

JAMHURI YA MUUNGANO WA TANZANIA



BUNGE LA TANZANIA

**TAARIFA YA KAMATI YA KUDUMU YA BUNGE YA SHERIA NDOGO
KUHUSU UCHAMBUZI WA SHERIA NDOGO ZILIZOWASILISHWA
MEZANI NA SERIKALI KATIKA MKUTANO WA KUMI NA KUMI NA
MOJA WA BUNGE.**

Ofisi ya Bunge,
S. L. P 941,
DODOMA

September, 2017.

YALIYOMO

1.0	UTANGULIZI	1
1.1	Maelezo ya Awali	1
1.2	Madaraka ya Kutunga Sheria.....	1
1.3	Udhibiti wa Kibunge wa Sheria Ndogo	2
1.4	Namna ambavyo Kamati inatekeleza majukumu yake.....	5
2.0	UCHAMBUZI WA SHERIA NDOGO ZILIZOWASILISHWA KATIKA MKUTANO WA KUMI WA BUNGE	10
3.0	UCHAMBUZI WA SHERIA NDOGO ZILIZOWASILISHWA KATIKA MKUTANO WA KUMI NA MOJA WA BUNGE	16
4.0	MAPENDEKEZO YA JUMLA.....	26
5.0	HOJA.....	28
6.0	HITIMISHO	29

1.0 UTANGULIZI

1.1 Maelezo ya Awali

Mheshimiwa Spika, kwa niaba ya Wajumbe wa Kamati ya Kudumu ya Bunge ya Sheria Ndogo, nakushukuru kwa kutoa idhini kwa Kamati yangu iweze kuwasilisha **Taarifa ya Kamati ya Kudumu ya Bunge ya Sheria Ndogo** kuhusu Uchambuzi wa Sheria Ndogo zilizowasilishwa Mezani na Serikali katika Mkutano wa Kumi na Kumi na Moja wa Bunge.

1.1.1 **Mheshimiwa Spika**, natumaini kuwa Taarifa hii itawezesha Waheshimiwa Wabunge kutoa ushauri zaidi kuhusu Sheria Ndogo zilizochambuliwa na Kamati pamoja na Sheria Ndogo nyingine ambazo zinatumika. Pia, Kamati inaamini kuwa Serikali itayafanyia kazi mapendekezo yaliyomo katika Taarifa hii na maoni yatakayotolewa na Wabunge ili kuondoa dosari zilizobainika kutokana na uchambuzi wa Kamati.

1.2 Madaraka ya Kutunga Sheria

1.2.1 **Mheshimiwa Spika**, Ibara ya 64 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977, imelipa Bunge la Jamhuri ya Muungano wa Tanzania mamlaka yote ya kutunga Sheria juu ya mambo yote ya Muungano na yasiyo ya

Muungano yahusuyo Tanzania bara. Aidha, Ibara ya 97 ya Katiba imeweka utaratibu ambao unapaswa kuzingatiwa na Bunge katika kutekeleza madaraka yake ya kutunga Sheria.

1.2.2 **Mheshimiwa Spika**, pamoja na mamlaka lililonayo Bunge la kutunga Sheria, kwa hali halisi Bunge halina muda wa kutosha wa kutunga Sheria kuhusu masuala yote ambayo utekelezaji wake unahitaji uwepo wa Sheria. Kutokana na hali hiyo ndiyo maana Ibara ya 97 (5) ya Katiba inalipa Bunge uwezo wa kukasimu madaraka yake ya kutunga Sheria kwa mtu yeyote au idara yoyote ya Serikali. Sheria zinazotungwa kwa utaratibu huo zinaitwa Sheria Ndogo (*subsidiary legislation/delegated legislation*) ambazo hujumuisha Kanuni mbalimbali (*rules and regulations*) pamoja na Sheria Ndogo za Halmashauri (*By-Laws*) kama zinavyotafsiriwa chini ya Kifungu cha 4 cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria, Sura 1

1.3 **Udhibiti wa Kibunge wa Sheria Ndogo**

1.3.1 **Mheshimiwa Spika**, Udhibiti wa Kibunge wa Sheria Ndogo (*Parliamentary Control Over Subsidiary Legislation*) ni utaratibu wa kawaida katika Mabunge ya nchi za Jumuiya ya Madola. Utaratibu huu unalenga kuliwezesha Bunge

kujiridhisha kikamilifu kuhusu utekelezaji wa madaraka ya kutunga sheria lililoyakasimu kwa mamlaka nyingine. Katika jukumu lake la udhibiti, Bunge huzingatia masharti ya Sheria Mama iliyoruhusu utungwaji wa Sheria Ndogo husika na misingi mingine iliyowekwa na Sheria zilizotungwa na Bunge.

1.3.2 **Mheshimiwa Spika**, utaratibu huu umezungumziwa na waandishi wengi wakiwemo Jain and Jain katika kitabu chao kiitwacho *The Principles of Administrative law* (2007) ukurasa wa 175 wanaposema;

Naomba kunuku;

“.....Since it is the legislature which grants legislative power to the administration, it is primarily its responsibility to ensure the proper exercise of delegated legislative power, to supervise and control the actual exercise of this power and ensure against the danger of its objectionable, abusive and unwarranted use by the administration.” **Mwisho wa kunukuu**

Kwa tafsiri isiyo rasmi tunaweza kusema, kwa kuwa Bunge limetoa madaraka ya utungaji sheria kwa vyombo vingine, wajibu wake mkubwa ni kuhakikisha kunakuwepo matumizi

sahihi ya madaraka yaliyo kasimiwa ya kutunga sheria, kusimamia na kudhibiti matumizi ya mamlaka hayo ili kuondoa uwezekano wa vyombo hivyo kutumia vibaya madaraka yaliyokasimiwa.

Mheshimiwa Spika, kwa maelezo hayo utaratibu wa kuchambua Sheria Ndogo na kutoa Taarifa Bungeni kunaliwezesha Bunge kujiridhisha na namna madaraka yake yaliyo kasimiwa kwa Taasisi za Serikali yanavyotumika.

