MPANGO WA ELIMU KWA UMMA KUHUSU BUNGE

MAHUSIANO BAINA YA BUNGE NA WANANCHI SERIKALI NA MAHAKAMA KWA MUJIBU WA KATIBA YA NCHI

Na Mhe. Pius Msekwa
Spika wa Bunge

UTANGULIZI

Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania limeundwa na Ibara ya 62 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania; na madaraka yake yametamkwa bayana katika Ibara za 63 na 64 za Katiba hiyo. Ndiyo kusema kwamba Bunge ni chombo cha Kikatiba, na linafanya kazi zake kwa mujibu wa masharti yaliyowekwa katika Katiba.

Kwa hiyo mtu yeyote mwenye nia na shauku ya kupata uelewa mzuri kuhusu Bunge letu na mwenendo wa shughuli zake, anashauriwa kusoma kwa makini Ibara zote zinazohusika za Katiba ya Nchi, na hususan Sura ya tatu ya Katiba hiyo.

SEHEMU YA KWANZA

MAHUSIANO BAINA YA BUNGE NA WANANCHI: DHANA YA DEMOKRASIA YA UWAKILISHI.

Ibara ya 8(1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania (baada ya hapa itatajwa kwa kifupisho tu cha Katiba) inatamka mahusiano yaliyopo baina ya Wananchi na Serikali yao kwa maneno yafuatayo:-

"Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ni nchi inayofuata misingi ya demokrasia na haki za jamii, Kwa hiyo:-

(a) Wananchi ndio msingi wa mamlaka yote, na Serikali itapata madaraka na mamlaka yake yote kutoka kwa Wananchi kwa mujibu wa Katiba hii.

(b) Lengo kuu la Serikali litakuwa ni Ustawi wa Wananchi.

(c) Serikali itawajibika kwa Wananchi.

(d) Wananchi watashiriki katika shughuli za Serikali yao kwa mujibu wa masharti ya Katiba hii.

Ibara hiyo inaainisha kuwepo kwa misingi miwili ifuatayo:-

(1) Msingi wa kwanza ni kwamba Serikali ya Tanzania itatokana na Wananchi wenyewe kwa njia ya kuchaguliwa nao katika uchaguzi huru na wa haki, ambao unashirikisha wananchi wote.

(2) Msingi wa pili ni kwamba katika mahusiano yao ya kawaida na Serikali waliyoichagua, Wananchi watawakilishwa na wajumbe wachache, ambao vile vile watachaguliwa kutoka miongoni mwao katika uchaguzi huru na wa haki.

UFAFANUZI WA IBARA HIYO

(1) Ibara ya (8)(1) (a) ina maneno yanayosema kuwa "Serikali itapata madaraka na mamlaka yake yote kutoka kwa wananchi" Maana ya maneno hayo ni kuwa madaraka na mamlaka ya Serikali yanatokana na ridhaa ya wananchi wanayoitoa wakati wanapoichagua Serikali hiyo. Na yale maneno mengine yanayosema "kwa mujibu wa Katiba hii" maana yake ni kwamba utaratibu wa jinsi serikali itakavyochaguliwa na wananchi umeelezwa katika Ibara nyingine za Katiba. Kwa mfano, Ibara ya 38(1) inaeleza jinsi Rais wa Jamhuri ya Muungano atakavyochaguliwa, na Ibara ya 55 inaeleza utaratibu wa uteuzi wa Mawaziri wa Serikali.

(2) Maneno yaliyomo katika ibara ndogo za (c) na (d), kwamba "Serikali itawajibika kwa wananchi" na kwamba "wananchi watashiriki katika shughuli za Serikali yao kwa mujibu wa Katiba

hii;" maana yake ni kwamba kutakuwa na mfumo wa *demokrasia ya uwakilishi*. Na sababu ya kuwa na demokrasia ya uwakilishi iko wazi, nayo ni kwamba wananchi wote wa Tanzania, ambao ni zaidi ya millioni 30, hawawezi wote kushiriki moja kwa moja katika shughuli za Serikali, ambazo kwa kawaida hufanywa kwa njia ya vikao vinavyofanya maamuzi mbali mbali. Kutokana na hali hiyo, Katiba imeweka Chombo rasmi cha uwakilishi wa watu, pamoja na kukipatia chombo hicho madaraka na mamlaka ya kufanya maamuzi katika vikao vyake kwa niaba ya wananchi wote. Chombo hicho ni Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.

Kwa hiyo Bunge ndicho chombo kinachowawakilisha rasmi wananchi wote katika mahusiano baina yao na Serikali yao waliyoichagua. Ndiyo sababu, kwa mfano, Serikali haiwezi au haina mamlaka ya kutoza kodi ya aina yoyote mpaka kwanza iwe imepata idhini ya Bunge iliyotolewa kwa njia ya sheria iliyotungwa maalum kwa ajili hiyo kila mwaka (*The Finance Act*).

Hali kadhalika, Serikali haiwezi au haina mamlaka ya kutumia fedha zilizotokana na kodi hizo mbali mbali bila kwanza kupata idhini ya Bunge iliyotolewa kwa njia ya sheria iliyotungwa maalum kwa ajili hiyo kila mwaka (*The Appropriation Act*).

Hali kadhalika, maneno yanayosema kuwa "Serikali itawajibika kwa wananchi", maana yake ni kwamba Serikali itawajibika kwa chombo hicho cha uwakilishi wa wananchi, yaani Bunge. Ndiyo sababu Ibara ya 63(2) ya Katiba inasema kuwa Bunge litakuwa na madaraka, *kwa niaba ya wananchi*, ya kusimamia na kuishauri Serikali ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na vyombo vyake vyote katika utekelezaji wa majukumu yake kwa mujibu wa Katiba hii."

