MUHTASARI WA HOTUBA YA MWENYEKITI KUHUSU RIPOTI YA KAMATI YA KANUNI NA SHERIA NDOGO NDOGO YA BARAZA LA WAWAKILISHI ZANZIBAR YA MWAKA 2023/2024

1. UTANGULIZI

Mheshimiwa Spika, nina wajibu wa kuanza kwa kupeleka shukrani zangu Allah (S.W) aliyenijaalia mimi pamoja nanyi pumzi na afya na kutuwezesha kukutana tena katika jengo hili muhimu tukiwa na dhima kubwa ya kuwawakilisha wananchi ambao wametuwezesha kuwa Wawakilishi katika chombo hiki cha Kutunga Sheria.

Vile vile, natumia fursa hii adhimu kumshukuru na kumpongeza Rais wa Zanzibar na Mwenyekiti wa Baraza la Mapinduzi Mhe, DK, Hussein Ali Mwinyi, kwa namna anavyoendelea kuipambania Zanzibar na watu wake katika kuiletea maendeleo endelevu.

Aidha, naomba shukrani zangu nizielekeze kwako Mheshimiwa Spika, Naibu Spika na Wenyeviti wa Baraza kwa namna mnavyoliongoza Baraza na mnavyotoa mashirikiano ya dhati kwa Kamati yetu.

Katu sitoweza kuendelea kusoma Muhtasari huu pasi na kuwashukuru Wajumbe wote wa Baraza lako kwa ushirikiano wao katika kutekeleza majukumu yetu.

Mheshimiwa Spika, Kamati inatekeleza majukumu yake kwa mamlaka iyokasimiwa na Baraza ambalo ndio chombo cha Kutunga Sheria kwa mujibu wa Ibara ya 78 ya Katiba ya Zanzibar, 1984, ambayo imeipa Baraza la Wawakilishi Mamlaka yote ya Kutunga Sheria juu ya mambo yote yasiyo ya Muungano yanayohusu Zanzibar,
Naomba kunukuu

"Nguvu za Kutunga Sheria kwa mambo yote yasiyokuwa ya Muungano katika Zanzibar yatakuwa mikononi mwa Baraza la Wawakilishi"

Pamoja na Mamlaka hayo, Baraza la Wawakilishi kwa mujibu wa Ibara ya 79(6) cha Katiba ya Zanzibar, 1984 limekasimu Madaraka yake ya Kutunga Sheria kwa Mtu yeyote au Idara yoyote ya Serikali Kutunga Sheria Ndogo ndogo ambazo zinajumuisha:

1. Amri(Orders)
2. Matamko (Proclamations)
3. Kanuni za Taasisi (Rules)
4. Kanuni za Mahakama (Rules of Court)
5. Kanuni za Wizara (Regulations)
6. Tangazo
7. Taarifa(Notices)

Mheshimiwa Spika, kabla sijaendelea mbele kuelezea madhumuni ya muhtasari huu napenda kuitambulisha Kamati ya Kanuni na Sheria Ndogo Ndogo imeaundwa na Wajumbe wafuatao naomba niwatambue kwa majina kama ifuatavyo:

1) Mhe. Mihayo Juma Suleiman N'hunga	Mwenyekiti
2) Mhe. Mwantatu Mbarak Khamis	M/Mwenyekiti
3) Mhe. Mwanaasha Khamis Juma	Mjumbe
4) Mhe. Hassan Hamad Omar	Mjumbe
5) Mhe. Hudhaima Mbarak Tahir	Mjumbe
6) Mhe. Yussuf Hassan Iddi	Mjumbe

Aidha, shughuli za Kamati hii zimekuwa zikiratibiwa na Makatibu wawili kutoka Ofisi ya Baraza la Wawakilishi, naomba nitambue mchango wao katika kufanikisha kazi za Kamati hii, Makatibu hao wamekuwa ni msaada mkubwa kwa Kamati na chachu ya mafanikio ya Kamati. Naomba nao niwataje kwa majina yao kama ifuatavyo:

1) Ndg. Karima Abdul- Wahab	Katibu
2) Ndg. Noman Thabit Noman	Katibu

Vile vile, Kamati inatambua uwepo na ushiriki wa Afisa Sheria wa Wizara ya Katiba na Sheria, Utumishi wa Umma na Utawala Bora Ndg. Shamail Abeid Khamis.

