki sehemu kubwa ya miradi ya mafuta nchini humo, kama mkakati wa kulazimisha makampuni ya nje kuingia ubia na Serikali. Kwa sasa Serikali ya Norway ina asilimia 67 za hisa za kampuni ya Statoil ambayo ndiyo mmiliki wa asilimia 80 ya uzalishaji wa mafuta na gesi asilia nchini Norway. Botswana ambayo pia nchi pekee katika Africa iliyoweza kutumia maliasili kwa kujikomboa kutoka hali ya kuwa nchi maskini ya dunia ya tatu na kuwa nchi ya kipato cha kati, na kuboresha kwa kiwango maisha ya watu wake, inafuata mfumo huo. Bebswana ni kampuni inayoongoza kwa uzalishaji wa almasi nchini

Botswana. Kampuni hiyo ni ubia kati ya Kampuni inayoongoza kwa uzalishaji wa almasi duniani ya De Beers na Kampuni ya Serikali ijulikanayo kama Diamond Trading Company Botswana (DTCB). Hapa ikumbukwe kuwa, katika nchi hizo, hisa za Serikali hutokana na umiliki wake wa maliasili kwa mfumo huu.

Ifahamike kuwa hisa za Serikali hutokana na umiliki wa maliasili husika na siyo uchangiaji wa mtaji. Hivyo, mchango wake utatokana na uwiano wa thamani ya maliasili inayotarajiwa kuvunwa na mtaji unaohitajika. Umiliki wa hisa zaidi ya asilimia hamsini utaiwezesha Serikali kunufaika zaidi kutokana na kupata gawio la faida na kodi kwa makampuni husika. Umiliki huo pia unaisaidia Serikali kushiriki katika maamuzi yote makubwa kwenye mchakato mzima wa uzalishaji na hivyo kuzuia vitendo vya ukwepaji kodi vinavyweza kufanywa na makampuni.

- (ix) Mapendekezo ya Kamati ya Bomani kwenye sekta ya madini yazingatiwe.

BIBLIOGRAFIA

Vitabu na Makala

Alder, John, (2002), *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, New York.

Assies, Willem, (2004), "Bolivia: A Gasified Democracy" in *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 76 (April 2004), pp. 25-43.

Azimio la Arusha: Ujamaa na Kujitegemea, Chuo Kikuu cha Dar Es Salaam, Dar Es Salaam.

Babeiya, Edwin, (2011), "Electoral Corruption and the Politics of Elections Financing" in *Journal of Politics and Law*, Vol. 4, September.

Barry, Herbert, "The King Can Do No Wrong", in *Virginia Law Review*, Vol. 11, No. 5 (Mar., 1925), pp. 349-371.

Basten, John, "Judicial Accountability: A Proposal for Judicial Commission", in *The Australian Quarterly*, Vol. 52, No. 4 (Summer, 1980), pp. 468-485.

Berger, Raoul, "Impeachment of Judges and "Good Behaviour" Tenure", in *The Yale Law Journal*, Vol. 79, No. 8 (Jul., 1970), pp. 1475-1531.

Berger, Sebastian, South African crime-fighting unit stung by its own success
<http://www.thenational.ae/news/world/africa/south-african-crime-fighting-unit-stung-by-its-own-success#ixzz2LEmc8Cqr> Jul 29, 2008 Retrieved on 2/18/2013.

Bhushan, Prashant, "Securing Judicial Accountability: Towards an Independent Commission", in *Economic and Political Weekly*, Vol. 42, No. 43 (Oct. 27 - Nov. 2, 2007), pp. 14-17.

Bwana, S.J., (2008), Haki, Amani, na Maendeleo: Nafasi na Wajibu wa Mahakama Tanzania, Mkuki na Nyota, Dar es Salaam.