(3) Na yale maneno yanayosema kuwa "wananchi watashiriki katika shughuli za Serikali yao kwa mujibu wa masharti ya Katiba hii" maana yake ni hiyo hiyo, kwamba wananchi watashiriki katika shughuli za Serikali yao kupitia chombo cha uwakilishi wao, yaani Bunge.

Huo ndio utaratibu uliowekwa wa demokrasia ya uwakilishi. Maana yake ni kwamba katika mahusiano yake ya kawaida na

Serikali yao, wananchi katika ujumla wao watawakilishwa na Wabunge wao.

SEHEMU YA PILI

UHUSIANO BAINA YA BUNGE NA SERIKALI.

Tanzania, ikiwa ni mwanachama wa Jumuiya ya Commonwealth, inafuata mfumo wa utawala unaoitwa "*the parliamentary system of government,*" ambao chimbuko lake ni Uingereza. Mfumo huo ndio msingi wa Katiba ya Jamhuri ya Muungano. Mfumo huu ni tofauti na mfumo mwingine unaoitwa "*the Presidential system of government*", ambao chimbuko lake ni America.

Katika mfumo wa *Parliamentary system*, Serikali inakuwa moja kwa moja ni sehemu ya Bunge. Ndiyo sababu Ibara ya 62(1) ya Katiba inatamka kuwa "Kutakuwa na Bunge la Jamhuri ya Muungano ambalo litakuwa na sehemu mbili, yaani Rais na Wabunge" Ndiyo sababu vile vile Ibara ya 62(3) ya Katiba inaainisha kama ifuatavyo:-

"Iwapo jambo lolote lahitaji kuamuliwa na kutekelezwa na sehemu zote mbili za Bunge, basi jambo hilo halitahesabiwa kuwa limeamuliwa au limetekelezwa ipasavyo ila mpaka liwe limeamuliwa na kutekelezwa na Wabunge na vile vile na Rais, kwa mujibu wa madaraka yao kuhusu jambo hilo."

Mfano mzuri wa jambo kama hilo ni miswada ya sheria. Muswada wowote hauwezi kukamilika na kuwa sheria ya nchi baada tu ya kupitishwa na Wabunge. Inabidi vile vile muswada huo upate ridhaa ya Rais ndipo uhesabiwe kuwa ni sheria halali ya nchi.

Eneo lingine linalothibitisha kuwa Serikali ni sehemu rasmi ya Bunge ni Ibara ya 55(4) ya Katiba, inayoweka sharti kwamba: "Mawaziri na Naibu Mawaziri wote watateuliwa kutoka miongoni mwa wabunge."

Mfumo huu unalenga katika kulifanya Bunge na Serikali kuwa ni vyombo vinavyotegemeana, na kwa hiyo vinapaswa kufanya kazi zao kwa

mashirikiano mazuri, ili kuweza kufikia lengo la kuwaletea wananchi maendeleo katika nyanja mbali mbali za maendeleo na ustawi wa jamii.

UMUHIMU WA KUUELEWA VIZURI MFUMO HUU

Maelezo haya ya mfumo wetu, ambao unaifanya Serikali kuwa ni sehemu rasmi ya Bunge, yanatufikisha kwenye haja ya kueleza **wajibu wa Bunge wa kuiwezesha Serikali**, iweze kutekeleza ipasavyo majukumu yake ya kuwahudumia wananchi walioichagua.

Maelezo yanahitajika kwa sababu zipo dalili zinazoonyesha kuwa wajibu wa Bunge wa kuiwezesha Serikali haujaeleweka vizuri kwa baadhi ya wananchi. Kwa mfano, wapo watu wanaofikiri kwamba kazi ya Bunge ni kutetea wananchi dhidi ya Serikali; na vile vile wapo wengine wanaotamani kuona Bunge linakataa baadhi ya mapendekezo ya Serikali, hususan kukataa bajeti ya Serikali, wakiamini kuwa kitendo kama hicho ndicho kitaonyesha nguvu ya Bunge; yaani kitaonyesha kwamba Bunge kweli lina nguvu ya kupambana na Serikali. Na wasipoona hilo linafanyika, basi wanazusha madai mengine kwamba eti Bunge limekuwa ni chombo cha kupiga muhuri tu kwenye mapendekezo yote ya Serikali, au kwamba Bunge linaburuzwa tu na Serikali katika kupitisha mambo yake!

Lakini kwa hakika hayo ni mawazo potofu. Maelezo yatakayofuatia baadaye yatasaidia kulifafanua na kuliweka sawa jambo hili, ambalo ni muhimu sana kikatiba.

Kwa kuanzia, ni vema nieleze kwamba watu hao wanaotamani kuona bajeti ya Serikali inakataliwa na Bunge, hawajali hata kufikiria madhara makubwa yatakayosababishwa na tukio kama hilo.

Kwa mfano, Mwandishi wa gazeti moja la kila siku la hapa nchini aliwahi kuandika maneno yafuatayo mara baada ya bajeti ya Serikali kupitishwa na Bunge:-

> "Hoja za Wizara ya Elimu, Afya, Maji, Mawasiliano na Uchukuzi, na Utalii, ni kati ya hoja zilizokosolewa sana na Wabunge wa CCM kiasi kwamba kama siyo nidhamu ya chama, Mawaziri hao wasingekuwa na ziada isipokuwa kurudi kuandika hotuba mpya za makadirio ya Wizara zao."

Maneno hayo yanadhihirisha wazi kwamba mwandishi huyo hajui kabisa ni nini matokeo ya bajeti ya Wizara kukataliwa na Bunge. Yeye alikuwa na mawazo potofu kwamba bajeti ya Wizara ikikataliwa, basi Waziri mhusika eti **anakwenda kuandika hotuba nyingine**!