1.3.3 **Mheshimiwa Spika**, suala la udhibiti wa Sheria ndogo pia limewekwa katika **Sheria ya Tafsiri ya Sheria, Sura ya 1 (The Interpretation of Laws Act, Cap 1 R.E. 2002)** ambayo imeweka masharti maalum yanayolipa Bunge la Tanzania mamlaka ya udhibiti wa Sheria Ndogo zinazotungwa na Serikali pamoja na vyombo vyake.

Hata hivyo udhibiti huo siyo wa moja kwa moja kwa sababu Bunge halina mamlaka ya kuingilia mchakato wa kutungwa kwa Sheria Ndogo yoyote mpaka Sheria Ndogo inapotangazwa katika Gazeti la Serikali na kuwasilishwa Bungeni.

1.3.4 **Mheshimiwa Spika**, kutokana na umuhimu wa kufanya Udhibiti wa Utungaji wa Sheria Ndogo, **Kanuni ya 118 ya**

Kanuni za Kudumu za Bunge Toleo la Januari, 2016

ikisomwa kwa pamoja na Nyongeza ya Nane ya Kanuni hizo imeanzisha Kamati ya Kudumu ya Bunge ya Sheria Ndogo kama ilivyo kwa Mabunge mengine katika Nchi za Jumuiya ya Madola. Kamati hii imepewa majukumu kwa mujibu wa Kifungu cha 11 cha Nyongeza ya Nane ya Kanuni za Kudumu za Bunge, Toleo la Januari, 2016 ambayo ni, kuchambua Sheria Ndogo ili kujiridhisha iwapo zimekidhi matakwa na masharti ya Katiba, Sheria Mama na Sheria nyingine za nchi.

1.4 Namna ambavyo Kamati inatekeleza majukumu yake

1.4.1 **Mheshimiwa Spika**, wajibu wa msingi wa Kamati kwa mujibu wa Kanuni za Kudumu za Bunge, kama ambavyo imeelezwa awali, ni kufanya uchambuzi wa Sheria Ndogo ili kujiridhisha iwapo zimekidhi matakwa na masharti ya Katiba, Sheria Mama na Sheria nyingine za nchi.

Sheria Ndogo hutungwa kwa lengo la kuwezesha utekelezaji wa Sheria Mama katika masuala mbalimbali.

Kwa mujibu wa Kifungu cha 4 cha **Sheria ya Tafsiri ya Sheria**¹, Sheria Ndogo zinajumuisha:-

a) Amri(*Orders*)

¹Toleo la 2002

- b) Matamko (*Proclamations*)
- c) Kanuni za Taasisi (*Rules*)
- d) Kanuni za Mahakama (*Rules of Court*)
- e) Kanuni za Wizara (*Regulations*)
- f) Taarifa(*Notices*)
- g) Sheria Ndogo za Halmashauri (*By – Laws*)
- h) Hati (*Instruments*)

1.4.2 **Kufanya Uchambuzi wa Sheria Ndogo zote zilizowasilishwa Mezani katika Mkutano wa Bunge uliotangulia**

1.4.2.1 **Mheshimiwa Spika**, Kifungu cha 38 (1) cha **Sheria ya Tafsiri ya Sheria**, kinaweka sharti kwamba, Sheria Ndogo yoyote iliyotungwa na mamlaka nyingine nje ya Bunge ni lazima iwasilishwe Bungeni ndani ya siku sita (6) ya vikao (*six sitting days*) vya Mkutano wa Bunge unaofuata baada ya Sheria kutangazwa katika Gazeti la Serikali. Baada ya Bunge kupokea Sheria Ndogo hiyo, Kamati hufanya uchambuzi wake na baadae kutoa maoni na ushauri kuhusu yaliyomo katika Sheria Ndogo husika. Kifungu hicho kimeainisha hatua zinazoweza kuchukuliwa na Bunge. Hatua hizo ni:-

i) **Kutoa Azimio la kuzuia kutumika kwa Sheria Ndogo husika (*disallowance resolution*)**

Kifungu cha 38 (2) cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria, kinaruhusu Bunge kupitisha Azimio la kuzuia kutumika kwa Sheria Ndogo endapo litajiridhisha na maoni ya Kamati kwamba, Sheria Ndogo haikidhi masharti na matakwa ya Katiba, Sheria Mama au Sheria nyingine ya nchi. Aidha, Bunge linaweza kuchukua hatua hii endapo litajiridhisha kuwa Sheria Ndogo fulani haikuwasilishwa Bungeni ndani ya siku sita (6) ya vikao (*six sitting days*) vya Bunge baada ya kutangazwa katika Gazeti la Serikali kwa kuwa kutofanya hivyo ni kinyume na Kifungu cha 38 (1) cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria.

ii) **Kufanya marekebisho au kuibadili Sheria Ndogo yoyote kufuatia Azimio la kuzuia kutumika kupitishwa na Bunge (*amendment and substitution*)**

Kifungu cha 38 (4) cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria, kinaliruhusu Bunge kupitisha Azimio muda wowote ili kurekebisha au kubadili Sheria Ndogo yoyote iliyozuiwa kutumika kwa masharti yanayopatikana katika Kifungu cha 38 (2) cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria.

1.4.3 **Kufanya Uchambuzi wa Sheria Ndogo yoyote ambayo inatumika**

1.4.3.1 **Mheshimiwa Spika**, kwa madhumuni ya utekelezaji mpana wa Kifungu cha 11 cha Nyongeza ya Nane ya Kanuni za Kudumu za Bunge, Kamati inaweza kufanya uchambuzi wa Sheria Ndogo yoyote kwa kuzingatia vipaumbele inavyojiwekea.

