

JAMHURI YA MUUNGANO WA TANZANIA

TUME YA MABADILIKO YA KATIBA



**UTAFITI KUHUSU MASUALA YANAYOHUSU
MUUNGANO WA TANGANYIKA NA ZANZIBAR**

DISEMBA, 2013

YALIYOMO

Vifupisho -----	iv
Utangulizi -----	ix
SEHEMU YA KWANZA -----	1
1.1 MUUNGANO NA HISTORIA YAKE FUPI-----	1
1.2. TANGANYIKA-----	1
1.3 ZANZIBAR-----	13
1.4 MUUNGANO-----	20
1.5 HITIMISHO-----	30
SEHEMU YA PILI -----	31
2.1 KERO ZA MUUNGANO-----	31
SEHEMU YA TATU -----	36
3.1 MUUNDO WA MUUNGANO-----	36
3.2 SIFA NA CHANGAMOTO ZA AINA MBALIMBALI ZA MUUNGANO-----	44
3.3 MGAWANYO WA MADARAKA-----	51
3.4 MAPENDEKEZO-----	56
SEHEMU YA NNE -----	61
4.1 HADHI YA MKATABA WA MUUNGANO KATIKA KATIBA-----	61
4.2 MAMBO YA MUUNGANO-----	62
4.3 MAKAMU WA RAIS-----	66
4.4 UHUSIANO WA MKATABA WA MUUNGANO NA KATIBA-----	67
4.5 TATHMINI-----	70
4.6 MAPENDEKEZO-----	73
SEHEMU YA TANO -----	75
5.1 MKINZANO WA KATIBA YA JAMHURI YA MUUNGANO NA KATIBA YA ZANZIBAR-----	75
5.2 MAENEO YENYE MKINZANO-----	75
5.3 HITIMISHO NA MAPENDEKEZO-----	78
SEHEMU YA SITA -----	80
6.1 WASHIRIKA WA MUUNGANO NA USHIRIKIANO WA KIMATAIFA-----	80
6.2 FAIDA NA MATATIZO-----	84
6.3 UZOEFU WA NCHI NYINGINE-----	85
6.4 HITIMISHO NA MAPENDEKEZO-----	88
SEHEMU YA SABA -----	90
7.1 UTARATIBU WA KUTUNGA SHERIA KUHUSU MAMBO YA MUUNGANO-----	90

7.2 UZOEFU WA NCHI NYINGINE -----	93
7.3 MAPENDEKEZO -----	93
SEHEMU YA NANE-----	95
8.1 FEDHA -----	95
8.2 TUME YA PAMOJA YA FEDHA (JOINT FINANCE COMISSION—JFC) -----	96
8.3 MDHIBITI NA MKAGUZI MKUU WA HESABU ZA SERIKALI YA MUUNGANO -	98
8.4 SHERIA ZA FEDHA ZA MUUNGANO-----	99
8.5 MASHARTI YA KUTOZA KODI NA UTARATIBU UIDHINISHAJI WA MATUMIZI YA FEDHA -----	99
8.6 MASUALA YA FEDHA NA MFUKO MKUU WA HAZINA YA SERIKALI -----	100
8.7 MISHAHARA YA WATUMISHI WA SERIKALI YA MUUNGANO -----	103
8.8 GHARAMA ZA UENDESHAJI WA MAMBO YA MUUNGANO -----	104
8.9 MAPATO YA MUUNGANO -----	104
8.10 UENDESHAJI WA MAMBO YA MUUNGANO-----	113
8.11 KANUNI (FORMULA) YA KUCHANGIA GHARAMA ZA MUUNGANO -----	114
8.12 UPATIKANAJI NA MGAWANYO WA MISAADA-----	116
8.13 UZOEFU NA MLINGANISHO NA NCHI NYINGINE-----	116
8.14 HITIMISHO NA TATHMINI -----	119
8.15 MAPENDEKEZO-----	120
SEHEMU YA TISA -----	123
9.1 UTUMISHI KATIKA SERIKALI YA MUUNGANO -----	123
9.2 MALALAMIKO -----	123
9.3 UTATUZI WA MALALAMIKO -----	125
9.4 HITIMISHO -----	127
9.5 MAPENDEKEZO -----	128
SEHEMU YA KUMI -----	130
10.1 UTATUZI WA MIGOGORO -----	130
10.2 UTATUZI WA MIGOGORO ILIVYO SASA-----	130
10.3 UZOEFU WA NCHI NYINGINE-----	133
10.4 MAPENDEKEZO-----	136
SEHEMU YA KUMI NA MOJA -----	138
11.1 UTARATIBU WA KUJITOA KWENYE MUUNGANO -----	138
11.2 SHERIA ZA KIMATAIFA -----	138
11.3 KATIBA ZA MATAIFA MENGINE -----	140
11.4 MUUNGANO WA TANGANYIKA NA ZANZIBAR -----	146
11.5 MUHTASARI NA HITIMISHO -----	148
11.6 MAPENDEKEZO-----	148
SEHEMU YA KUMI NA MBILI -----	150
12.1 MUHTASARI WA MAPENDEKEZO-----	150
12.2 HADHI YA MKATABA WA MUUNGANO KATIKA KATIBA-----	154
12.3 MKINZANO WA KATIBA YA MUUNGANO NA ZANZIBAR-----	156