Usahihi wa jambo hili ni kwamba kinachopitishwa na Bunge **SIYO** hotuba ya Waziri. La hasha. Kinachopitishwa na Bunge ni kiwango cha fedha ambazo Wizara husika inaruhusiwa kuzitumia katika mwaka wa fedha unaohusika. Kama ruhusa hiyo haikutolewa na Bunge, basi maana yake ni kwamba Wizara hiyo italazimika kusimamisha shughuli zake zote, kutokana na kukosa fedha za kuendesha shughuli hizo. Ndiyo kusema kwamba kama ni Wizara ya Elimu, italamizika kufunga shule na vyuo vyake vyote kwa mwaka huo; na walimu pamoja na wafanyakazi wengine wa Wizara hiyo hawataweza kulipwa mishahara yao kwa mwaka huo, kwa sababu ya Bunge kukataa kuidhinisha matumizi ya fedha za kuwalipa mishahara.

Kwa maneno mengine, matokeo ya Bunge kukataa kupitisha bajeti ya Wizara siyo kwamba Waziri atakwenda kuandika hotuba nyingine. Matokeo yake ni kwamba Wizara hiyo haitakuwa na fedha za kufanyia kazi kwa mwaka huo mzima. Hakuna Mbunge yeyote mwenye akili timamu atakayeruhusu janga kubwa kama hilo litokee, hata kama hafungwi na nidhamu ya Chama!

WAJIBU WA BUNGE WA KUIWEZESHA SERIKALI ILIYOPO MADARAKANI

Tumekwisha kuona katika maelezo yaliyotangulia, kwamba "lengo kuu la Serikali ni ustawi wa wananchi" (Ibara ya 8(1) (b) ya Katiba). Itakumbukwa vile vile kwamba kabla ya kila uchaguzi mkuu, Vyama vyote vya siasa vinavyoshiriki katika uchaguzi huo hutangaza sera zake katika vijitabu vinavyoitwa "Ilani ya Uchaguzi" Lengo la Ilani ya Uchaguzi ni kuainisha mambo yale ambayo Chama kinachohusika

kitayatekeleza endapo kitafanikiwa kupata ushindi utakaokiwezesha kuunda Serikali. Ndiyo kusema kwamba Chama chochote kinachofanikiwa kupata ushindi katika uchaguzi mkuu na kuunda Serikali, kinakuwa na wajibu usiokwepeka wa kutimiza ahadi zao walizozitoa kwa wananchi kupitia Ilani yao ya uchaguzi.

Lakini njia pekee zilizopo kwa Serikali yoyote iliyopo madarakani za kuiwezesha kutimiza ahadi zilizotolewa katika Ilani yake ya uchaguzi, ni hizi zifuatazo:-

(a) Kwa kutunga sheria pale ambapo utekelezaji unahitaji sheria; na

(b) Kwa kutumia fedha zilizomo katika bajeti yake iliyoidhinishwa na Bunge.

Kwa hiyo kwa kuwa Bunge ndiyo mamlaka pekee yenye madaraka kikatiba ya kutunga sheria za nchi; na vile vile Bunge ndiyo mamlaka pekee yenye madaraka ya kuidhinisha utozaji wa kodi, pamoja na kuidhinisha matumizi ya fedha zinazotokana na kodi hizo; basi kwa maana hiyo, Bunge linapotunga Sheria tuseme ya kupambana na rushwa, linakuwa limeiwezesha Serikali kuchukua hatua za kisheria za kupambana na tatizo hilo. Hali kadhalika, Bunge linapoidhinisha bajeti ya Wizara tuseme ya Maji, linakuwa kwa kweli limefanya kazi ya kuiwezesha Serikali kutekeleza sera yake ya kuwapatia wananchi maji safi na salama katika kipindi cha mwaka huo wa bajeti. Ndiyo kusema basi kwamba Bunge linapotunga sheria fulani, au linapoidhinisha bajeti ya Serikali; linakuwa limefanya kitendo cha kuiwezesha Serikali kutekeleza wajibu wake kwa wananchi, kulingana na ahadi zilizotolewa katika Ilani yake ya Uchaguzi.

Ndiyo sababu kanuni za uendeshaji wa shughuli za Bunge zinatoa kipaumbele cha kwanza kwa shughuli za Serikali ziweze kujadiliwa kwanza na kupitishwa, kabla ya kuingia kwenye shughuli zisizokuwa za Serikali, kama vile Hoja binafsi za Wabunge, au miswada binafsi ya Wabunge. Lengo la Kanuni hizo ni kuhakikisha kwamba Bunge kwanza limalize kazi yote ya kuiwezesha Serikali iweze kutekeleza wajibu wake kwa wananchi walioichagua, kwa kuipitishia miswada yake ya sheria pamoja na Hoja zake nyingine zitakazokuwa zimewasilishwa. Baada ya

hapo ndipo liendelee na kazi ya kushughulikia Hoja za Wabunge binafsi kama zitakuwapo.

Kwa hiyo wale wote wanaosikika wakidai kuwa eti Bunge kazi yake ni kupiga tu muhuri kwa mapendekezo ya Serikali; madai yao hayo kwa kweli yanatokana na kutokuelewa vizuri wajibu huu wa Bunge wa kuiwezesha Serikali iweze kutekeleza wajibu wake ipasavyo kwa wananchi walioichagua. Inaelekea vile vile kwamba watu hao hawajui kwamba miswada ya sheria ya Serikali hufanyiwa mabadiliko makubwa katika vifungu vyake wakati wa kufikiriwa katika Kamati za Bunge, na baadaye mabadiliko hayo huidhinishwa na Bunge lenyewe, kabla ya kupitisha miswada hiyo kuwa ni sheria za nchi. Kama kazi hiyo inaweza kweli kuitwa kuwa ni kupiga tu muhuri, basi hayo kwa hakika ni matumizi mabaya ya lugha ya Kiswahili!