Sambamba na hayo napenda kumtambua Msaidizi wa Mjumbe :

1) Ndg. Azmina Hamad Khamis	Msaidizi wa Mjumbe

Mheshimiwa Spika, Baada ya utangulizi huo naomba sasa nijielekeze kutoa muhtasari wa kilichomo katika ripoti ya Kamati ya Kanuni na Sheria Ndogo Ndogo kwa mwaka 2023/2024.

Kamati kwa kipindi hicho imetekeleza majukumu yake kwa kupitia mizunguko minne kama ifuatavyo:

1. Tarehe **06/03/2023** hadi **24/03/2023,**
2. Tarehe **09/10/2023** hadi 27/10/2023,
3. Tarehe **17/07/2023** hadi **04/08/2023, na**
4. **Tarehe** 18**/12/2023** hadi **5/01/2024.**

MADHUMUNI YA MUHTASARI

Mheshimiwa Spika, Muhtasari huu unakusudia kueleza kwa kiasi utendaji kazi wa Kamati, ambayo majukumu yake yameainishwa katika Kanuni ya 107 ya Kanuni za Kudumu za Baraza la Wawakilishi Toleo la mwaka 2020, ambayo imeainisha majukumu ya Kamati katika Jadweli la Kwanza la Kanuni hizo.

Mheshimiwa Spika, katika kutekeleza majukumu yake Kamati hutumia njia mbali mbali zikiwemo;

- Kupitia nyaraka mbali mbali ambazo Kamati ilikusudia kuzifanyia kazi;
- Kufanya mahojiano na maafisa wanaohusika na Kanuni hizo
- Kufanya mahojiano na walengwa au watumiaji (wadau) wa Kanuni hizo na,
- Kufanya ziara katika Taasisi ambazo Kanuni au Sheria Ndogo Ndogo hizo zinatumika kama kutakuwa na umuhimu wa kufanya hivyo, ili kuweza kubaini mafanikio na changamoto zao katika utekelezaji wa Kanuni hizo.

Mheshimiwa Spika, Kamati iliweza kutekeleza majukumu yake ipasavyo katika kipindi hiki na kuweza kuchambua Kanuni zilizowasilishwa na kutoa ushauri kwa Taasisi zilizotunga Kanuni hizo. Miongoni mwa majukumu yake ni kama yalivyoainishwa katika Kanuni 107 na Jadweli la Kwanza la Kanuni za Kudumu za Baraza.

Mheshimiwa Spika, Jumla ya Kanuni ishirini (20) zilizowasilishwa ambazo kumi na nne (14) kati ya hizo ni Kanuni za Kiswahili na sita ni za Kingereza ambazo ni:

a) KANUNI ZA UTUMISHI ZA MAMLAKA YA UTHIBITI WA HUDUMA ZA MAJI NA NISHATI ZANZIBAR, 2023.

b) KANUNI ZA MASUALA YA WAZEE (UTOAJI WA HUDUMA ZA MAKAAZI) ZANZIBAR, 2023.

c) KANUNI ZA WAFANYAKAZI ZA BENKI YA WATU WA ZANZIBAR (PBZ), 2022.

d) KANUNI ZA WAFANYAKAZI WA SHIRIKA LA BIMA, 2023.

e) KANUNI ZA BENDERA NA NEMBO YA MAHAKAMA, ZANZIBAR, 2023.

f) KANUNI ZA MFUKO WA HIFADHI YA JAMII ZANZIBAR (FAO LA KUUMIA KAZINI) 2023.