12.4 HADHI YA WASHIRIKA WA MUUNGANO KATIKA MAHUSIANO YA KIMATAIFA	157
12.5 UTARATIBU WA KUTUNGA SHERIA KUHUSU MAMBO YA MUUNGANO---	158
12.6 FEDHA-----	159
12.7 UTUMISHI KATIKA SERIKALI YA MUUNGANO-----	161
12.8 UTATUZI WA MIGOGORO -----	162
12.9 UWEZEKANO WA UPANDE MMOJA KUJITOA KWENYE MUUNGANO-----	163
BIBLIOGRAFIA-----	165

Vifupisho

ANC	African National Congress
ASP	Afro-Shirazi Party
Cap	Chapter
CCM	Chama cha Mapinduzi
CHADEMA	Chama cha Demokrasia na Maendeleo
ed.	Editor
ICFP	Interministerial Conference for Foreign Policy
Na.	Nambari
No.	Number
p.	page
pp.	pages
RE	Revised Edition
REDET	Research and Education for Democracy in Tanzania
S.C.R.	Supreme Court Reports
SMZ	Serikali ya Mapinduzi Zanzibar
TANU	Tanganyika African National Union
TCAA	Tanzania Civil Aviation Authority
TCRA	Tanzania Communications Regulatory Authority
TLR	Tanzania Law Reports
TPDC	Tanzania Petroleum Development Corporation
TRA	Tanzania Revenue Authority
uk.	ukurasa
USSR	Union of Soviet Socialist Republics
UTP	United Tanganyika Party
v.	versus
ZNP	Zanzibar Nationalist Party
ZPPP	Zanzibar and Pemba People's Party

MIKATABA, KATIBA NA SHERIA ZILIZOREJEWA

Mikataba ya Kimataifa

Agreement between Great Britain and German respecting Boundaries in East Africa from the mouth of Uмба River to Lake Jipe and Kilimanjaro (25 July 1893).

Agreement between Great Britain and German respecting Zanzibar, Helgoland and the Spheres of Influence of the two countries in Africa (1 July 1890).

Agreement between Great Britain and Germany relative to the Boundary of the British and German spheres of interest between Lake Nyasa and Tanganyika (23 February 1901).

Anglo-Belgium Agreement (2 November 1934).

Anglo-German Agreement (1 July 1890); Anglo-German Agreement (14 may 1910).

Anglo-German Agreements (1 July 1890 and 23 February 1901), and Protocol (11 November 1898).

Anglo-German Delimitation of Spheres of Influence in East Africa: Exchange of Notes (29 October-1 November 1886).

Anglo-German Treaty of 1886.

Anglo-Portuguese Treaty (11 June 1891).

British Mandate for East Africa (20 July 1922).

Convention between German and Belgium (11 August 1910).

Declaration of Spheres of Influence between Portugal and German (30 December 1886).

Draft Agreement respecting the Boundary between the British and German Territories in East Africa from mount Sabino to Lake Jipe (4 July 1914).

Protocol between the Belgium and British governments relative to the Tanganyika-Ruanda-Urundi border (5 August 1924).

Protocol of Agreement between the British and German governments respecting the Jassin and Uмба valley Boundary (14 February 1900).

*Protocol signed by Great Britain and Belgium (5 August 1934).
The Articles of the Union between the Republic of Tanganyika and the People's Republic of Zanzibar, 1964.*

Treaty between Belgium, Great Britain and Northern Ireland concerning the Boundary between Tanganyika and Ruanda-Urundi (22 November 1934).

Versailles Treaty, 28 June 1919.

Katiba za Nchi Mbalimbali

Canada Constitution Acts, 1867 to 1982.

Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

Katiba ya Muda ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1965.

Katiba ya Zanzibar, 1984.

*Sheria ya Mabadiliko ya Kumi na Moja katika Katiba ya Nchi, 1994
(Sheria Na 34 ya Mwaka 1994).*

*Sheria ya Mabadiliko ya Nane ya Katiba ya Nchi, 1992 (Na 4 ya
Mwaka 1992).*

*Sheria ya Mabadiliko ya Tano ya Katiba ya Nchi, 1984 (Na 15 ya
Mwaka 1984).*

The Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988.

The Basic Law for the Federal Republic of Germany.

The Belgian Constitution, 1994.

The Belgian Constitution, 2007.

The Commonwealth of Australia Constitution Act, 1900.

The Constituion of The Republic of Ghana, 1996.

*The Constitution (Fundamental Law) of the Union of Soviet Socialist
Republics, 1977.*

The Constitution of India, 2007.

The Constitution of the Commonwealth of Australia, 2003.
The Constitution of the Federative Republic of Brazil, 1988.
The Constitution of the Republic of South Africa, 1996
The Constitution of the Russian Federation, 1993.
The Constitution of the United States, 1787.
The Constitution of Ukraine, Ukrainian, 1996.
The Federal Constitution of the Swiss Confederation, 1999.
The Tanganyika (Constitution) Order in Council, 1961.
The Tanganyika Order in Council, 1920.
The Transitional Constitution of South Sudan, 2011.