WAJIBU WA BUNGE WA KUISIMAMIA SERIKALI

Kama ilivyoelekezwa katika Ibara ya 63(2) ya Katiba, wajibu mwingine wa Bunge pia ni:-

> "Kuisimamia na kuishauri Serikali na vyombo vyake vyote katika utekelezaji wa majukumu yake."

Lakini ni vema ikumbukwe kwamba hatua hiyo ya utekelezaji inafuata tu baada ya hatua ya uwezeshwaji kuwa imekamilika. Yaani uwezeshwaji wa Serikali unakuja kwanza, halafu ndipo utekelezaji unafuata baada ya Serikali kuwa imewezeshwa kutekeleza hayo yaliyokusudiwa, ama kwa kupitishiwa miswada ya sheria zinazohitajika; au kwa kupitishiwa bajeti yake.

Kwa mujibu wa masharti ya Ibara ya 63(3) ya Katiba, Bunge linasimamia utekelezaji unaofanywa na Serikali kwa kutumia njia zifuatazo:-

(a) Kwa kuwauliza Mawaziri maswali Bungeni kuhusu utekelezaji unaofanywa na Wizara zao;

Kazi hii hufanywa na Wabunge kwa ufanisi mkubwa, kwani kipindi cha maswali na majibu Bungeni hupewa kipaumbele cha kwanza kila siku asubuhi wakati wote wa vikao vya Bunge.

(b) Kwa kujadili utekelezaji wa kila Wizara uliofanywa katika mwaka uliotangulia, pamoja na kutoa ushauri unaofaa kuzingatiwa katika mwaka wa fedha unaofuata.

Kutokana na ukubwa wa Bunge ulivyo, kwa maana ya idadi ya wabunge kuwa ni kubwa, kazi hii haiwezi kufanyika kwa ufanisi katika vikao vya Bunge lenyewe. Kazi hiyo inaweza tu kufanyika kwa ufanisi katika vikao vya Kamati mbalimbali za Bunge ambapo, kwa sababu wajumbe wa kila Kamati ni wachache (hawazidi 30), wanakuwa na fursa nzuri zaidi ya kuchambua mambo yote yanayohusika kwa undani zaidi, na kwa hiyo kuweza kupata ufanisi mkubwa zaidi.

SEHEMU YA TATU

UHUSIANO BAINA YA BUNGE NA MAHAKAMA

Ni bahati mbaya sana kwamba mahusiano baina ya Bunge na Mahakama vile vile bado hayajaeleweka vizuri na baadhi ya watu. Majukumu ya Mahakama yameelezwa bayana katika Ibara ya 107A na 107B za Katiba, kama ifuatavyo:-

> "107A Mamlaka ya utoaji haki katika Jamhuri ya Muungano itakuwa mikononi mwa Idara ya Mahakama."
>
> "107B Katika kutekeleza mamlaka ya utoaji haki, Mahakama zote zitakuwa huru, na zitalazimika kuzingatia tu masharti ya Katiba na Sheria za nchi."

Huo basi ndio mgawano wa madaraka kikatiba baina ya Bunge na Mahakama. Yaani:-

(a) Madaraka ya Mahakama ni kutoa uamuzi wa haki katika mashauri ya madai na mashauri ya jinai, kwa kuzingatia Katiba na sheria za nchi.

(b) Madaraka ya Bunge ni kutunga sheria za nchi ambazo zitatumiwa na Mahakama katika shughuli zake za utoaji haki.

Kwa maneno mengine, Bunge pia ni chombo cha uwezeshaji kwa Mahakama. Yaani Bunge linao wajibu wa kutunga sheria zitakazoziwezesha Mahakama kutekeleza ipasavyo shughuli zake za utoaji haki. Kwani bila Bunge kutunga sheria mbali mbali, Mahakama hazitaweza kutimiza wajibu wake wa utoaji haki.

Lakini zipo dalili zinazoonyesha kwamba wapo baadhi ya watu ambao bado hawajaelewa vizuri mahusiano hayo ya kikatiba yaliyopo baina ya Bunge na Mahakama.

Ushahidi wa kuwapo kwa hali hiyo ni mifano inayotolewa mara kwa mara kwamba eti Bunge linaingilia uhuru na madaraka ya Mahakama. Mfano mmoja unaotolewa mara nyingi ni ule wa kesi ya Mchungaji Mtikila. Watu wenye fikra hizo wanasema kwamba Mahakama ilimpa Mchungaji Mtikila ushindi katika kesi yake ya kudai kuruhusiwa kuwapo kwa wagombea binafsi wa nafasi za Ubunge na Urais, kwa madai kwamba kuzuia wagombea binafsi wasishiriki katika chaguzi hizo ni kukiuka Ibara ya 21(1) ya Katiba. Lakini baada ya hapo, Bunge lilipitisha sheria nyingine ya kutengua uamuzi huo wa Mahakama. Kwa hiyo wanadai kwamba kitendo hicho kilikuwa ni kuingilia uhuru na madaraka ya Mahakama.

Ni vizuri kusema hapa kwamba tunatambua kuwa watu wanaotoa maoni ya aina hiyo, wanayo haki ya kuyatoa, kwa sababu haki ya kila mtu ya kutoa maoni yake inalindwa na Ibara ya 18(1) ya Katiba. Lakini ni vema pia wajue kwamba mawazo na maoni yao hayo yanakwenda kinyume kabisa na kusudio la Bunge lenyewe, ambalo lilipelekea kutungwa kwa sheria hiyo.

KUSUDIO LA BUNGE LILIVYOKUWA

Inaelekea kwamba wale wanaotoa maoni hayo hawakujipa muda wa kuisoma hukumu yenyewe na kuzingatia maudhui yake, halafu wakalinganisha maudhui ya hukumu hiyo na maudhui ya sheria iliyotungwa na Bunge baada ya hukumu hiyo kutolewa. Kama wangeisoma hukumu hiyo kwa makini, pamoja na kuisoma sheria hiyo inayohusika, wangegundua kwamba kumbe sheria hiyo ilitungwa ili

kutekeleza maelekezo yaliyokuwa yametolewa na Mahakama yenyewe kwenye hukumu yake hiyo, na wala siyo kuitengua hata kidogo!