g) AMRI YA VIWANGO VYA MWENDO VYA KITAIFA KWA BARABARA ZOTE ZA ZANZIBAR, 2023.

h) KANUNI ZA MFUKO WA HIFADHI YA JAMII ZANZIBAR (FAO LA UPOTEVU WA AJIRA) 2022.

i) KANUNI ZA KUDHIBITI NA KUPAMBANA NA DAWA ZA KULEVYA 2023.

j) KANUNI ZA THAMANI YA FIDIA ZA MAZAO NA MITI, 2023.

k) KANUNI ZA UHIFADHI NA UENDELEZAJI WA MJI MKOMGWE, 2023.

l) KANUNI ZA UDHIBITI WA HOSPITAL BINAFSI, 2023.

m) TANGAZO LA KIMA CHA CHINI CHA MISHAHARA KATIKA SEKTA BINAFSI, 2023.

n) KANUNI ZA MAAKAZI YA WATOTO YALIYOKUBALIWA, 2017.

Mheshimiwa Spika, kwa upande wa Kanuni za Kiengereze kama zilivyoainishwa katika Ripoti ya Kamati.

Mheshimiwa Spika, katika kuzifanyia mapitio Kanuni hizo Kamati ilitaka kujiridhisha juu ya hoja zifuatazo:

a) Utaratibu mzima uliotumiwa na Wizara au Taasisi katika Kutunga Kanuni husika.

b) Sababu zilizopelekea Kutungwa kwa Kanuni hiyo.

c) Ushirikishwaji wa Wataalamu mbali mbali wa Ndani na Nje ya Taasisi.

d) Ushirikishwaji wa Wadau wanaohusika na Kanuni hizo.

e) Baadhi ya Kanuni, Sheria zake ni za muda mrefu Kamati ilitaka kufahamu kwa nini zilichelewa kutungwa.

f) Changamoto zilizojitokeza kabla ya kutungwa Kanuni hizo katika utekelezaji wa Sheria.

g) Kulikuwa na utaratibu gani uliotumika kabla ya kutungwa kwa Kanuni hizi na ulikuwa na mapungufu gani pamoja na hayo Kanuni hizi zitaweza kuondoa kasoro hizo.

Mheshimiwa Spika, Kamati wakati wa uchambuzi wa Kanuni na Sheria Ndogo ndogo zilizowekwa Mezani. Mambo yafuatayo huwa yanazingatia:

a) Iwapo Kanuni na Sheria Ndogo ndogo husika inakiuka Katiba ya Zanzibar, 1984;

b) Iwapo Kanuni na Sheria Ndogo ndogo husika inavuka mipaka au kwenda kinyume na masharti ya Sheria inayotoa Mamlaka ya Kutunga Kanuni na Sheria Ndogo hizo au Sheria nyingine yoyote;

c) Iwapo Kanuni au Sheria Ndogo Ndogo husika imezingatia misingi bora ya uandishi wa Sheria *(drafting principles)*;

d) Iwapo Kanuni au Sheria Ndogo Ndogo husika inakiuka misingi ya haki za binadamu;

e) Iwapo Kanuni na Sheria Ndogo Ndogo inatekelezeka kwa urahisi kiuchumi na kijamii; na

f) Makosa ya uandishi na uchapaji.

Mheshimiwa Spika, Kamati baada ya kupitia Kanuni hizo ilibaini kasoro na kupendekeza marekebisho na hatua za kuchukua. Miongoni mwa kasoro zilizobainika ni;

a) Baadhi ya Kanuni zilizowasilishwa katika Kamati hazikuwa zimetangazwa katika Gazeti Rasmi la Serikali jambo ambalo ni kinyume na utaratibu wa uandishi wa Kanuni.

b) Baadhi ya Kanuni zimeandikwa bila ya kuzingatia vifungu wezeshi (enable provision) vya Sheria husika.

c) Baadhi ya Kanuni zimeonesha kugongana na Kanuni nyengine au Sheria.

d) Baadhi ya Kanuni zimeonesha makosa bila ya kuonesha adhabu inayotokana na kosa hilo.

e) Baadhi ya Kanuni hazikuonesha uhalisia wa utekelezaji wa amri inayotolewa na Kanuni hiyo.

f) Baadhi ya Kanuni hazikufuata utaratibu au mfumo wa uandishi wa Sheria.