Sheria Zilizorejewa

The Employment and Labour Relations Act, Cap 366.
The Interim Constitution (Amendment) (No 2) Act, 1968;
The Interim Constitution (Amendment) Act, 1965;
The Interim Constitutional Decree, 1965.
The National Employment Promotion Service Act, Cap 243 [RE 2012].
The Transitional Provisions Decree, 1964.
The Union of Tanganyika and Zanzibar Act, 1964.
The Union of Tanganyika and Zanzibar Law, 1964;
The United Republic (Declaration of Name) Act, 1964.

Kesi Zilizorejewa

Julius Ishengoma Francis Ndyambo v. The Attorney General [2004] TLR 14.
MacComock v. The Lord Advocate [1953] Scot Law Times 22.
Mtumwa Said Haji na Wenzake 49 dhidi ya Mwanasheria Mkuu [2001] TLR 425.
Seif Sharif Hamad v. Serikali ya Mapinduzi Zanzibar ("S.M.Z.") [1998] TLR 48.
William Marbury vs. James Madison, 1803 (1 Cranch 137).

Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217.

Texas v White, 74 U.S. 700 (1869).

UTANGULIZI

Muungano wa Tanganyika na Zanzibar ni mfano wa muungano uliotokana na kuungana kwa mataifa huru katika bara la Afrika. Kama ilivyo kwa miungano mingine, Muungano wa Tanganyika na Zanzibar umekuwa ukikabiliwa na changamoto kadhaa. Hata hivyo, utafiti huu uliangalia maeneo kumi na moja tu. Mambo hayo ni Muungano na historia yake fupi, kero za Muungano, muundo wa Muungano na hadhi ya Mkataba wa Muungano katika Katiba. Mengine ni Mkinzano baina ya Katiba ya Muungano na Katiba ya Zanzibar, hadhi ya Washirika wa Muungano katika ushirikiano wa kimataifa, utaratibu wa kutunga sheria kuhusu mambo ya muungano na masuala ya fedha baina ya Serikali ya Muungano na Washirika wa Muungano. Pia kuna maeneo ya utumishi katika Serikali ya Muungano, utatuzi wa migogoro na uwezekano wa upande mmoja kujitoa kwenye Muungano.

Katika kuangalia Muungano na historia yake fupi. Utafiti umefanyika pia kuhusu Washirika wa Muungano, hususani historia zao. Nia na madhumuni ni kurahisisha kuuelewa Muungano uliopo. Kuhusu kero za Muungano, utafiti ulijikita katika kubainisha maeneo makuu ya Muungano ambayo yamekuwa yakizua malalamiko baina ya Washirika wa Muungano. Taarifa hii imeorodhesha maeneo hayo na pia juhudi ambazo zimekuwa zikichukuliwa kuzishughulikia. Katika kuangalia muundo wa Muungano, taarifa hii inaanza kubainisha miundo ya muungano iliyopo duniani kabla ya kujikita kwenye aina za muungano zinazoweza kufaa kwa mazingira ya Tanzania.

Sehemu ya nne inahusu hadhi ya Mkataba wa Muungano katika Katiba. Katika sehemu hii, jitihada zilifanyika kuelezea uhusiano kati ya Mkataba wa Muungano na Katiba katika muktadha wa mabadiliko ya kiKatiba ambayo yamekuwa yakifanyika tangu kuundwa kwa Muungano mwaka 1964. Baada ya hapo, taarifa hii inazungumzia mkinzano wa Katiba ya Muungano na Katiba ya Zanzibar. Ulinganifu wa Katiba hizo mbili ulifanywa ili kubainisha maeneo yenye mkinzano.

Sehemu ya Sita inazungumzia hadhi ya Washirika wa Muungano katika Ushirikiano wa Kimataifa. Sehemu hii imebainisha mabadiliko katika siasa za kimataifa kuhusiana na Washirika wa Muungano. Sehemu ya Saba inahusu utaratibu wa kutunga sheria kuhusu mambo ya Muungano. Katika sehemu hii, utaratibu wa sasa wa kutunga sheria za Muungano umeangaliwa pamoja na uzoefu wa nchi nyingine.

Sehemu ya nane inashughulikia masuala ya fedha katika Jamhuri ya Muungano. Baada ya kuangalia hali ilivyo kwa sasa, sehemu hii inatoa pia mapendekezo ya kuboresha masuala ya fedha kati ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika. Aidha, sehemu ya tisa inaonyesha utumishi katika Serikali ya Muungano. Malalamiko kuhusu eneo hili yamejadiliwa.