Katika hukumu hiyo, Mahakama ilibaini kuwapo kwa mgongano baina ya Ibara mbili za Katiba kuhusu suala hili la mgombea binafsi. Mgongano wenyewe ni kwamba wakati Ibara ya 20(4) inapiga marufuku "mtu yeyote kulazimishwa kujiunga na Chama chochote," Ibara za 39 na 67 za Katiba hiyo hiyo zinamzuia mtu yeyote asiweze kugombea Urais au Ubunge bila kuwa ameteuliwa rasmi na Chama fulani cha siasa. Baada ya kuzungumzia mgongano huo, ndipo Mahakama ilipotoa kauli yake kama ifuatavyo, kwa lugha ya Kingereza:-

> "*It is illogical for a law to provide that no person shall be compelled to belong to a political party, and in the same breath to provide that no person shall run for political office except through a political party.* ***If it were the intention of the Legislature to exclude non-party citizens from participating in the government, it could have easily done so by removing the generality in Article 21(1).***"

Kwa hiyo kilichofanywa na Bunge katika sheria iliyotungwa baada ya hukumu hiyo kilikuwa tu ni kuondoa hiyo "*generality*" katika Ibara ya 21(1) kulingana na kauli iliyotolewa na Mahakama yenyewe.

Ufafanuzi huu unaonyesha dhahiri kwamba Bunge halikufanya kitendo chochote cha kuingilia madaraka ya Mahakama kama inavyodaiwa na baadhi ya watu. Bunge lilitekeleza tu wajibu wake wa kutunga sheria mpya ili kuondoa utata uliokuwamo katika sheria ya awali, kama ulivyokuwa umeainishwa na Mahakama yenyewe.

Mfano mwingine unaotolewa mara nyingi eti wa Bunge kuingilia uhuru na madaraka ya Mahakama, ni ile hukumu iliyotolewa katika kesi ya Ndyanabo ya mwezi February, 2002. Kilichotokea ni kwamba baada ya Mahakama ya Rufaa kutoa hukumu yake hiyo ya mwezi Februari 2002, Serikali ilitangaza muswada mpya wa sheria mwezi Octoba 2002, wenye lengo na nia ya kuweka sheria mpya badala ya ile iliyofutwa na Mahakama ya Rufaa. Baada ya kutangazwa kwa muswada huo, madai mengine yalijitokeza kwa mara nyingine tena ya kudai kuwa eti Serikali na Bunge vinaingilia uhuru na madaraka ya Mahakama.

Lakini majibu ya madai hayo ni sawa na yale yaliyotolewa hapo juu kuhusu kesi ya Mtikila, nayo ni kwamba kama wale wanaotoa madai hayo wangeisoma kwa makini hukumu iliyotolewa na Mahakama ya Rufaa katika kesi hiyo, na vile vile wakasoma kwa makini maudhui ya muswada uliotangazwa na Serikali; wangegundua vile vile kwamba muswada huo una madhumuni mazuri tu ya kuondoa kasoro zilizotajwa katika hukumu hiyo ya Mahakama ya Rufaa.

Kasoro kubwa iliyoainishwa na Mahakama kwamba ilikuwapo katika sheria ya awali, ni kwamba kiwango cha shs. millioni tano kilikuwa ni kikubwa mno kiasi cha kuwazuia watu wengi wasiokuwa na uwezo mkubwa wa kifedha washindwe kuwasilisha malalamiko yao Mahakamani. Lakini Mahakama ya Rufaa haikuishia hapo, bali iliendelea kutoa kauli nyingine kwamba kwa hakika dhamana ya shillingi mia tano ambayo iliwekwa tangu mwaka 1971, ilikuwa haina maana yoyote katika mazingira ya sasa. Maneno ya Mahakama ya Rufaa yanasema hivi kwa lugha ya Kingereza:-

> "*Bearing in mind the decline of the value of the shilling which has taken place since 1971 when the rules were made, it cannot be disputed that that sum is now too low to serve any useful or practical purpose in terms of providing security for costs, but it is not within the competence of this court, or of any other court for that matter, to amend the Rule.*"

Kwa hiyo kilichofanyika katika muswada wa Serikali ni kuondoa tu kasoro hizo ambazo Mahakama ilizibaini. Muswada unaondoa kasoro hizo kwa kuongeza vifungu vipya ambavyo vinaipatia Mahakama uwezo wa kuwapunguzia kiwango cha dhamana walalamikaji ambao wana uwezo mdogo wa kifedha, na pia Mahakama zinapewa uwezo wa kuwasamehe kabisa walalamikaji ambao hawana uwezo wowote wa kifedha, wasilipe dhamana yoyote. Baada ya kufanya hivyo, muswada pia unazingatia kauli ile ya Mahakama kwamba dhamana ya shillingi mia tano tu iliyowekwa mwaka 1971 kwa sasa haina maana yoyote, lakini kwamba Mahakama yenyewe haina mamlaka ya kubadilisha kiwango hicho.

Kwa hiyo muswada wa Serikali unarejesha kiwango cha dhamana kuwa ni shillingi millioni tano ili kutekeleza kauli ya Mahakama iliposema kwamba kiwango cha shillingi mia tano ni kidogo mno katika mazingira

ya sasa, lakini muswada huo unaweka masharti mapya kwamba shillingi millioni tano zitakuwa ni kiwango cha mwisho juu, ili mlalamikaji yeyote asiyekuwa na uwezo wa kulipa kiwango hicho awasilishe hoja yake mahakamani ya kuomba kupunguziwa, na mlalamikiwa naye apewe nafasi ya kupinga hoja hiyo. Halafu Mahakama itatoa uamuzi wa kiwango gani mlalamikaji atapaswa kulipa kama dhamana, baada ya kusikiliza hoja za pande zote mbili, yaani hoja za mlalamikaji, pamoja na hoja za mlalamikiwa.