UCHAMBUZI WA KANUNI NA MATOKEO YAKE

Mheshimiwa Spika, Katika Kuzifanyia uchambuzi Kanuni zilizoanishwa katika Ripoti ya Kamati ambazo pia zinaonekana katika Muhtasari huu, Makosa kadhaa yamebainika katika Kanuni hizo. Makosa hayo ni kama ifuatavyo:

A. MAKOSA YA UANDISHI WA KISHERIA.

Makosa haya yamejitokeza katika Kanuni mbali mbali ambayo yanajumuisha:

- KANUNI KUANDIKWA BILA YA KUAINISHA KIFUNGU CHA SHERIA KILICHOWEZESHA KUTUNGWA KWA KANUNI HIZO **(ENABLING PROVISION).**

Mheshimiwa Spika, Makosa hayo yameonekana Katika Kanuni:

- Kanuni za Wafanyakazi za Benki ya Watu wa Zanzibar (PBZ), 2022,

- Kanuni za Wafanyakazi wa Shirika la Bima, 2023.

- **KANUNI KUWEKA KOSA BILA YA KUAINISHA ADHABU KWA MKOSAJI WA KOSA HILO AU KUWEKA ADHABU KWA KIWANGO CHA KUANZIA BILA KUONESHA UKOMO WA ADHABU HIYO.**

Mheshimiwa Spika, Makosa hayo yamejitokeza katika Kanuni:

- Kanuni za Bendera na Nembo ya Mahakama, Zanzibar, 2023
- Kanuni za Uhifadhi na Uendelezaji wa Mji Mkomgwe, 2023

- **KANUNI KUTUMIA MANENO MAWILI YAKIWA NA MAANA MOJA KATIKA KANUNI MOJA.**

Mheshimiwa Spika, Makosa hayo yamebaini katika Kanuni:

- Kanuni za Thamani ya Fidia za Mazao na Miti, 2023.
- Kanuni za Mfuko wa Hifadhi ya Jamii Zanzibar (Fao La Upotevu Wa Ajira) 2022.

- **KANUNI KUWASILISHWA BILA YA KUTANGAZWA KATIKA GAZETI, JAMBO AMBALO NI KINYUME NA MASHARTI YA KIFUNGU CHA 36 NA 37 VYA SHERIA NAMBARI 7/1984.**

Mheshimiwa Spika, Makosa hayo yamebainika katika Kanuni:

- KANUNI ZA WAFANYAKAZI ZA BENKI YA WATU WA ZANZIBAR (PBZ), 2022.
- KANUNI ZA WAFANYAKAZI WA SHIRIKA LA BIMA, 2023.

- **KANUNI KUTUMIA MISAMIATI ISIYO SAHIHI KWA MUKHTAZA WA WANACHOKUSUDIA KATIKA TASNIA YA UANDISHI WA SHERIA.**

Mfano, Kutumia Neno **"Repeal"** (Kufuta) badala ya **"Revoke"** (Kuondoa) wakati uandishi sahihi hutumika neno **"kuondoa" (revoke).**

Mheshimiwa Spika, Makosa hayo yamejitokeza katika Kanuni:

- Kanuni za Wafanyakazi za Benki ya Watu wa Zanzibar (Pbz), 2022.
- Kanuni za Wafanyakazi wa Shirika la Bima, 2023.
- Kanuni za Thamani ya Fidia za Mazao na Miti, 2023.