- Carino, Ledivina V., (2008), "Towards a Strong Republic: Enhancing the Accountability of the Philippine State", in Public Administration Quarterly, Vol. 32, No. 1 (SPRING 2008), pp. 59-92, SPAEF.
- Chanda, R., (2010). Botswana and the Resource Curse: Exception or Delay.
- Charnley, Jeffrey, "Oral History and the Gerald R. Ford White House: The Specter of Watergate", in The Oral History Review, Vol. 34, No. 2 (Summer - Autumn, 2007), pp. 107-119.
- Chatterjee, Arun Prokas, "Independence of the Judiciary", in Social Scientist, Vol. 2, No. 4 (Nov., 1973), pp. 65-69.
- Chávez, Franz, (2012), "Bolivia Boosts Incentives for Foreign Oil Companies," in Tierramérica (la paz), Inter Press Service Wednesday, May 02.
- Craig, P.P., (1994), Administrative Law, 3rd edtn, Sweet and Maxwell, Oxford.
- Democratic Alliance, (2008), The Case for Retaining the Scorpions, February
- Dewan, Torun and Keith Dowding, "The Corrective Effect of Ministerial Resignations on Government Popularity", in American Journal of Political Science, Vol. 49, No. 1 (Jan., 2005), pp. 46-56, pp.46-47.
- Dicey, A.V., (1885), An Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10th edtn, Macmillan Press, London.
- Elegido, J.M., (1994), Jurisprudence, Spectrum Law Publishing, Ibadan.
- Fell, A. London, (2004), Origins of Legislative Sovereignty and the Legislative State, Vol.6., Book I, Praeger Publishers, Westport.
- Fimbo, G.M., "Courts' Supervisory Jurisdiction of Administrative Action", A Paper Presented at Judges' Seminar held at Giraffe Hotel in Dar es Salaam, (2nd June - 5th June 2010).

Fimbo, Gamaliel Mgongo, *Tuijadili Katiba Yetu: Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ya Mwaka 1977*, DUP, Dar es Salaam.

Gasarasi, Charles, "The General Environment in which the Members of Parliament Work", in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), *People's Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania*, Fountain Publishers, Kampala, pp.73-92.

Goldring, John, "The Accountability of Judges", in *The Australian Quarterly*, Vol 59, No. 2 (Winter, 1987), pp.145-161.

Gordon, Gretchen, "Bolivia Briefing Series: Gas and Oil Nationalization" in The Democracy Center:" <http://democracyctr.org/bolivia/investigations/bolivia-investigations-gas/bolivia-briefing-series-gas-and-oil-nationalization/>.

Gormley, Ken, "Impeachment and the Independent Counsel: A Dysfunctional Union", in *Stanford Law Review*, Vol. 51, No. 2 (Jan., 1999), pp. 309-355.

Greene, Ian, (1990), "Conflict of Interest and the Canadian Constitution: An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers", in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, Vol. 23, No. 2, pp. 233-256.

Griffin, Stephen M., (1996), *American Constitutionalism: From Theory to Politics*, Princeton University Press, Princeton.

Hatchard, John, "Presidential Removal: Unzipping the Constitutional Provisions", in *Journal of African Law*, Vol. 44, No. 1 (2000), pp. 1-16.

Havens, Murray Clark, "Presidents, Impeachment, and Political Accountability", in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 8, No. 1 (Winter, 1978), pp. 5-18.

Hayson, Nicholas and Kane, Sean, (2009), *Negotiating Natural Resources for Peace: Ownership, Control and Wealth-Sharing*, Briefing Paper, October, Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva.

Healy, Gene, (2008), *The Cult of the Presidency: America's Dangerous Devotion to Executive Power*, CATO Institute, Washington, DC.

Hedenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael (eds)., (2008), *Political Corruption: Concepts & Contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Holdsworth, William, (1956), *A History of English Law*, Vol. I, Methuen, London.

Howard, Pendleton, (1931), *Criminal Justice in England: Study in Law Administration*, The Macmillan Company, New York.

Husmann, Karen and Mmuya, Max., (2007), *Anti-corruption policy making in practice: Tanzania – A Country Case Study*, U4 REPORT 1:2007 PART 2E, UK.181.

limi, A., (2006). *Did Botswana Escape from the Resource Curse?* Washington, D.C : International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (2005), *Guide on Resource Revenue Transparency*, June.

International Monetary Fund, (2005), *Guide on Resource Revenue Transparency*, June.

James, Phillip S., (1962), *Introduction to English Law*, 5th edn, Butterworths, London.

Jennings, I., (1959), *The Law and the Constitution*, 5th edn, University of London Press, London.

Jesse, James E.C., (2009), *Freedom of Speech For Members of Parliament in Tanzania: An Appraisal of the Law and Practice in the Light of International Human Rights Law and Best Practices*, LawAfrica, Dar es Salaam.

Jingu, John, A., (2011), “Political Parties and Resource Mobilization Strategies”, in REDET, *Political Empowerment and Inclusion in Tanzania*, REDET, Dar es Salaam.

Johnston, Michael., (1999), *A Brief History of Anti-Corruption Agencies*, in Schedler, Andreas, Diamond, Larry and Plattner,

Marc F. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, Lynner Rienner Publishers, London.