Maelezo hayo yanaonyesha wazi kwamba madhumuni halisi ya muswada huu ni kuondoa kasoro zilizotajwa na Mahakama yenyewe kwamba zilikuwapo katika sheria ya awali, ambazo zilisababisha sheria hiyo ifutwe.

Kuhusu kiwango hicho cha shillingi millioni tano kilifikiwa vipi, pengine ni vema kueleza hapa, kwa madhumuni ya kuweka kumbukumbu, kwamba pendekezo la kiwango hicho lilitolewa kwa mara ya kwanza na Mheshimiwa Jaji Agustino Ramadhani, Makamu Mwenyekitti wa Tume ya Taifa ya Uchaguzi, katika makala yake iliyochapishwa katika jarida la *BUNGE NEWS, Vol. 6*, Aprili 1998, kama ifuatavyo:-

> "*Needless to say that election petitions are a great bother and a waste of time, efforts and the meager resources of this Nation. So, we propose the following measures to be taken to minimize election petitions:-*
>
> (a) …….
> (b) …….
> (c) *Raise the amount of fees payable at the filling of a petition from the current very low sum of shs 500.00. Other jurisdictions like Ireland have imposed a fee which is the equivalent of shs 5,000,000/= "This could also be considered in our own case.*"

Kwa hiyo katika busara zake, Bunge liliona kuwa inafaa kabisa kukubaliana na pendekeza hilo la Jaji Ramadhani, ndiyo sababu likaweka kiwango hicho cha shillingi millioni tano.

Lakini watu wengine wasioielewa sawa sawa taaluma hii, walidakia haraka haraka kudai eti kwamba kutangazwa kwa muswada huo yalikuwa ni "malumbano" baina ya Serikali na Mahakama.

Usahihi wa jambo hilo ni kwamba muswada huo wa Serikali unatekeleza tu azma ya kuondoa kasoro zilizokuwapo katika sheria ya awali ambayo ilifutwa na Mahakama. Muswada huo ulijadiliwa kama kawaida Bungeni kuanzia tarehe 13 hadi 14 Novemba, 2002; na hatimaye ukapitishwa kwa kauli moja ya "NDIYO." Huu sasa unakuwa ni uthibitisho wa mwisho ambao unafutilia mbali mashaka ya aina yoyote yaliyokuwapo, (kama kweli yalikuwapo), kwamba katika masuala ya kutunga sheria za Nchi, Bunge ndilo kwa hakika lenye kauli ya mwisho.

KWA NINI LAWAMA ZOTE NI KWA BUNGE TU?

Inashangaza sana kuona kwamba watu ambao wanakuwa wepesi mno kulaumu Bunge katika jambo hili, wanakuwa bubu kabisa inapotokea sababu ya wazi ya kulaumu Mahakama.

Kwa mfano, katika kesi ya *Julius Ndyanabo v the Attorney General* (2002), Mahakama ya Rufaa ilibadilisha maneno yaliyomo katika Katiba ya nchi, kwa kufuta neno "au" linalotangulia neno "duni" katika mstari wa saba wa Ibara ya 13(5) ya Katiba; na badala yake Mahakama ikaweka neno "na."

Hakuna asiyejua kuwa Mahakama yoyote haina uwezo wa kubadilisha maneno ya Katiba, kwa sababu uwezo wa kubadili Katiba umetolewa kwa Bunge tu kwa mujibu wa Ibara ya 98(1) ya Katiba; na hata hivyo uwezo huo umetolewa kwa masharti magumu kwamba badiliko lolote katika Katiba lazima liungwe mkono na kura za Wabunge ambao idadi yao haipungui theluthi mbili ya Wabunge wote; na katika maeneo mengine yaliyotajwa katika kifungu cha (b) cha Ibara hiyo, badiliko la maeneo hayo lazima liungwe mkono na kura za Wabunge ambao idadi yao haipungui theluthi mbili za Wabunge wote kutoka Tanzania Bara, pamoja na theluthi nyingine mbili za Wabunge wote kutoka Tanzania Zanzibar.

Ndiyo kusema kuwa katika kesi hii, Mahakama ya Rufaa ilipuuza kwa makusudi masharti hayo ya Katiba, badala yake ikajitwalia madaraka ya kubadili Katiba kinyume kabisa na taratibu zilizowekwa. Lakini hakuna aliyeinyooshea mkono wa lawama Mahakama hiyo. Wale ambao ni wepesi sana kukosoa Bunge walikuwa wapi?

SEHEMU YA NNE

HAKUNA UTENGANISHO WA MADARAKA (Separation of powers)

Maelezo yaliyotangulia pia yanaonyesha kwamba kwa mujibu wa Katiba ya nchi yetu, ile dhana ya utenganisho wa madaraka baina ya mihimili mitatu ya Dola, yaani Serikali, Bunge na Mahakama; kwa kweli haipo. Badala yake, kilichopo ni maingiliano ya madaraka baina ya mihimili hiyo, kama mifano ifuatayo inavyoonyesha:-

(1) **Madaraka ya Serikali ya kutawala** yameainishwa katika Ibara ya 34(3) ya Katiba, ambayo inaweka madaraka yote ya utawala unaofanywa na Serikali ya Muungano mikononi mwa Rais.