1.4.3.2 **Mheshimiwa Spika**, kwa madhumuni ya kuliwezesha Bunge lako tukufu kufuatilia ipasavyo utekelezaji wa madaraka yake ya kutunga sheria yaliyokasimiwa kwa mamlaka mbalimbali, naomba kubainisha mambo sita yanayozingatiwa na Kamati wakati wa uchambuzi wa Sheria Ndogo zilizowekwa Mezani. Mambo hayo ni:-

- a) Iwapo Sheria Ndogo husika inakiuka Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania;
- b) Iwapo Sheria Ndogo husika inavuka mipaka au kwenda kinyume na masharti ya Sheria inayotoa mamlaka ya kutunga Sheria Ndogo au Sheria nyingine yoyote;
- c) Iwapo Sheria Ndogo husika imezingatia misingi bora ya uandishi wa Sheria (*drafting principles*);

- d) Iwapo Sheria Ndogo husika inakiuka misingi ya haki za binadamu;
- e) Iwapo Sheria Ndogo inaendana na uhalisia wa mambo ikiwemo urahisi wa utekelezaji wake, hali ya uchumi wa walengwa na viwango vya adhabu na faini; na
- f) Maudhui ya jumla ya Sheria Ndogo pamoja na makosa ya uandishi na uchapaji.

1.4.3.3 **Mheshimiwa Spika**, baada ya kukamilisha uchambuzi wake kwa kuzingatia masuala yaliyotajwa, Kamati hubaini hoja mbalimbali zinazolenga kupata ufafanuzi katika maeneo ya Sheria Ndogo zenye dosari. Hoja hizo huwasilishwa Serikalini kwa lengo la kupendekeza marekebisho au kufutwa kwa kifungu chochote ambacho kina dosari zilizobainishwa na Kamati. Kila Wizara inayoguswa na hoja zinazoibuliwa na Kamati, huwajibika kufika mbele ya Kamati na kutoa maelezo kuhusiana na Sheria Ndogo ambayo inaisimamia.

1.4.3.4 **Mheshimiwa Spika**, baada ya maelezo hayo napenda nilijulishe Bunge lako Tukufu kuwa Taarifa hii inahusisha uchambuzi wa Sheria Ndogo zilizowasilishwa katika Mikutano miwili ya Bunge yaani, Mkutano wa Kumi na ule wa Kumi na Moja wa Bunge. Mifano na maelezo ya

dosari mbalimbali zilizojitokeza katika Sheria ndogo hizo inaonyeshwa katika sehemu zinazofuata katika Taarifa hii.

2.0 UCHAMBUZI WA SHERIA NDOGO ZILIZOWASILISHWA KATIKA MKUTANO WA KUMI WA BUNGE

2.1 **Mheshimiwa Spika**, Katika Mkutano wa Kumi wa Bunge Serikali iliwasilisha Mezani Sheria Ndogo Sabini (70). Sheria Ndogo hizo ziligawanyika katika mchanganuo ufuatao:-

- a) Kanuni za Wizara (*Regulations*) – 10
- b) Matangazo (*Notices*) – 26
- c) Amri (*Orders*) – 27
- d) Kanuni (*Rules*) - 3
- e) Hati (*Instruments*) - 2
- f) Sheria Ndogo za Halmashauri (*By – Laws*) – 2

2.2 **Mheshimiwa Spika**, katika mchanganuo wa Sheria Ndogo uliodinshaw, Kamati ilichambua na kubaini dosari mbalimbali katika Kanuni Tano (5) za Wizara. Baada ya Uchambuzi wa Kanuni hizo Kamati imetoa maoni na ushauri kwa lengo la kuboresha maudhui ya Kanuni hizo kama inaonekana katika **JEDWALI LA UCHAMBUZI** lililoambatishwa. Kwa minajili ya kulitaarifu Bunge kuhusu uchambuzi uliofanyika, baadhi ya dosari zilizobainika katika Kanuni hizo ni kama ifuatavyo:-

2.2.1 Sheria Ndogo kwenda kinyume na Sheria Mama au Sheria nyingine za Nchi.

2.2.1.1 **Mheshimiwa Spika**, Kamati ilibaini kuwa, baadhi ya Kanuni zilizotungwa na Wizara (*Regulations*) zinakwenda kinyume na masharti yaliyowekwa na Sheria Mama au na Sheria Nyingine za Nchi. Kifungu cha 36 (1) cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria ambacho kinabainisha kwamba, Sheria Ndogo yoyote inapaswa kutokiuka masharti ya Sheria ya Bunge inayotoa mamlaka ya kutungwa kwake au Sheria nyingine yoyote.²

2.2.1.2 **Mheshimiwa Spika**, Sheria Ndogo iliyobainika kuwa na dosari ya kwenda kinyume na Sheria Mama na Sheria nyingine za Nchi ni ***The Oil and Gas (Revenues Management) Regulations***, 2017 ambazo zimetungwa chini Sheria ya ***The Oil and Gas Revenues Management Act, Sura ya 328***. Uchambuzi umebaini kuwa **Kanuni ya 4(2) (b)** ya Kanuni hizi inampa Waziri wa Fedha jukumu la kushiriki katika majadiliano ya Mikataba ya Kugawana Mapato (*Production Sharing Agreements*) katika Sekta Ndogo ya Mafuta na Gesi Asilia nchini.

²Sura ya 1 Toleo la 2002

2.2.1.3 **Mheshimiwa Spika**, Kamati inaona kuwa Kanuni hii imemuongezea Waziri wa Fedha Majukumu mapya ambayo hayatajwi katika **Kifungu cha 4** cha **Sheria ya Usimamizi wa Mapato ya Mafuta na Gesi (The Oil and Gas Revenues Management Act), Sura ya 328**. Kwa mujibu wa **Kifungu cha 5** na **47** vya Sheria ya Petroli ya mwaka 2015 majukumu yanayocainishwa na Kanuni husika yanapaswa kutekelezwa na Waziri wa Nishati, TPDC na PURA kwa niaba ya Serikali. Majukumu haya hayaingiliani na yale ya Waziri wa Fedha chini ya **Sheria ya Usimamizi wa Mapato ya Mafuta na Gesi (The Oil and Gas Revenues Management Act)**.

2.2.1.4 **Mheshimiwa Spika**, kwa kuwa, **Kanuni ya 4(2) (b)** ya Kanuni hizi inaenda kinyume na masharti yaliyowekwa katika **Kifungu cha 36(1)** cha **Sheria ya Tafsiri ya Sheria (Intepretation of Laws Act) Sura ya 1** ambacho kinaelekeza kwamba, Sheria Ndogo haipaswi kwenda kinyume na vifungu vya Sheria Mama vinavyoianzisha au Sheria yoyote ya Nchi. Hivyo kwa mantiki ya Sheria ya Tafsiri ya Sheria, Kanuni hiyo ya **Kanuni ya 4(2) (b)** ni batili kwa kiwango inachokinzana na **Sheria ya Petroli ya mwaka 2015** na **Sheria ya Usimamizi wa Mapato ya Mafuta na Gesi Sura 328**.