Pia, taarifa hii inazungumzia utatuzi wa migogoro baina ya Washirika wa Muungano. Mfumo wa kiKatiba wa utatuzi wa migogoro baina ya Washirika wa Muungano kama ilivyo sasa na uzoefu wa nchi nyingine vimejadiliwa. Katika sehemu ya kumi na moja, taarifa inahusu uwezekano wa upande mmoja wa Muungano

kujitoa kwenye Muungano. Sheria na kanuni za kimataifa pamoja na uzoefu wa nchi nyingine vilitathminiwa kwa minajili ya kutoa dira kuhusu uwezekano wa upande mmoja wa Muungano kujitoa.

Katika sura ya Kumi na Mbili ya Taarifa kuna muhtasari unaoorodhesha mapendekezo yaliyopo katika sehemu mbalimbali za Taarifa hii. Lengo la kuwekwa sehemu hiyo ni kumuwezesha msomaji kufanya rejea ya haraka kuhusu mapendekezo ya utafiti.

SEHEMU YA KWANZA

1.1 MUUNGANO NA HISTORIA YAKE FUPI

1.1.1 Utangulizi

Muungano wa Tanganyika na Zanzibar ni muungano baina ya mataifa mawili yaliyokuwa huru ulioanzishwa mwaka 1964, ambao ulitoa fursa ya kwanza kwa Waafrika kuweka mipaka ya nchi yao wenyewe. Kama historia inavyoelekeza, mipaka ya Tanganyika na Zanzibar iliwekwa na Wazungu (Wakoloni) bila hata ya kuwashirikisha “wenye-nchi” (wananchi). Katika hali ya kimapinduzi, Mkataba wa Muungano ulisainiwa na viongozi wa “wenye-nchi.” Nia na madhumuni ya Sehemu hii ni kuelezea Muungano kwa ufupi kadiri inavyowezekana. Siyo rahisi kwa mtu kuuelewa Muungano bila kuwajua “Washirika wa Muungano” huo (yaani “Tanganyika” na “Zanzibar”). Je, mipaka yao iliwekwa kwa utaratibu gani? Je, Serikali zao zilipatikana vipi kabla ya kuungana? Haya ni maswali machache ambayo Sehemu hii inajaribu kuyajibu. Hii ni kwa sababu mtu akiongelea “nchi”, basi anamaanisha eneo na mipaka yake, watu, Serikali, na kadhalika. Baada ya kuwaongelea washirika, Sehemu hii ya utafiti inajaribu kuelezea Muungano kwa kifupi.

1.2. TANGANYIKA

1.2.2 Maelezo ya Ujumla

Tanzania Bara, ambayo ni sehemu ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na ambayo kabla ya tarehe 26 Aprili 1964 ilikuwa ni nchi iliyokuwa ikijulikana kama “Tanganyika” ina eneo la kilometa za mraba zipatazo 993, 000. Kama alivyosema aliyekuwa Gavana wa Kiingereza katika Tanganyika, Sir Edward Twinning, Tanganyika ni

nchi kubwa; eneo lake ni sawa na nchi za Ufaransa, Ujerumani na Ubelgiji zikiunganishwa kwa pamoja¹, au, kama anavyosema Hans Schabel, inazidi kidogo majimbo ya Texas na Colorado, ambayo ni miongoni mwa majimbo makubwa ya Marekani, yakiunganishwa kwa pamoja², ama kama asemavyo Moffet, inazidi eneo la Uingereza (England) likizidishwa mara sita.³ Na kwa mujibu wa Glickman, katika Bara la Afrika, Tanganyika ina eneo karibu sawa na nchi ya Nigeria iliyopo Afrika Magharibi.⁴

1.2.3 Ukoloni wa Wajerumani

Wazungu walipofika katika eneo hili, ambalo lipo ukanda wa Afrika Mashariki, walikuta likikaliwa na wananchi wa makabila mbalimbali zaidi ya mia-moja-na-ishirini ambayo yalikuwa yakiongozwa na viongozi mbalimbali wa kijadi.⁵ Mjerumani, Dr Carl Peters (au “Mkono wa Damu” kama alivyojulikana kutokana na ukatili wake), ndiye aliyefika katika eneo hili kufanya mikataba ya kilaghai na machifu mbalimbali.⁶ Alianzisha Kampuni, *Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft* (*The German East Company*), yaani “Kampuni ya Afrika Mashariki ya Wajerumani” iliyofanya kazi za kiutawala. Alienda Ujerumani kufanya kampeni kubwa hasa kupitia magazeti na kuishawishi Serikali ya Ujerumani kubadili sera yake ya kutotaka makoloni na kuja kulitawala eneo hili.

¹ Twining, Sir Edward, “The Situation in Tanganyika” in *African Affairs*, Vol. 50, No. 201 (Oct., 1951), pp. 297-310, at p. 298.

² Schabel, Hans G., “Tanganyika Forestry under German Colonial Administration, 1891-1919”, in *Forest & Conservation History*, Vol. 34, No. 3, A Special Issue on International Forest History (Jul., 1990), pp. 130-141, p.139.

³ Moffet, John P., (1958), *Handbook of Tanganyika*, 2nd edn, Government of Tanganyika, Dar es Salaam, p.1.

⁴ Glickman, Harvey, “One-Party System in Tanganyika”, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 358, *New Nations: The Problem of Political Development* (Mar., 1965), pp. 136-149, p.137.