Lakini wakati huo huo Ibara ya 37 ya Katiba inakabidhi madaraka ya utekelezaji wa shughuli za Rais wakati hayupo nchini, na Makamu wa Rais naye pia hayupo, madaraka ya Rais yanakabidhiwa kwanza kwa Spika wa Bunge, na kama naye pia hayupo nchini, madaraka hayo yanakwenda kwa Jaji Mkuu wa Mahakama ya Rufani. Lakini hawa ndio Viongozi Wakuu wa mihimili ile mingine, yaani Bunge na Mahakama. Kwa maana hiyo, mihimili hiyo mingine pia imepewa na Katiba madaraka ya kuendesha utawala wa nchi katika nyakati hizo zilizotajwa kwenye Ibara hiyo ya 37 ya Katiba. Ndiyo kusema kwamba mihimili yote mitatu inashirikishwa katika kuendesha utawala wa Nchi, na siyo mhimili Serikali peke yake.

(2) **Madaraka ya kutunga sheria za nchi** yamewekwa mikononi mwa Bunge, kwa mujibu wa Ibara ya 64 ya Katiba.

Lakini Mahakama vile vile inayo madaraka ya kutunga sheria nyingine zinazoitwa "*case law*." Mbali na hizo, Mahakama pia zinao uwezo wa kufuta sheria fulani, au vifungu vya sheria fulani iliyotungwa na Bunge, endapo itaonekana kuwa vinakiuka Katiba. Ni vema ijulikane kwamba kitendo cha kufuta sheria, au kufuta vifungu vya sheria, ni kitendo cha kushiriki katika utungaji wa sheria, kwa sababu madaraka ya kutunga sheria yanajumuisha pia madaraka ya kurekebisha sheria yoyote iliyopo, pamoja na kufuta kabisa sheria yoyote iliyopo. Ndiyo kusema kwamba kila mara Mahakama zinapochukua hatua hizo, kwa hakika zinashiriki

moja kwa moja katika utungaji wa Sheria za Nchi, na zimeruhusiwa kufanya hivyo na Katiba.

Kwa hiyo hapa vile vile hakuna utenganisho wa madaraka baina ya vyombo hivyo, kwani vyombo vyote viwili vinashirikishwa katika eneo la kutunga sheria.

Hali kadhalika, Bunge linapopitisha muswada wa sheria, muswada huo hauwezi kuwa sheria halali ya nchi mpaka hapo utakapopata ridhaa ya Rais, ambaye ndiye Kiongozi Mkuu wa Serikali. Kwa hiyo mhimili Serikali pia unashiriki katika kutunga sheria. Hakuna utenganisho wa madaraka baina ya vyombo hivyo.

(3) Madaraka ya Utoaji Haki

Ibara ya 107A ya Katiba inaweka madaraka ya utoaji haki nchini mikononi mwa Idara ya Mahakama.

Lakini Rais, akiwa ndiye Kiongozi Mkuu wa Serikali, pia amepewa madaraka ya kushiriki katika shughuli za utoaji haki, kwa sababu amepewa uwezo wa kufuta adhabu ya kifo kwa mtu aliyehukumiwa kifo na Mahakama, na vile vile amepewa uwezo na madaraka ya kutoa msamaha kwa watu waliohukumiwa kifungo na Mahakama. Kwa hiyo mhimili Serikali pia inashiriki katika shughuli za utoaji wa haki. Ndiyo kusema kwamba hakuna utenganisho wa madaraka baina ya vyombo hivyo.

Mifano hii inasaidia kuonyesha wazi kwamba maingiliano haya ya madaraka yanafuta ile dhana ya utenganisho wa madaraka unaodaiwa kuwapo baina ya mihimili mitatu ya Dola katika mfumo tulio nao wa "*parliamentary system of government*." Nafasi ya dhana hiyo kutumika inapatikana tu katika mfumo wa utawala unaoitwa "*Presidential system of government*," ambao chimbuko lake ni Marekani.

KILICHOPO NI TARATIBU RASMI ZA VYOMBO VYA DOLA KUDHIBITIANA ILI KUZUIA MATUMIZI MABAYA YA MADARAKA.
(**Checks and balances**)

Hali kadhalika, hakuna mhimili hata mmoja ulio na madaraka juu ya mwenzake. **Ukweli ni kwamba kila mhimili una kauli ya mwisho katika eneo lake la madaraka**.

Kwa mfano, Serikali ina kauli ya mwisho katika masuala ya utawala. Lakini endapo Serikali itakosea, inaweza kusahihishwa na Mahakama. Kukosea kwa Serikali kunaweza kutokea kwa mujibu wa dhana ya kisheria inayoitwa "*the doctrine of ultra vires*" Dhana hiyo inaizuia Serikali au chombo chochote cha Serikali kisifanye jambo lolote ambalo limekatazwa na sheria fulani, au kuchukua hatua yoyote ambayo haikusimama kwenye msingi wa sheria fulani. Kwa hiyo endapo Serikali itafanya kosa lolote kwa mujibu wa dhana hiyo, basi yaweza kukosolewa na Mahakama endapo mtu yeyote atapeleka malalamiko yake huko.

Bunge nalo kwa upande wake lina kauli ya mwisho katika eneo lake la madaraka, yaani eneo la kutunga sheria. Lakini endapo Bunge litakosea likatunga sheria ambayo inapingana na Ibara fulani ya Katiba, laweza kukosolewa na Mahakama kwa njia ya mahakama kuifuta sheria hiyo iliyopingana na Katiba.

Hata hivyo, Bunge bado litabaki na madaraka yake ya kutunga sheria nyingine mpya badala ya hiyo iliyofutwa, likilenga katika kuondoa mapungufu yaliyosababisha Mahakama kufuta ile sheria ya awali. Lakini kwa mujibu wa dhana hiyo ya kudhibitiana na kusahihishana, Bunge laweza pia kutumia madaraka yake ya kutunga sheria, likatunga sheria mahsusi ambayo inasitisha utekelezaji wa hukumu fulani ya Mahakama. Hii ni kwa sababu Bunge ndilo lenye madaraka ya mwisho katika eneo la kutunga sheria, yaani Bunge lina "*legislative supremacy*."