2.2.1.5 **Mheshimiwa Spika**, Kamati pia ilifanya uchambuzi wa Sheria Ndogo ya **The Mining (Local Content) Regulations, 2018**, ambayo imetungwa chini Sheria ya **The Mining Act, Sura ya 123** na kubaini kuwa ina vifungu vinavyokwenda kinyume na Sheria Mama. Kamati ilibaini dosari katika **Kanuni ya 3** inayotoa tafsiri ya neno Kampuni ya mzawa/wazawa (**Indigenous Tanzanian Company**) kuwa ni ile inayomilikiwa kwa asilimia 51 na Mtanzania/Watanzania na ina asilimia 80 ya watanzania katika nafasi za watendaji wa juu.

2.2.1.6 **Mheshimiwa Spika**, tafsiri inayotolewa katika Kanuni hii haipo katika katika Sheria ya Makampuni Sura, 212 ambayo ndiyo Sheria Mama inayosimamia masuala yote ya Makampuni Nchini. Utaratibu wa kuanzisha tafsiri mpya ya maneno ni vema ukaanzia katika Sheria Mama au Sheria nyingine ya nchi ambayo ni mahususi kwa jambo fulani, hii itasaidia kuondoa uwezekano wa kuwa mchanganyiko wa tafsiri za maneno mbalimbali.

2.2.2 **Sheria Ndogo kuwa na makosa ya uandishi katika Majedwali (Kutorejea Kanuni sahihi, kurejea Kanuni ambazo hazipo, kutorejea kabisa Kanuni na Maudhui ya Jedwali tofautiana na Vifungu)**

2.2.2.1 **Mheshimiwa Spika**, Makosa ya uandishi yamebainika katika Sheria Ndogo ya **The Mining (Local Content) Regulations, 2018**, ambayo imetungwa chini Sheria ya **The Mining Act, Sura ya 123**. Kama zilivyo sheria nyingine, sheria hii pia ina Majedwali ambayo yanaweka ufafanuzi wa Kanuni mbalimbali katika Sheria Ndogo hii. Hata hivyo Kamati imebaini dosari katika rejea za Kanuni zinazoanzisha majedwali. Kwa mfano, **Jedwali la Kwanza** la Kanuni hizi limereja kuanzishwa chini ya **Kanuni ya 10 (1)** ambayo maudhui yake ni tofauti kabisa na yale yale yanayoainishwa katika Jedwali hili. Uchambuzi wa Kamati umebaini kwamba rejea sahihi iliyopaswa kuwekwa katika Jedwali hili ni **Kanuni ya 11 (1)** ambayo ndiyo yenye maudhui ya sahihi ya Jedwali la kwanza la Kanuni hizi.

2.2.2.2 **Mheshimiwa Spika**, Uchambuzi wa Kamati pia ulibaini pia Sheria Ndogo ya **The Mining (Mineral Beneficiation) Regulations, 2018** ambazo zimetungwa chini Sheria ya **The Mining Act**, Sura ya 123 ina mapungufu ya katika uandishi wa Jedwali. Katika Sheria Ndogo hii, Kanuni ya 11(1) inataja kuanzisha Jedwali la Tatu, hata hivyo uchambuzi wa Kamati umebaini kuwa Jedwali hilo halipo katika Kanuni hizi.

2.2.2.3 **Mheshimiwa Spika**, ni vema uandishi wa majedwali katika sheria uzingatie kurejea Kanuni sahihi zinazoanzisha majedwali husika, kwa kuwa majedwali hufafanua zaidi masharti ya utekelezaji wa Kanuni husika katika Sheria Ndogo. Hivyo kwa kutorejea vifungu sahihi sio tu inaondoa maana ya masharti ya **Kifungu cha 25 (2)** cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria ambacho kinatambua majedwali kuwa ni sehemu ya sheria, bali pia inaleta changamoto katika usomaji mzuri wa sheria husika.

2.2.2.4 **Mheshimiwa Spika**, wakati inachambua Kanuni kuhusu **Local Content** katika sekta ya Madini, hususani **The Mining (Local Content) Regulations, 2018 (GN. 3/2018)**, Kamati ilibaini kwamba tafsiri ya maneno **“Indigenous Tanzania Company”** na **“Indigenous Tanzanian Bank”** – ie. **“a bank that has one hundred percent Tanzanian or majority Tanzanian shareholding”** iliyotumika katika Kanuni hizo ina ukakasi. Pamoja na nia njema ya Wizara ya Madini ya kuweka tafsiri hizo, utekelezaji wake una changamoto na unaweza ukawa na matokeo hasi kwa kampuni kama Puma Energy Tanzania ambapo Serikali inamiliki asilimia hamsini (50%) ya hisa zote na kwa benki ya

NBC *Limited* ambapo Serikali inamiliki asilimia kumi na tano (15%) ya hisa zote.

2.2.2.5 Sheria Ndogo hiyo haitambui umiliki wa Serikali wa hisa katika benki ya NBC na katika kampuni ya Puma kuwa ni umiliki wa watanzania na hivyo kuzikosesha kampuni hizo fursa ya kushiriki kiuchumi katika sekta ya madini. Halikadhalika benki na taasisi za fedha nyingi zilizosajiliwa hapa nchini ambazo hazimilikiwi na watanzania kwa asilimia mia moja au kwa hisa nyingi zitakosa fursa ya kushiriki kwenye sekta ya madini. Kamati haiamini kwamba haya ndio yalikuwa madhumuni ya kutungwa kwa Sheria Ndogo hiyo.