Jose, Alhaji Babatunde, "Press Freedom in Africa", in African Affairs, Vol. 74, No. 296 (Jul., 1975), pp. 255-262.

Kaduma, Ibrahim, M.,(2010), Maadili ya Taifa na Hatma ya Tanzania, Knowledge Printers and Publishers.

Kaduma, Ibrahim, M.,(2010), Maadili ya Taifa na Hatma ya Tanzania, Knowledge Printers and Publishers.

Kernaghan, Kenneth, "Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined", in Canadian Public Policy / Analyse de Politiques, Vol. 5, No. 3 (Summer, 1979), pp. 383-396.

Kibwana, Kivutha, "Constitutional Development in Kenya in 1999", on <http://www.kituoachakatiba.org/index2.php>.

Kpundeh, Sahr, J.,(2008), "The Institutional Framework for Corruption Control in Uganda" in Hedenheimer, Arnold J. & Johnston, Michael (editors), Political Corruption: Concepts & Contexts, Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey.

Lamwai, Masumbuko, "Judges and Advocates Forum – Practical Lessons and Challenges from the High Court: Experience from the Bar – Challenges and Recommendations", Paper Presented to the Annual Meeting of the Tanganyika Law Society on February 17th and 18th 2012 in Arusha at AICC.

Liviga, Athumani, "The Role of Members of Parliament as Representatives of the People", in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), People's Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania, Fountain Publishers, Kampala, pp.93-112.

Lobulu, Ben, "Litigating the Tanzania's Bill of Rights," in Kibutha Kibwana (ed.), (1997), Human Rights and Democracy in East Africa Co-operation, East Africa Law Society, Nairobi.

Makaramaba, Hon Justice Robert V., "The Practical and Legal Challenges of Justice Delivery in Tanzania: Experience from the Bench", A Paper presented at the Annual Conference and General

Meeting (AGM) of the Tanganyika Law Society held at the Arusha International Conference Centre, Arusha, Tanzania, from the 17th – 18th February, 2012.

Malima, Beatus, “Litigation: The Court of Appeal Rules, 2009 and the Administration of Justice in Tanzania”, Paper presented at Dodoma Hotel on the 3rd day of April 2012 for CLE Series under the Tanganyika Law Society.

Mallya, Ernest T., “The Relationship of Members of Parliament with other Political Actors: Government, Own Party and Voters”, in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), People’s Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania, Fountain Publishers, Kampala, pp. 113-133.

Mfalila, Lameck, “25 Years of the Court of Appeal and Independence of the Judiciary”, Paper Presented at a Seminar in the Commemoration of 25th Anniversary of the Court of Appeal, Dar es Salaam (15th – 17th September, 2004).

Mmolawa, N., (2007). Botswana Mining Industry Overview and Outlook. Botswana Resource Sector Conference 25-26 July . Gaborone: Department of Mines.

Mmolawa, N., (2007), Botswana Mining Industry Overview and Outlook. Botswana Resource Sector Conference 25-26 July . Gaborone: Department of Mines

Morgan, Ruth P., “Nixon, Watergate, and the Study of the Presidency”, in Presidential Studies Quarterly, Vol. 26, No. 1, The Nixon Presidency (Winter, 1996), pp. 217-238.

Mrema, Antony C., “Adieu from the Bench: Excerpts from the Farewell Speech of Hon. Judge (rtd) Anthony C. Mrema, on the Occasion of his Retirement from the Bench, Delivered on the 25th of October, 2007 in Mbeya”, in Law Reformer Journal, VOLUME 2, NUMBER 1, 2009, pp. 105- 109.

Msekwa, Pius, (1995), Essays on the Transition to Multi-Partism in Tanzania, DUP, Dar es Salaam.

Msekwa, Pius, (2000), Reflections on the First Multi-Party Parliament, 1995-2000, DUP, Dar es Salaam.

Msekwa, Pius, (2006), Reflections on the First Decade of Multi-Party Politics in Tanzania, Plus International Ltd, Dar es Salaam.

Mtaki, Cornel K., “The Independence of the Judiciary and the Legal Process”, in Chris M. Peter and Immi Sikand (eds.), (2006), The Judiciary in Zanzibar, Zanzibar Legal Services Centre, Zanzibar.

Mukandala, Rwekaza, “Uchaguzi na Uimarishaji wa Demokrasia Katika Tanzania”, katika REDET, (2007), Uchaguzi na Ukomavu wa Demokrasia Tanzania, Vitabu vya Programu ya REDET Na. 14, REDET, Dar es Salaam, uk.10-22.