Mfano halisi wa matumizi ya madaraka hayo ni Bunge la Uingereza lilipopitisha sheria inayoitwa "*The war damages act, 1965.*" Sheria hiyo ilipiga marufuku utekelezaji wa hukumu moja iliyokuwa imetolewa na Mahakama ya juu kuliko zote za nchini Uingereza ambayo ni *House of Lords*, katika kesi ya *Burmah Oil Co. Ltd. v Lord Advocate (1965) A.c. 75*.

Watu wa Uingereza walielewa na kukubali kwamba Bunge lao hilo lilikuwa limetumia madaraka yake ipasavyo, na hakuna aliyedai kwamba Bunge hilo limeingilia madaraka ya Mahakama za Uingereza. Ni vema ieleweke kwamba Mabunge yote yaliyomo katika mfumo ambao chanzo chake ni Uingereza, ikiwa ni pamoja na Bunge la Tanzania, pia yanayo

madaraka kama hayo; na matumizi ya madaraka hayo (pale inapobidi) siyo kuingilia uhuru wa mahakama, bali ni utekelezaji wa dhana ya kudhibitiana na kusahihishana. (*Checks and balances*) baina ya mihimili ya Dola, kama mfano huo wa Uingereza unavyoonyesha.

Hata hivyo, pamoja na kwamba Bunge letu linayo madaraka hayo, halijawahi hata mara moja katika historia yake, kuyatumia vibaya madaraka hayo. Kwani, kama alivyosema Baba wa Taifa hayati Mwalimu Julius K. Nyerere katika hotuba yake Bungeni tarehe 28 Juni, 1962.

> "*There is a distinction between the availability of given powers, and the practical use of such powers*."

Mwisho, Mahakama nazo kwa upande wake, zinao utaratibu wake wa kusahihishana, ambao ni kwamba Mahakama katika ngazi fulani ikikosea, yaweza kusahihishwa na Mahakama ya ngazi ya juu yake, kwa utaratibu wa kukata rufani, au kwa taratibu nyingine zilizopo ndani ya mfumo wa Idara ya Mahakama. Mfano mzuri ni pale Mahakama ya Rufaa tarehe 8/11/2002 ilipotengua hukumu ya Mahakama Kuu, iliyokuwa imetolewa mwaka 1996 na Jaji Samatta, aliyekuwa wakati huo ni Jaji wa Mahakama Kuu.

Katika kesi hiyo, Mahakama Kuu mnamo mwaka 1996 ilibatilisha uamuzi wa Rais wa kumstaafisha mtumishi mmoja wa Serikali kwa manufaa ya umma, kwa hoja kwamba hakuna kipengele chochote katika Katiba ya Jamhuri ya Muungano kinachotoa madaraka kwa Rais kustaafisha mtumishi kwa manufaa ya umma.

Mahakama ya Rufaa kwa busara zake iliona kwamba Mahakama Kuu ilikuwa imekosea kisheria kwa kushikilia kuwa hakuna kipengele cha Katiba kinachoruhusu mtu kustaafishwa kwa manufaa ya umma; na iliona pia kwamba Jaji wa Mahakama Kuu alikuwa amekosea kisheria alipofanya tathmini ya madaraka ya Rais ya kumstaafisha mtumishi huyo kwa manufaa ya umma kwa mujibu wa Ibara ya 36(2) ya Katiba; pamoja na kifungu cha 19(3) cha Sheria ya Utumishi Serikalini, namba 16 ya mwaka 1989. Kwa hiyo Mahakama ya Rufaa ikaamua kuisahihisha Mahakama Kuu kwa kutengua hukumu yake hiyo ya 1996, iliyokuwa imetolewa kimakosa.

Swali linalodai majibu ni je, Mahakama ya Rufaa ikikosea, itasahihishwa na nani?

H I T I M I S H O

Maelezo yaliyotolewa katika makala hii yana lengo la kuonyesha mahusiano yaliyopo kwa mujibu wa Katiba ya Nchi baina ya Bunge na wananchi; baina ya Bunge na Serikali; na baina ya Bunge na Mahakama.

Kwanza, maelezo hayo yameonyesha kwamba mahusiano baina ya wananchi na Serikali yao yanatekelezwa kikatiba kupitia chombo cha uwakilishi wao, yaani Bunge. Kwa hiyo Serikali inawajibika kwa wananchi kupitia Bunge; na wananchi wanashiriki katika shughuli za Serikali pia kupitia kwa wawakilishi wao Bungeni.

Pili, maelezo hayo vile vile yanaonyesha kwamba Bunge ni chombo cha uwezeshaji, kwa Serikali, na vile vile kwa Mahakama, kwa maana ya kwamba kwa kutumia madaraka yake ya kutunga sheria, au kupitisha bajeti ya Serikali, Bunge linaiwezesha Serikali kutimiza wajibu wake kwa wananchi, na vile vile kwa kutumia madaraka yake ya kutunga Sheria za Nchi, linaziwezesha mahakama kutimiza wajibu wake wa kutoa haki kwa mujibu wa sheria hizo.

Mwisho, maelezo hayo yanaonyesha kwamba ile dhana ya utenganisho wa madaraka baina ya mihimili mitatu ya Dola, haipo kikamilifu katika mfumo wa utawala unaoitwa "*parliamentary system of government.*" Badala yake kuna maingiliano makubwa ya madaraka miongoni mwa mihimili hiyo.

Isipokuwa kwamba kilichopo ni taratibu rasmi za vyombo vya Dola kudhibitiana au kusahihishana, ili kuzuia matumizi mabaya ya madaraka. Utenganisho wa madaraka ambao ni kamilifu unapatikana tu katika mfumo wa utawala unaojulikana kama "*Presidential System of Government,*" ambao chimbuko lake ni Marekani, na siyo katika mfumo wa "*parliamentary system of government*," ambao ndio msingi wa Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.