3.0 UCHAMBUZI WA SHERIA NDOGO ZILIZOWASILISHWA KATIKA MKUTANO WA KUMI NA MOJA WA BUNGE

3.1 **Mheshimiwa Spika**, katika Mkutano wa Kumi na Moja wa Bunge mnamo tarehe 9 Aprili, 2018 Serikali iliwasilisha mezani Sheria Ndogo Mia Moja Ishirini na Moja (121), ambazo zimegawanyika katika makundi yafuatayo:-

- a) Kanuni za Wizara (*Regulations*) – 50
- b) Matangazo (*Notices*) – 36
- c) Amri (*Orders*) – 12
- d) Kanuni (*Rules*) - 3

e) Sheria Ndogo za Halmashauri (*By – Laws*) – 20

(Marekebisho mbalimbali yaliyofanyika)

Mara baada ya kuwasilishwa kwa Sheria Ndogo hizo, Kamati ya Kudumu ya Bunge ya Sheria Ndogo ilifanya uchambuzi na kubaini dosari mbalimbali katika Sheria Ndogo 10 kwa lengo la kufanya marekebisho yanayolenga kuboresha Sheria Ndogo hizo kama inavyoonyeshwa katika **JEDWALI LA UCHAMBUZI** lililoambatishwa.

3.2 **Mheshimiwa Spika**, hata hivyo uchambuzi wa **Kanuni ya Baraza la Sanaa la Taifa, 2018** hautaoneshwa katika Taarifa baada ya Kamati kubaini dosari nyingi katika Kanuni hii, hivyo mnamo tarehe 11 Septemba, 2018 Waziri wa Habari, Utamaduni, Sanaa na Michezo, Mhe. Dkt. Harrison Mwakyembe (Mb) - alipokutana na Kamati kujibu hoja za kiuchambuzi katika **Kanuni za Baraza la Sanaa la Taifa, 2018 (GN Na. 43/2018)**, alikiri uwepo wa dosari hizo. Hivyo aliomba muda wa kuzipitia upya ili kurekebisha dosari zilizobainika na kuwasilisha kwenye Kamati wakati wa vikao vya mwezi Oktoba, 2018.

3.3 **Mheshimiwa Spika**, Kwa madhumuni ya kulitaarifu Bunge kuhusu uchambuzi uliofanyika, baadhi dosari zilizobainika katika Kanuni hizo zinafafanuliwa kama ifuatavyo:-

3.3.1 Sheria ndogo kwenda Kinyume na Masharti ya Katiba (kama ilivyorekebishwa)

3.3.1.1 **Mheshimiwa Spika**, Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 ndio Sheria Mama na kwa msingi huo Sheria zote za nchi zinapaswa kutungwa pasipo kuwa na maudhui yanayokinzana nayo. Uchambuzi wa Kamati umebaini kuwa Sheria Ndogo ya **The Urban Planning (Appeals), Regulations, 2018** ambayo imetungwa chini **The Urban Planning Act, Sura ya 355**, ina maudhui yanayokiuka Katiba ya Nchi. Dosari hiyo imebainika katika **Kanuni ya 5(2)** ambayo inaweka sharti la lazima kwa Mahakama mara baada ya kutoa uamuzi, kuwasilisha nakala tatu za hukumu kwa Mamlaka ya Mipango Miji zinazoainisha sababu za kufikia maamuzi yake.

3.3.1.2 **Mheshimiwa Spika**, utaratibu uliowekwa na Kanuni hii unaingilia mamlaka ya Mahakama ambayo inajiendesha kwa mujibu wa **Ibara ya 107B** ya **Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania** na taratibu za Kimahakama zilizoanzishwa kwa mujibu wa Sheria za nchi. Ikumbukwe kuwa chombo kinachoweza kuamuru Mahakama kufanya jambo lolote kwa uamuzi iliyotoa ni Mahakama iliyo juu yake na si

chombo au taasisi nyingine nje ya Mfumo wa Mahakama (**Judicial Hierarchy**).

3.3.1.3 **Mheshimiwa Spika**, Kifungu cha 36(1) cha **Sheria ya Tafsiri ya Sheria, Sura 1** kinaelekza kwamba, Sheria Ndogo haipaswi kuwa na vifungu vinavyokinzana na Sheria Mama iliyoianzisha au Sheria nyinyine yoyote ya Nchi na ikitokea inakuwa na Vifungu vinavyokinzana, vifungu hivyo vitahesabika kuwa ni batili kwa kiwango ilichokinzana na Sheria Mama au Sheria nyingine yoyote ya nchi. Hivyo kutokana na Kanuni ya 5(2) kuweka masharti yanayoonekana kukikua ya Katiba ya Nchi inahesabika kuwa ni batili.

3.3.1.4 **Mheshimiwa Spika**, ni vema vyombo vilivyokasimiwa mamlaka ya kutunga Sheria Ndogo vikazingatia misingi ya mgawanyo wa madaraka katika Mihimili ya nchi wakati wa utungaji wa Sheria Ndogo. Hii itasaidia kuondoa migongano na hatimaye kuwezesha Mihimili ya nchi kutekeleza majukumu yake kwa mujibu wa Sheria za Nchi.

3.3.2 Sheria Ndogo kwenda kinyume na Sheria Mama au Sheria nyingine za Nchi.

3.3.2.1 **Mheshimiwa Spika**, Kamati imebaini pia Kanuni ya **The Urban Planning (Appeals), Regulations, 2018** zinazoanzishwa chini ya Sheria ya **The Urban Planning Act, Sura ya 355** ina masharti yanayokinzana na yale yaliyowekwa na Sheria nyingine ya nchi. **Kanuni ya 4(b) (ii) (iii)** ya Kanuni hii, inaweka sharti kwamba mtu anayetaka kukata rufaa dhidi ya Mamlaka ya Mipango Miji, atapaswa kuwasilisha kwa Mamlaka ya Mipango Miji, orodha ya nyaraka anazotarajia kutumia katika rufaa yake pamoja na nyaraka ambazo hakuwahi kuziwasilisha kwa Mamlaka ya Mipango Miji katika hatua ya usikilizaji wa shauri la awali dhidi ya Mamlaka hiyo.