⁵ Leys, Colin, “Tanganyika: The Realities of Independence”, in *International Journal*, Vol. 17, No. 3 (Summer, 1962), pp. 251-268, p.253. Angalia pia British Information Service, (1961), *Tanganyika: the Making of a Nation*, COI, London, p.3.

⁶ Angalia Reuss, Martin, “The Disgrace and Fall of Carl Peters: Morality, Politics, and Staatsräson in the Time of Wilhelm II”, in *Central European History*, Vol. 14, No. 2 (Jun., 1981), pp. 110-141. Pia, Gray, Sir John and Carl Peters, “Anglo-German Relations in Uganda, 1890-1892”, in *The Journal of African History*, Vol. 1, No. 2 (1960), pp. 281-297.

Wakoloni wa Kijerumani walipolivamia eneo hili, waliweka utawala wao na kuliita “Deutsch-Ostafrika” (yaani “Afrika Mashariki ya Wajerumani” au “German East Africa” kwa lugha ya Kiingereza).¹ Afrika Mashariki ya Wajerumani ilijumuisha Rwanda na Burundi ya sasa pamoja na eneo lililojulikana kama *Kionga Triangle* (Pembetatu ya Kionga) ambalo kwa sasa ni sehemu ya Mkoa wa *Cape Delgado* katika Jamhuri ya Msumbiji ya sasa.² Eneo lote hilo lilitwaliwa na Serikali ya kikoloni ya Wajerumani ambayo makao makuu yake yalikuwa Bagamoyo kabla ya kuamua kuyahamishia Dar es Salaam mwaka 1891.³

1.2.4 Mipaka

Ni muhimu kufahamu kuwa ni Wajerumani kwa kukubaliana na Wazungu wenzao wa mataifa mengine ya Ulaya, pasipo kuwashirikisha wenyeji hata kidogo, ndiyo walioweka mipaka ambayo inatumika mpaka sasa hivi. Walifanya makubaliano na Waingereza, Wabeligiji na Wareno katika kuweka mipaka ya Tanganyika (Tanzania Bara ya leo). Mipaka iliwekwa bila kuzingatia matakwa ya Waafrika bali kwa kuangalia ushawishi wao (*spheres of influence*) na sura ya nchi (*physical structures*) kama mito, maziwa, bonde la ufa, bahari, n.k.⁴ Kwa mujibu wa maelezo ya Moffet, mpaka ambao haukufuata sura ya nchi ni kuanzia kwenye mdomo wa Mto Umba katika Bahari ya Hindi hadi Ziwa Nyanza (Victoria) (yaani mpaka wa Tanzania Bara ya sasa na Kenya na sehemu kubwa ya mpaka na Uganda).⁵ Mpaka huo ulifuata msitari uliochorwa (*rough line*) kufuatana na makubaliano ya Wajerumani na Waingereza.

¹ Angalia Vander, Arie J., “Education in Colonial Africa: The German Experience”, in *Comparative Education Review*, Vol. 21, No. 1 (Feb., 1977), pp. 91-109, p.91.

² Angalia Cana, Frank R., “Frontiers of German East Africa”, in *The Geographical Journal*, Vol. 47, No. 4 (Apr., 1916), pp. 297-303.

³ Taarifa ya Mkoa wa Dar es Salaam ya Maendeleo yaliyopatikana katika Kipindi cha Miaka 50 ya Uhuru wa Tanzania Bara, uk. 1.

⁴ Griffiths, Ieuan, “The Scramble for Africa: Inherited Political Boundaries”, in *The Geographical Journal*, Vol. 152, No. 2 (Jul., 1986), pp. 204-216, p.205. Angalia pia Keltie, J. Scott, “The Partition of Africa”, in *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography, New Monthly Series*, Vol. 12, No. 11 (Nov., 1890), pp. 655-666, at pp.664-665.

⁵ Moffet, John P., (1958), *Handbook of Tanganyika*, 2nd edn, Government of Tanganyika, Dar es Salaam, p.1.

Makubaliano ya mipaka yalifanyika katika mikataba mingi¹ ukiwemo Mkataba maarufu wa Waingereza na Wajerumani wa Mwaka 1890 (*Anglo-German Agreement of 1 July 1890* au *The Heligoland Treaty, 1 July 1890*) ambao uliainisha mipaka ya Afrika Mashariki ya Wajerumani kwa kiasi kikubwa.² Hivyo, tarehe **1 Julai 1890** ni siku muhimu sana katika historia ya Tanzania Bara kwa sababu ni siku ambayo mchakato wa miaka mingi wa kuweka mipaka ya nchi ulikamilika. Hivyo, inaweza kuelezwa kuwa ni tarehe ambayo nchi iliyoitwa “Afrika ya Mashariki ya Wajerumani” (*Deutsch-Ostafrika*) na baadaye “Tanganyika” ilizaliwa. Ilikuwa ni Tarehe 1 Julai 1890 ndipo eneo hili lilianza kutawaliwa kama