Mheshimiwa Spika, kwa kawaida katika Taaluma ya Uandishi wa Sheria neno **"kufuwa" (Repeal)** hutumika likiwa na maana ya **Kufuta Sheria**, na kwa upande wa Sheria ndogo hutumia neno **"kuondoa"** **(Revoke**) likimaanisha **Kuondolewa Kanuni**.

Mheshimiwa Spika, Makosa mengine yalijitokeza katika Mapitio ya Kanuni hizo ni Kutumia **"Maneno ya Juu" (Head Note)** Badala ya **"Maneno ya Pembeni" (Marginal Note)**

Utaratibu wetu wa Uandishi wa Sheria ni kutumia maneno ya Pembeni **(Marginal Note)** Hivyo kutumia maneno ya juu "**Head Note"** ni Kosa la Uandishi wa Sheria.

Makosa hayo yamebainika katika Kanuni za Wafanyakazi za Benki ya Watu wa Zanzibar (Pbz), 2022.

- **KUWEKA KANUNI PAHALA AMBAPO SIO SAHIHI.**

Mheshimiwa Spika, kwa Kawaida utaratibu wa Uandishi unaelekeza mpangilio maalum wa Kanuni. Mfano; Kanuni ya **"Jina Fupi na Kuanza kutumika"** huwa yanakuwepo mwanzoni katika Masharti ya Awali ndani ya Kanuni husika kwa mujibu wa uandishi wa kisheria.

Hata hivyo zipo Kanuni zimeweka Kanuni hiyo Kati Kati au mwisho.

Mheshimiwa Spika, hayo yamejitokeza katika Kanuni za Wafanyakazi za Benki ya Watu wa Zanzibar (Pbz), 2022.

- **KANUNI ZIMEDHIHIRISHA MGONGANO WA BAINA YA KANUNI MOJA NA NYINGINE**.

Mheshimiwa Spika, Kanuni ya 7 hadi 29 zimeonekana kugongana kimajukumu na Kanuni za Kemikali za Viwandani na Majumbani za mwaka 2014, zinazotokana na Sheria ya Mkemia Mkuu wa Serikali Zanzibar.

Hayo yamejitikeza katika **Kanuni za Kudhibiti na Kupambana na Dawa za Kulevya 2023.**

B. Makosa ya Kimantiki.

Mheshimiwa Spika, Kanuni zimeelekeza kutekelezwa kwa jambo bila kuweka utaratibu wa utekelezaji wa jambo hilo. Mfano. Kanuni za Bendera na Nembo ya Mahakama, ambapo Kamati yetu imeainisha kwa undani mapungufu hayo.

Mheshimiwa Spika, Kanuni hazikuweka vipimo vya ukubwa wala rangi za Nembo na Bendera. Jambo ambalo likiachwa kama lilivyo sasa linaweza kuleta shida katika utekelezaji wake kwani hakutakuwa na uwiano wa Alama hizo muhimu zitapotengenezwa hasa watengenezaji wakiwa tofauti.

- **DHANA YA BAADHI YA MANENO KUPISHANA NA UHALISIA NA MIONGOZO MENGINE.**

Mheshimiwa Spika, katika Kanuni za Masuala ya Wazee, dhana ya **"Umri wa Mzee"** inatofautiana baina ya Kanuni na Nyaraka nyingine tofauti ambazo zinatumika kila siku pamoja na miongozo ya Kimataifa.

Mheshimiwa Spika, hayo yameonekana katika Kanuni za Masuala ya Wazee (Utoaji wa Huduma za Makaazi) Zanzibar, 2023.

- **BAADHI YA VITU KUWA VIPO NJE YA UHALISIA.**

Mheshimiwa Spika, kwa kawaida Nyaraka za Sheria ikiwemo Sheria na Kanuni huwa zinatakiwa kuendana na uhalisia na sio kutoa mtazamo nje ya uhalisia. Mfano Zao la Miwa kuhesabiwa kwa kigezo cha **"Tuta"** wakati uhalisia zao hilo halilimwi katika matuta. Suala hilo limejitokeza katika Kanuni za Thamani ya Fidia za Mazao na Miti, 2023.