3.3.2.2 **Mheshimiwa Spika**, Kamati imeona utaratibu huu si sahihi kwa kuwa, katika hatua hii mrufani hapaswi kuwasilisha ushahidi wa aina yoyote kwa mrufaniwa mpaka pale ambapo kesi yake itakapokuwa imefikishwa mahakamani. Aidha katika hatua ya rufaa mrufani hapaswi kuwasilisha ushahidi mpya mpaka pale tu mahakama itakapoona kuna haja ya kufanya hivyo ili kufikia maamuzi kama

inavyoonyeshwa katika **O. XXXIX R. 27** ya **Sheria ya Mwenendo wa Kesi za Madai, Sura 33 (The Civil Procedure Code, Cap 33)**.

3.3.2.3 **Mheshimiwa Spika**, kukinzana kwa Kanuni na Sheria Mama au Sheria nyingine za nchi kama inavyoonekana katika Kanuni za **The Urban Planning (Appeals), Regulations, 2018** ni kinyume na masharti ya **Kifungu cha 36 (1)** cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria, Sura ya 1, ambacho kinazitaka Sheria Ndogo kutokinzana na Sheria Mama, Katiba na Sheria nyingine za nchi. Halikadhalika ni kinyume na **Kifungu cha 39(1)** cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria, Sura ya 1 kinachoelekeza kuwa maneno yatakayotumika katika Sheria Ndogo yanapaswa kuwa na maana sawa na yale yaliyotumika katika Sheria Mama.

3.3.2.4 **Mheshimiwa Spika**, kwa msingi huo uliowekwa kwa mujibu wa Sheria ya **Tafsiri ya Sheria, Sura ya 1**, kunaifanya Kanuni ya **Kanuni ya 4 (b) (ii) (iii)** ya **The Urban Planning (Appeals) Regulations, 2018** kuhesabika kuwa ni batili kutokana na kukinzana na masharti yaliyowekwa kwa mujibu wa **Sheria ya Mwenendo wa Kesi za Madai, Sura 33 (The Civil Procedure Code, Cap 33)**.

3.3.2.5 **Mheshimiwa Spika**, Sheria Ndogo nyingine iliyobainika na Kamati kuweka masharti yanayokinzana na Sheria Mama ni ***The Urban Planning (Building) Regulations, 2018*** ambayo imetungwa chini ***The Urban Planning Act, Sura ya 355***. Uchambuzi wa Kamati umebaini dosari katika **Kanuni ya 3** ambayo inatoa tafsiri ya neno “*Vehicle*” ikihusisha vitu kama mkokoteni wa kuvutwa na ng’ombe, baiskeli ya matairi mawili, baiskeli ya matairi matatu. Tafsiri hii ni kinyume na ile inayotolewa na Sheria ya Usalama Barabarani, Sura 168 ambayo haijabainisha vifaa hivyo kuwa ni sehemu ya vyombo vya moto. Halikadhalika masuala ya vyombo vya moto kwa namna yoyote ile hayahusiani na maudhui ya Kanuni hii inayohusu masuala ya mipango miji.

3.3.2.6 **Mheshimiwa Spika**, kuweka katika Sheria Ndogo maneno tofauti na yale yaliyotumika katika Sheria nyingine za nchi ni kinyume na **Kifungu cha 36(1)** na **Kifungu cha 39 (1)** cha Sheria ya Tafsiri za Sheria ambacho kinaeleza kwamba, maneno yatakayotumika katika Sheria Ndogo yanapaswa kuwa na maana sawa na yale yaliyotumika katika Sheria Mama.

3.3.2.7 **Mheshimiwa Spika**, dosari ya kwenda kinyume na masharti ya Sheria Mama pia iligundulika katika Sheria Ndogo ya **The Urban Planning (Building) Regulations, 2018** ambazo zimetungwa chini **The Urban Planning Act, Sura ya 355**. Kamati ilifanya uchambuzi wa Kanuni hii na kubaini kuwa **Kanuni ya 3** inatoa tafsiri ya neno Jengo (*Building*) kuwa inahusisha pia mabango ya matangazo na minara ya simu kinyume na tafsiri inayotolewa na Sheria Mama chini ya **Kifungu cha 2** ambayo pamoja na masuala mengine haijafafanua masuala ya Mabango ya Matangazo na Minara ya simu.

3.3.2.8 **Mheshimiwa Spika**, Kamati imebaini kuwa tafsiri tofauti ya neno Jengo (*Building*) iliyotolewa na Kanuni hii inakwenda kinyume na **Kifungu cha 36 (1)** na **Kifungu cha 39 (1)** cha Sheria ya Tafsiri za Sheria, Sura ya Kwanza vinavyoeleza bayana kuwa, vifungu vya Sheria Ndogo havipaswi kutofautiana na vile vya Sheria Mama au Sheria nyingie za nchi. Halikadhalika maneno yatakayotumika katika Sheria Ndogo yanapaswa kubeba maana ile ile iliyotumika katika Sheria Mama iliyoianzisha Sheria Ndogo husika.

3.3.3 Sheria Ndogo kuwa na makosa ya uandishi katika Majedwali (Kutorejea Kanuni sahihi, kurejea Kanuni ambazo hazipo, kutorejea kabisa Kanuni na Maudhui ya Jedwali tofautiana na Vifungu)

3.3.3.1 **Mheshimiwa Spika**, katika uchambuzi wa Sheria Ndogo zilizowasilishwa katika Mkutano wa Kumi na Moja wa Bunge, Kamati ilibaini dosari mbalimbali za uandishi katika Majedwali ikiwa ni pamoja na kutorejea Kanuni sahihi zinazoanzisha Majedwali husika kurejea Kanuni ambazo hazipo na Maudhui ya Jedwali kuwa tofauti na vifungu vya Kanuni.

3.3.3.2 **Mheshimiwa Spika**, dosari za uandishi wa Majedwali zilibainika pia Sheria Ndogo za ***The Urban Planning (Building) Regulations, 2018*** zilizotungwa chini ya Sheria ya ***The Urban Planning Act, Sura ya 355***. Kamati ilibaini dosari katika **Fomu Na 18 na Na. 19** katika **Jedwali la Nne**. Fomu hizo zinarejea kuanzishwa chini ya **Kanuni ya 77(1) (r)** ambayo haipo katika Sheria Ndogo hii.