¹ Mikataba hiyo ni kama ifuatavyo: **Mpaka wa Tanzania na Burundi** [Protocol between the Belgium and British governments relative to the Tanganyika-Ruanda-Urundi border (5 August 1924); Anglo-Belgium Agreement (2 November 1934)]. **Mpaka wa Tanzania Na Rwanda** [Treaty between Belgium, Great Britain and Northern Ireland concerning the Boundary between Tanganyika and Ruanda-Urundi (22 November 1934)]. **Mpaka wa Tanzania na Jamhuri ya Kidemokrasia ya Kongo** [Convention between German and Belgium (11 August 1910); Protocol signed by Great Britain and Belgium (5 August 1934)]. **Mpaka wa Tanzania na Kenya** [Agreement between Great Britain and German respecting Zanzibar, Heligoland and the Spheres of Influence of the two countries in Africa (1 July 1890); Agreement between Great Britain and German respecting Boundaries in East Africa from the mouth of Umba River to Lake Jipe and Kilimanjaro (25 July 1893); Protocol of Agreement between the British and German governments respecting the Jassin and Umba valley Boundary (14 February 1900); Draft Agreement respecting the Boundary between the British and German Territories in East Africa from mount Sabino to Lake Jipe (4 July 1914); British Mandate for East Africa (20 July 1922)]. **Mpaka wa Tanzania na Msumbiji** [Declaration of Spheres of Influence between Portugal and German (30 December 1886); Anglo-Portuguese Treaty (11 June 1891)]. **Mpaka wa Tanzania na Uganda** [Anglo-German Delimitation of Spheres of Influence in East Africa: Exchange of Notes (29 October-1 November 1886); Anglo-German Agreement (1 July 1890); Anglo-German Agreement (14 May 1910)]. **Mpaka wa Tanzania na Zambia** [Agreement between Great Britain and Germany relative to the Boundary of the British and German spheres of interest between Lake Nyasa and Tanganyika (23 February 1901)]. Na **Mpaka wa Tanzania na Malawi** [Anglo-German Agreements (1 July 1890 and 23 February 1901), na Protocol (11 November 1898). Serikali ya Tanzania (wakati huo “Tanganyika”) iliridhia mikataba hii yote ya mipaka isipokuwa eneo la mpaka wake na Malawi katika Ziwa Nyasa.

² Angalia Sanderson, G.N., “The Anglo-German Agreement of 1890 and the Upper Nile” in *The English Historical Review*, Vol. 78, No. 306 (Jan., 1963), pp. 49-72. Angalia pia Mayall, James, “The Malawi-Tanzania Boundary Dispute” in *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 11, No. 4 (Dec., 1973), pp. 611-628 p.612.

sehemu moja (*one entity*) likiwa na jina moja. Mwingereza, Meja Leggett, alieleza hivi;

“... by 1890, German East Africa had its boundaries, its own place in the sun, and started on a career which, until 1905, at any rate, afforded more scope to its military than to its civilian administrators.”¹

Katika nukuu hii, Meja Leggett alisema kuwa mwaka 1890 ndipo mipaka ilikamilika na nchi kupata sehemu yake duniani. Kabla ya hapo kulikuwa na maeneo mbalimbali yaliyokuwa yakijulikana kama Unyamwezi, Uhehe, Uchagga, Upare, Ufipa, na mengineyo.

Hata hivyo, inafaa kukumbuka kwamba pamoja na kuwa mipaka ambayo inatambulika hadi sasa iliwekwa na Wakoloni, umoja wa wananchi wa makabila mbalimbali katika eneo hili haukuletwa na Wakoloni. Wananchi wa makabila mbalimbali walikuwa wakifanya biashara na kushirikiana muda mrefu kabla ya kufika kwa Wakoloni. Kwa mfano, mahusiano ya watu wa Zanzibar na Tanzania Bara yalianza karne nyingi kabla ya Kristo kuzaliwa² (kabla hata ya Wazungu kujua kuwa kuna sehemu inaitwa Afrika). Mwingereza, R. E. Moreau, alishangazwa sana na utafiti wake ulioonyesha kuwa makabila mengi katika eneo hili, mengine yakiishi mane ya mbali kabisa, yalikuwa na utamaduni wa siku nyingi wa kutaniana.³ Wambali anaeleza kuwa chanzo cha utani ni vita vya kikabila vya siku za nyuma na kwamba mahusiano ya makabila husika yalibadilika baadaye na kuwa ya utani na urafiki.⁴ Hata hivyo, inafaa kueleweka kuwa mahusiano ya makabila mbalimbali hayakuishia kwenye utani tu. Wananchi wa makabila tofauti walishirikiana kwa nyanja mbalimbali za maisha ikiwemo

¹ Leggett, Major Sir Edward H. M., “The Tanganyika Territory”, in *Journal of the Royal Society of Arts*, Vol. 70, No. 3643 (September 15, 1922), pp.737-752, at p.740.

² Othman, Haroub, “Tanzania: The Withering Away of the Union?”, p. 35.

³ Moreau, R. E., “Joking Relationships in Tanganyika” in *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 14, No. 7 (Jul., 1944), pp.386-400.