Mushi, Samuel S., “Historical and Theoretical Analysis of Representation”, in Rwekaza, Mukandala, et al. (eds.), (2004), People’s Representatives: Theory and Practice of Parliamentary Democracy in Tanzania, Fountain Publishers, Kampala, pp.25-45.

Mushi, Samuel, S.,(2008), Hitimisho: Changamoto za Siasa Huria na Mustakabali wa Taifa. 16th State of Politics Conference. Dar es Salaam, REDET.

Ngirachu, John & Rugene, Njeri.,(2011), Kenya: MPs Criticise Lumumba As Commission is Disbanded, <http://allafrica.com/stories/201108261181.html> Retrived on February 15, 2013.

Nwabueze, B. O., (1974), Presidentialism in Commonwealth Africa, Hurst, London.

Nwabueze, B.O., (1985), Nigeria’s Presidential Constitution 1979 — 83: The Second Experiment in Constitutional Democracy, Hurst, London.

Nyerere, Julius K., (1995), Our Leadership and the Destiny of Tanzania, Harare: African Publishing Group.

OECD. (2008), Specialized Anti-Corruption Institutions, Review of Models, OECD

Orentlicher, David, (2002), “Conflicts of Interest and the Constitution”, 59 Wash. & Lee L. Rev 713.

Persily, Larry. (2011), Norway’s Different Approach to Oil and Gas Development, September.

<http://www.arcticgas.gov/norway%E2%80%99s-different-approach-to-oil-and-gas-development>.

Persson, Torsten, Gerard Roland and Guido Tabellini, "Separation of Powers and Political Accountability", in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4 (Nov., 1997), pp. 1163-1202.

Peter, Chris M., "The Contribution of the Court of Appeal of Tanzania in the Maintenance and Safeguard of the Rule of Law and Human Rights, A Paper Presented at the 25th Anniversary of the Court of Appeal of Tanzania, Held between 15th and 17th September, 2004.

Pollock , Sir Frederick, (1911), *A First Book of Jurisprudence for Students of the Common Law*, 3rd edtn, Macmillan and Co., Ltd, London.

Pope, Jeremy. (1999), "The Need and Role of an Independent Anti-Corruption Agency", Working Paper for Transparency International.

Ramadhani, Augustino, "Twenty Five Years of the Court of Appeal of Tanzania and the Establishment of the East African Court of Justice", Paper Presented at a Seminar in the Commemoration of 25th Anniversary of the Court of Appeal, Dar es Salaam (15th – 17th September, 2004).

Redpath, Jean, [The Scorpions: Analysing the Directorate of Special Operations](http://mercury.ethz.ch/service_engine/Files/ISN/...8ad0.../96+FULL.pdf), mercury.ethz.ch/service_engine/Files/ISN/...8ad0.../96+FULL.pdf Retrieved on 2/18/2013.

Ryggvik, Helge, (2010), *The Norwegian Oil Experience: A toolbox for managing resources?*, Centre for Technology, Innovation and Culture (TIK-Centre).

Samatta, Barnabas A., "The Right to Legal Aid", in Haroub Othman and Chris M. Peter, (eds.), (2003), *Perspectives on Legal Aid and Access to Justice in Zanzibar*, Zanzibar Legal Services Centre, Zanzibar, pp.1-4.

Schedler, Andreas, Diamond, Larry and Plattner, Marc F.(1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, London.

Shivji, Issa G., (2009), *Where is Uhuru?: Reflections on the Struggle for Democracy in Africa*, Fahamu Books, Nairobi.

Shivji, Issa G., "Developments in Judicial Review in Tanzania Mainland", in William Binchy and Catherine Finnegan, (2006), *Human Rights, Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives*, Clarus Press, Dublin, pp. 129- 145.

Shoo, Gideon, "Vyombo vya Habari na Uchaguzi Mkuu 2005", katika REDET, (2007), *Uchaguzi na Ukomavu wa Demokrasia Tanzania*, Vitabu vya Programu ya REDET Na. 14, REDET, Dar es Salaam, uk.125-157.

Sitta, Samuel, et al., (2008), *Bunge Lenye Meno: A Parliament with Teeth*, for Tanzania, African Research Institute, London.

Sonner, Molly W. and Clyde Wilcox, "Forgiving and Forgetting: Public Support for Bill Clinton during the Lewinsky Scandal", in *PS: Political Science and Politics*, Vol. 32, No. 3 (Sep., 1999), pp. 554-557.