3.3.3.3 **Mheshimiwa Spika**, kwa mujibu wa **Kifungu cha 25 (2)** cha ***Sheria ya Tafsiri za Sheria, Sura ya 1***, majedwali ni sehemu ya Sheria na husaidia kufafanua zaidi

maudhui ya kifungu husika katika Sheria. Hivyo kwa Kanuni hizo zilizoobainika kutoweka rejea sahihi ya vifungu katika Majedwali husika, si tu italeti changamoto ya usomaji bali pia inafanya Majedwali hayo kukosa uhalali wa kuwepo katika Kanuni kwa kuwa hayajaanzishwa na vifungu sahihi.

3.3.4 Sheria Ndogo kutozingatia misingi ya uandishi wa Sheria (Drafting Principles)

3.3.4.1 **Mheshimiwa Spika**, Kamati ilifanya uchambuzi wa Sheria Ndogo za **The Urban Planning (Urban Farming) Regulations, 2018** zilizoanzishwa chini ya Sheria ya **The Urban Planning Act, Sura 355**. Katika uchambuzi huo Kamati imebaini dosari za uandishi wa sheria, ambapo mwishoni mwa Sheria Ndogo hii kumewekwa ufafanuzi wa maneno mbalimbali pasipo kuyaweka katika Kanuni ya 2 ambayo ni mahsus kwa ajili ya kutoa tafsiri ya maneno mbalimbali yaliyotumika katika Kanuni zenyewe.

3.3.4.2 **Mheshimiwa Spika**, Sheria Ndogo nyingine iliyobainika kuwa na dosari za uandishi ni **The Electronic and Postal Communications (Sim Card Registration) Regulations, 2018** ambazo zinaanzishwa chini ya Sheria ya **The Electronic and Postal Communications**

Sura 306. Sheria Ndogo hii pia imebainika kuweka maelezo ya ziada kuhusu sifa za picha zitakazopigwa, mashine za kielektroniki zitakazotumika katika usajili wakati wa kusajili laini za simu pasipo kuyaweka maelezo hayo katika Kifungu chochote.

3.3.4.3 **Mheshimiwa Spika**, utaratibu huu ni kinyume na uandishi wa Sheria, kwa kuwa maneno yote yanayotolewa tafsiri yanapaswa kuwa katika Kifungu cha Tafsiri au katika Kifungu chochote kinachoelezea jambo mahsusi na si kuandikwa pekee pasipo kuwa na rejea ya Kanuni husika. Aina hii ya uandishi inaweza kuleta changamoto pale ambapo mtu anahitaji kufanya rejea ya maneno hayo kwa kuwa hayana Kifungu kinachoyapa nguvu ya Sheria Ndogo kuwepo katika Kanuni hii.

4.0 MAPENDEKEZO YA JUMLA

4.1 **Mheshimiwa Spika**, Kamati inashauri mamlaka zote ambazo zimekasimiwa na Bunge madaraka ya kutunga Sheria Ndogo, kuzingatia kikamilifu ushirikishwaji wa wadau wanaolengwa na Sheria Ndogo yoyote ili kupunguza changamoto mbalimbali zinazoweza kujitokeza wakati wa utekelezaji wa Sheria Ndogo hizo.

- 4.2 **Mheshimiwa Spika**, kamati inashauri Serikali iongeza idadi ya Rasilimali watu katika Ofisi ya Rais (TAMISEMI) na Ofisi ya Mwanasheria Mkuu wa Serikali hasa vitengo vinavyohusika na upitiaji wa Sheria Ndogo ili kuhakikisha makosa yanayojitokezamara kwa mara katika Sheria Ndogo yanarekebisha kabla ya Sheria Ndogo hizo kuchapishwa katika Gazeti la Serikali na kuanza kutumika.
- 4.3 **Mheshimiwa Spika**, Kamati inaishauri Mamlaka zilizopewa jukumu la kutunga Sheria Ndogo kufanya kazi kwa karibu na Ofisi ya Mwanasheria Mkuu wa Serikali wakati wa utungaji wa Sheria Ndogo kwa lengo la kuondoa dosari mbalimbali zinazojitokeza.
- 4.4 **Mheshimiwa Spika**, Kamati inaishauri Serikali kuchukua hatua za haraka kuzifanyia marekebisho Sheria Ndogo zote zenye dosari. Baada ya marekebisho hayo kufanyika na kuchapishwa katika Gazeti la Serikali, Sheria Ndogo hizo ziwasilishwe Bungeni kwa mujibu wa Sheria.
- 4.5 **Mheshimiwa Spika**, kuhusu, Sheria Ndogo ya ***The Mining (Local Content) Regulations, 2018 (GN Na. 3/2018)***, tafsiri ya meneno ***“Indigenous Tanzanian Company”*** na ***“Indigenous Tanzania Bank”*** ifanyiwe marekebisho ili kuondoa masharti hasi kwenye makampuni ambapo

Serikali inamiliki chini ya asilimia hamsini na moja (51%) ya hisa zote. Aidha, Mabadiliko hayo yatawezesha kupanua wigo wa ushiriki wa benki na taasisi za fedha zilizosajiliwa hapa nchini katika fursa za kiuchumi katika sekta ya madini.

5.0 HOJA

5.1 Dosari ya Uandishi wa Majedwali ikilinganishwa na Vifungu vya Sheria

KWA KUWA, katika uchambuzi wa Kamati imebainika kuwa baadhi ya Sheria Ndogo zina dosari mbalimbali katika majedwali kuhusu vifungu vinavyoanzisha majedwali husika.

NA KWA KUWA, kwa mujibu wa Kifungu cha 25 (2) cha Sheria ya Tafsiri ya Sheria kinabainisha kwamba Majedwali ni sehemu ya Sheria.

KWA HIYO BASI, Bunge linaazimia kwamba, Wizara ambazo Sheria Ndogo zake zimebainika kuwa na dosari katika Majedwali zifanyiwe marekebisho ili kuondoa dosari hizo.