Mheshimiwa Spika, Makosa mengine ni yale ya kiuandishi (**Topographical Error),** ambayo yamejitokeza katika Kanuni tofauti na yameoneshwa katika **Ripoti** yetu ya Kamati. pamoja na kupendekezwa namna ya kuyafanyia marekebisho makosa yaliojitokeza.

CHANGAMOTO

Mheshimiwa Spika, Mbali ya mafanikio tulioyapata katika kutekeleza kazi zetu pia zimebainika changamoto kadha, miongoni mwa changamoto hizo bado uwasilishwaji wa baadhi ya Kanuni unaendelea kuwa Lugha ya Kiengereza.

Mheshimiwa Spika, Katiba inaelekeza kuwa Nyaraka zote zinazowasilishwa Barazani ziwe kwa lugha rasmi. Naomba kunuku

"87(2)kila Mswada kila Sheria inayozungumzwa na Baraza kila Sheria ya msingi au Sheria inayopendekezwa chini ya chombo cha Sheria na Baraza, maafikiano yote ya kifedha na nyaraka zenye kuhusiana na kila Sheria ....itaandikwa kwa lugha ya kiswahili....."

Mheshimiwa Spika, Hivyo kuwasilishwa kwa Kanuni kinyume na kifungu hicho ni ukiukwaji wa masharti ya kifungu hicho na muktadha huo uwasilishwaji huo ni batili tokea awali **(Void Ab initio).**

Mheshimiwa Spika, Aidha Kanuni ya 25 ya Kanuni za Kudumu za Baraza la Wawakilishi, 2020, nazo zinasisitiza kuwa lugha ya Kiswahili ndio lugha rasmi ya Baraza.

Mheshimiwa Spika, mbali na changamoto hiyo lakini Kamati ilibaini changamoto kubwa ya muingiliano mkubwa wa majukumu na Kanuni za Kemikali za Viwandani na Majumbani za Mwaka 2014 na Kanuni za Kudhibiti na Kupambana na Dawa za Kulevya 2023

Mheshimiwa Spika, Hivyo Kamati inaishauri Mamlaka ya Dawa za Kulevya, kuandaa Kikao Rasmi na Taasisi zilizoguswa na Kanuni hizo miongoni mwa Taasisi hizo ni pamoja na Ofisi ya Mkemia Mkuu. Ili kuhakikisha kwamba ule uwezo waliopewa (waliokasimiwa) na Baraza hili Kutunga Kanuni hizo hauendi nje ya mipaka. Kamati inamaanisha kuepusha mgongano wa kisheria na muingiliano wa majukumu na Sheria nyengine. Hivyo basi, ni matarajio ya Kamati kuona matokeo chanya ya Kikao hicho ili kuepusha changamoto hizo.

HITIMISHO

Mheshimiwa Spika, Napenda kuhitimisha Muhtasari huu kwa kukushkuru wewe binafsi na Wajumbe wote wa Baraza kwa kunipa muda na usikivu wenu nikaweza kuwasilisha Ripoti hii. Aidha ninazishukuru Taasisi hizo ambazo kwa namna moja au nyengine zimefanikisha kukamilika kwa Ripoti hii hususan zile ambazo zimewasilisha Kanuni zao pamoja na Ofisi ya Baraza.

Ni matumaini ya Kamati, Ripoti hiyo itafanyiwa kazi ili kuziimarisha Kanuni hizo ili ziendane na mazingira ya uandishi wa kisheria na pia ziweze kutekelezeka pamoja na kuweza kusimama katika vyombo vya Sheria.

Naomba kutoa hoja

....

Mihayo Juma N'hunga
Mwenyekiti,
Kamati ya Kanuni na Sheria Ndogo Ndogo,
Baraza la Wawakilishi,
Zanzibar