⁴ Wambali, Michael K.B., “The Historical Overview of the Constitutional Reforms towards Limited Leadership in Tanzania”, in *Commonwealth Law Bulletin*, Vol. 34 No.2 (June 2008), pp.277-296, at p.282.

vita. Mathalan, Coulson anaeleza jinsi Bwana Heri wa Wazigua alivyopambana na Wajerumani kupinga uvamizi wao.¹ Alipoona hali imekuwa ngumu aliomba msaada toka kwa Wanyamwezi ambao walikubali kutoa askari 600 ambao walianza safari ndefu kutoka Tabora kuelekea Uzigua, Handeni ya leo.² Vilevile, Bwana Heri aliomba msaada kutoka kwa Wangoni wa kusini mwa Tanzania ya leo ambao nao walikubali kumsaidia katika mapambano yake dhidi ya Wajerumani.³ Kwa bahati mbaya alizidiwa nguvu na kusalimu amri tarehe 5 Aprili 1890 kabla hata ya washirika wake kufika.⁴ Suala muhimu zaidi linalofaa kukumbukwa ni moyo wa ushirikiano ulioonyeshwa na Wanyamwezi na Wangoni wa kukubali ombi la kwenda kupigana bega kwa bega na Wazigua pamoja na kwamba makabila hayo yaliishi mbali kabisa na Wazigua. Huu ni ushahidi kuwa wananchi wa makabila mbalimbali walikuwa na mahusiano (*interraction*) ya muda mrefu.

Hali kadhalika, Serikali ya kikoloni ya Waingereza ilieleza kuwa lugha ya Kiswahili ndiyo iliyoyawezesha makabila mbalimbali kuwasiliana.⁵ Lugha hii ilikua katika mwambao wa pwani ya Bahari ya Hindi na kusambaa hadi Bara. Wambali anawataja Wanyamwezi na Wayao kuwa kwa kiasi kikubwa walifanya biashara ya masafa marefu (*long distance trade*) na kukisambaza Kiswahili katika sehemu nyingi.⁶ Baada ya kuona hali halisi kuwa lugha ya Kiswahili ilieleweka kwa wengi, Wajerumani waliamua kutumia Kiswahili na viongozi wa kijadi (Maakida) katika utawala wao maeneo ya Pwani ya Afrika Mashariki ya Wajerumani.⁷

Ali Mazrui anaeleza sababu nyingine iliyoleta umoja kwa wananchi katika Tanzania Bara ya leo kuwa ni Vita vya Majimaji (1905—

¹ Coulson, Andrew, (1982), *Tanzania: A Political Economy*, Oxford University Press, New York, p.30.

² Kama ilivyo hapo juu.

³ Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kama ilivyo hapo juu.

⁵ British Information Service, (1961), *Tanganyika: the Making of a Nation*, COI, London, p.3.

⁶ Wambali, Michael K.B., "The Historical Overview of the Constitutional Reforms towards Limited Leadership in Tanzania", in *Commonwealth Law Bulletin*, Vol. 34 No.2 (June 2008), pp.277-296, at p.282.

⁷ Kama ilivyo hapo juu.

1907)¹, ambavyo Coulson anasema kuwa inawezekana kuwa ndivyo vita vikubwa vya kupinga ukoloni kuliko vyote katika Bara la Afrika.² Vita hivyo vilianza Kilwa baada ya Wamatumbi kukaidi shurti ya Wajerumani iliyowataka wananchi wazalishe zao la pamba.³ Vita vilisambaa katika eneo kubwa na kuyahusisha makabila mengi kwa kiasi ambacho ilikuwa haijawahi kutokea hapo kabla.⁴ Vita viliwahusisha Wamatumbi, Wabena, Wangoni, Wambuga, Wapogoro, Wazaramo, Waluguru, Wangido, na wengineo.⁵ Vita hivyo vilitoa fursa ya wananchi wa makabila haya kufanya kazi kwa pamoja dhidi ya maadui wa Kijerumani. Kama anavyosema Profesa Mazrui, pamoja na kuwa wananchi walishindwa matokeo ya Vita vya Majimaji ilikuwa ni kuleta umoja wa watu wa makabila mbalimbali yaliyoshiriki vita.⁶ Mwanasiasa maarufu wa Kenya katika miaka ya 1960, Tom Mboya, alishangazwa na amani na mshikamano wa wananchi wa Tanganyika wakati wa kudai uhuru.⁷ Yeye alidhani kuwa umoja huo ulitokana na kutokuwepo kwa walowezi wa Kizungu katika Tanganyika.⁸ Mwandishi mwingine, Assa Okoth, anaeleza kuwa Tanganyika ilikuwa tofauti na majirani zake wakati wa kudai uhuru kwa sababu wananchi wake walikuwa na umoja na hakukuwa na migogoro ya kikabila.⁹ Anasema kuwa hali hiyo ilisababishwa na kutokuwa na watu wengi katika sehemu au eneo moja kitu

¹ Mazrui, Ali A., "Anti-Militarism and Political Militancy in Tanzania", in *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1968), pp. 269-284, p.270.