Stathis, Stephen W., "Impeachment and Trial of President Andrew Johnson: A View from the Iowa Congressional", in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 24, No. 1, Domestic Goals and Foreign Policy Objectives (Winter, 1994), pp. 29-47.

Stott, David, (1997), *Principles of Administrative Law*, Cavendish Publishing Limited, London & Sydney.

Sunstein, Cass R., "Impeaching the President", in *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 147, No. 2 (Dec., 1998), pp. 279-315.

The Economist, (2013), February 2nd -8th , *Why the World Should Look at the Nordic Countries*.

The Economist., (2013), February 2nd -8th , *Why the World Should Look at the Nordic Countries*.

UNDP.,(2005), *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, Keen Publishing (Thailand) Co., Ltd, Bangkok

USAID, A Handbook on Fighting Corruption, <http://transition.usaid.gov/policy/ads/200/crpthdbk.pdf> retrieved 2/16/2013, UK. 12.

Wade, H.W.R. and C.F.Forsyth, (2000), Administrative Law, 18th edn, Oxford Press, London.

Wambali, Michael K.B., "The Historical Overview of the Constitutional Reforms towards Limited Leadership in Tanzania", in Commonwealth Bulletin, (June 2008), Vol.34, No. 2, pp.277-296.

Wayne, Stephen J., "Clinton's Legacy: The Clinton Persona", in PS: Political Science and Politics, Vol. 32, No. 3 (Sep., 1999), pp. 558-561.

Whitman, John R., (1987), American Government: We are One, Coronado Publishers, Sanford.

World Bank (2000), Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, Washington, D.C.www.transparency.org/working_paper/pope/jpope_iaca.html

Taarifa

APRM, (2011), Tanzania Country Self-Assessment Report, (Final Revised Edition), APRM September, 2011.

Bunge la Jamhuri ya Muungano, Taarifa ya Kamati ya Nishati na Madini Juu ya Uendeshaji wa sekta ndogo ya gesi nchini.

Legal and Human Rights Centre, Tanzania Human Rights Report 2008, LHRC, Dar es Salaam.

Legal Sector Reform Programme (Law and Order), Medium Term Strategy: FYs 2005/06 – 2007/08, Vol. I, October 2004.

Ramadhani, Idd, (2007), The Court of Appeal of Tanzania: Its Positivist Policy and Justice, LLM Dissertation Submitted to the University of Dar es Salaam.

Ramsar Advisory Missions, (2008), Tanzania Mission Report No. 59, 17-29 February 2008.

Tanganyika Law Society, Report on a Special Inquiry into the Situation of Prisons in Tanzania Mainland by a Fact-Finding Mission of the Tanganyika Law Society, June 17-July 17, 2009.

TEMCO, (2011), The 2010 Tanzania General elections: Report of the Tanzania Election Monitoring Committee, TEMCO, Dar es Salaam.

The United Republic of Tanzania, (1965), The Report of the Presidential Commission on the Establishment of a Democratic one Party State, Government Printer, Dar es Salaam.

United Republic of Tanzania, (2005), Ministry of Energy and Minerals, Opportunities for Mineral Resource Development, Fourth Edition, Government of United Republic of Tanzania.

United Republic of Tanzania, (2008), Report of the Presidential Committee to Review and Advise Government on Management of the Mineral Sector, Vol.No.1 Summary of Recommendations, April.

United Republic of Tanzania, (2008), The Presidential Mining Review Committee to Advise the Government on Oversight of the Mining Sector, April 2008.

United Republic of Tanzania, (2009), The National Anti-Corruption Strategy and Action Plan - II (NACSAP II) Implementation Report, Dar es Salaam University Press, Dar es Salaam.

United Republic of Tanzania, The Presidential Commission Against Corruption, Report on the Commission on Corruption, Vol.1 (Chapters 1-5).

United Republic of Tanzania, Financial and Legal Management Upgrading Project (FILMUP): the Legal Sector Report, Dar es Salaam.

Hotuba

Hotuba ya Mwenyekiti Wa CCM, Rais Ali Hassan Mwinyi Wakati Akizungumza na Wazee wa Chama, Viongozi wa Taifa, Mashirika ya Umma na Watu Binafsi Juu ya Ufafanuzi wa Maamuzi ya Halmashauri Kuu ya Taifa Katika Kikao Chake cha Zanzibar: Diamond Jubilee Dar es Salaam, Tarehe 25/2/1991.