5.2 **Kukinzana na masharti ya Sheria Mama au Sheria nyingine za nchi.**

KWA KUWA, baadhi ya Sheria Ndogo zilizofanyiwa uchambuzi na Kamati zilibainika kuwa na vifungu vinavyokinzana na masharti ya Sheria Mama na Sheria nyingine za nchi.

NA KWA KUWA, kukinzana huko ni kwenda Kinyume na masharti ya Kifungu cha 36 cha Sheria ya Tafsiri za Sheria kinachotoa sharti kwa Sheria Ndogo kutokwenda kinyume na masharti ya Sheria Mama.

NA KWA KUWA, kukinzana huko kunaifanya Kanuni husika kuwa ni batili kwa kiwango ilichokinzana.

KWA HIYO BASI, Bunge linaazimia kwamba, Wizara zinazohusika, kufanya marekebisho katika Sheria Ndogo hizo ili kuondoa vifungu vinavyokwenda kinyume na masharti ya Sheria Mama na Sheria nyingine za nchi.

6.0 HITIMISHO

6.1 **Mheshimiwa Spika**, napenda kutumia fursa hii kutoa shukrani zangu za dhati kwako binafsi na Bunge lako tukufu kwa kuweka utaratibu wa taarifa ya Kamati ya Sheria Ndogo kuwasilishwa katika Bunge lako tukufu. Ni matumaini yangu kwamba, utaratibu huu utakuwa endelevu na umuhimu wa Kamati hii katika maendeleo ya

nchi yetu utaonekana kwa kuwa kwa kiasi kikubwa Sheria Ndogo ndizo zinagusa maisha ya kila siku ya wananchi wengi.

6.2 **Mheshimiwa Spika**, kipekee kabisa naomba nimshukuru Mhe. Jenista Mhagama (MB) – Waziri wa Nchi, Ofisi ya Waziri Mkuu (Sera, Bunge, Kazi, Vijana, Ajira na Walemavu) kwa kuendelea kuweka uratibu mzuri ambao uliwezesha Kamati kutekeleza majukumu yake kwa ufanisi. Aidha, niwashukuru Mawaziri na Naibu Mawaziri wa sekta mbalimbali kwa kufika mbele ya Kamati na kujibu hoja zilizoibuliwa na Wajumbe wa Kamati. Kwa heshima na taadhima naomba niwatambue kwa jinsi walivyofika mbele ya Kamati kama ifuatavyo:-

1. Mhe. Dkt Harrison Mwakyembe (Mb) – **Waziri wa Habari, Utamaduni, Sanaa na Michezo**
2. Mhe. William Lukuvi (Mb) – **Waziri wa Ardhi, Nyumba na Maendeleo ya Makazi.**
3. Mhe. Dkt. Ashatu Kijaji (Mb) – **Naibu Waziri wa Fedha na Mipango.**
4. Mhe. Atashasta Nditiye (Mb) – **Naibu Waziri wa Ujenzi, Uchukuzi na Mawasiliano.**
5. Mhe. Eng. Stella Manyanya (Mb) – **Naibu Waziri wa Viwanda, Biashara na Uwekezaji.**
6. Mhe. Stanslaus Nyong'o (Mb) – **Naibu Waziri wa Madini.**

6.3 **Mheshimiwa Spika**, kipekee nawashukuru Wajumbe wa Kamati ya Kudumu ya Sheria Ndogo kwa kazi kubwa na nzuri ya kuchambua Sheria Ndogo zilizowasilishwa katika Mkutano wa Kumi Bunge na Mkutano wa Kumi na Moja wa Bunge na hatimaye kufanikisha kazi hii. Kwa heshima kubwa naomba majina yao yaingie katika kumbukumbu rasmi za Bunge (*Hansard*) :-

1. Mhe. Andrew John Chenge, Mb - **Mwenyekiti**
2. Mhe. William Mganga Ngeleja, Mb - **M/Mwenyekiti**
3. Mhe. Aida Joseph Khenani, Mb
4. Mhe. Khamis Mtumwa Ali, Mb
5. Mhe. Rashid Ali Abdallah, Mb
6. Mhe. Mlinga Goodluck Asaph, Mb
7. Mhe. John John Mnyika, Mb
8. Mhe. Halima James Mdee, Mb
9. Mhe. Elibariki Emmanuel Kingu, Mb
10. Mhe. Ridhiwani Jakaya Kikwete, Mb
11. Mhe. Sabreena Hamza Sungura, Mb
12. Mhe. Sadifa Juma Khamis, Mb
13. Mhe. Anne Kilango Malecela, Mb
14. Mhe. Zainab Athman Katimba, Mb
15. Mhe. Salome Wycliffe Makamba, Mb
16. Mhe. Twahir Awesu Mohammed, Mb
17. Mhe. Taska Restituta Mbogo, Mb
18. Mhe. Mary Deo Muro, Mb
19. Mhe. Easther Lukago Midimu, Mb

6.4 **Mheshimiwa Spika**, aidha napenda kuwashukuru kwa dhati watumishi wa Ofisi ya Bunge chini ya uongozi mahiri wa Ndg. Stephen Kagaigai, Katibu wa Bunge kwa ushirikiano wanaoipatia Kamati hii ili iweze kutekeleza majukumu yake kwa ufanisi. Aidha, nimshukuru Mkurugenzi wa Idara ya Kamati za Bunge Ndg. Athuman Hussein akisaidiwa na Bi. Angelina Sanga, Mkurugenzi Msaidizi wa Kamati wa Idara ya Kamati za Bunge kwa usimamizi mzuri wa Shughuli za Kamati.

Mwisho lakini si kwa umuhimu, niwashukuru Makatibu wa Kamati ya Sheria Ndogo Ndg. Yona Kirumbi, Ndg. Angela Shekifu, Ndg. Stanlaus Kagisa, Ndg. Mkuta Masoli wakisaidiwa na Ndg. Paul Chima kwa kuratibu vyema Shughuli za Kamati hadi kukamilika kwa taarifa hii.

Mheshimiwa Spika, naomba kutoa hoja.

Andrew J. Chenge, Mb
MWENYEKITI
KAMATI YA KUDUMU YA BUNGE YA SHERIA NDOGO
13 Septemba, 2018