² Coulson, Andrew, (1982), *Tanzania: A Political Economy*, Oxford University Press, New York, p.31.

³ Were, Gideon S., and Derek A. Wilson, (1984), *East Africa Through a Thousand Years*, 3rd edn, Evans Brothers Ltd, London, p.136.

⁴ Coulson, Andrew, (1982), *Tanzania: A Political Economy*, Oxford University Press, New York, p.31 na Mazrui, Ali A., "Anti-Militarism and Political Militancy in Tanzania" in *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1968), pp. 269-284, p. 270.

⁵ Were, Gideon S., and Derek A. Wilson, (1984), *East Africa Through a Thousand Years*, 3rd edn, Evans Brothers Ltd, London, p.136.

⁶ Mazrui, Ali A., "Anti-Militarism and Political Militancy in Tanzania", in *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1968), pp. 269-284, p.270.

⁷ Mazrui, Ali A., "Anti-Militarism and Political Militancy in Tanzania" in *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1968), pp. 269-284, p. 270.

⁸ Kama ilivyo hapo juu.

⁹ Okoth, Assa, (2006), *A History of Africa: African Nationalism and De-Colonisation Process*, East African Educational Publishers, Nairobi, p.53.

ambacho kiliepusha mashindano na kwamba hapakuwa na kundi la watu au kabila lililojilimbikizia mali kuliko makabila mengine.¹

Hivyo, inaweza kusemwa kwa dhati kabisa kuwa chimbuko la ushirikiano wa kidugu kwa Watanzania wa leo ni matokeo ya mahusiano ya kihistoria ya makabila mbalimbali na siyo Wakoloni. Juhudi pia za kuwaunganisha watu zilifanywa na waasisi wa Taifa mara baada ya Uhuru. Wakoloni wao walifanya kazi ya kuharibu umoja uliokuwepo. Itakumbukwa kuwa sera ya Wakoloni ilikuwa ni “Watenganishe ili Uwatawale” (*divide and rule*).² Mwingereza, Dkt Justin Willis, anathibitisha ukweli huu anapoandika;

“The Implementation of indirect rule and the creation of Native Authorities in Tanganyika Territory in the 1920s might seem to provide a classic example of the 'creation of tribalism': a now well-documented process in which colonial administrators, missionaries and other Europeans sought to categorize, order and regulate African societies through institutions of ethnic identity; and in the process of doing so invented or at the very least rigidified tribal divisions.”³

Katika nukuu hii Dkt Justin Willis anasema kuwa sera ya utawala wa kijadi ya kikoloni ililenga kuwatawala wananchi kwa msingi wa makabila yao. Watawala wa kikoloni, Wamishionari na Wazungu wengine walipenda kuwatawala watu kufuatana na utambulisho wa makabila yao na kwamba utaratibu huo ulijenga hulka ya ukabila na mgawanyiko miongoni mwa wananchi.

¹ Kama ilivyo hapo juu.

² Angalia Wilson, Amrit, “Revolution and the 'Foreign Hand' in Tanzania”, in *Economic and Political Weekly*, Vol. 24, No. 19 (May 13, 1989), pp. 1031-1033, p.1031. Angalia pia Dibua, J.I., “Citizenship and Resource Control in Nigeria: The Case of Minority Communities in the Niger Delta”, in *Africa Spectrum*, Vol. 40, No. 1 (2005), pp. 5-28, p.8.

³ Willis, Justin, “The Administration of Bonde, 1920-60: A Study of the Implementation of Indirect Rule in Tanganyika”, in *African Affairs*, Vol. 92, No. 366 (Jan., 1993), pp. 53-67, p.53.

1.2.5 Vita vya Kwanza vya Dunia (1914-1918)

Kama wanavyosema Cole na Anderson¹, katika utawala wao wa miaka 30, Wajerumani hawakupata muda wa kutunga Katiba wala kuweka mfumo thabiti wa kisheria. Walitingwa na kazi ya kupigana vita na wananchi mbalimbali ambao hawakufurahishwa na utawala wao wa kikatili.² Zaidi ya hapo, Vita vya Kwanza vya Dunia vilizuka mwaka 1914 na kuenea hadi Afrika Mashariki ya Wajerumani. Waingereza, Wabeligiji na Wareno walipigana bega kwa bega dhidi ya Wajerumani. Mwaka 1916, majeshi ya Wabeligiji toka Kongo, yaliyokuwa yakipigana vita dhidi ya Wajerumani, yalivamia na kuyakalia maeneo ya Ruanda-Urundi, Kigoma-Ujiji na Biharamulo ambayo yalikuwa ni sehemu ya Afrika Mashariki ya Wajerumani.³ Hali kadhalika, kwa upande wa kusini, sehemu ndogo katika mdomo wa Mto Rovuma (Mto Ruvuma wa leo) yenye eneo la maili za mraba 400, iliyojulikana kama “*Kionga Triangle*” (Pembetatu ya Kionga), ilikaliwa na majeshi ya Wareno.⁴ Kwa mujibu wa Raul D'eça, eneo hilo lipo kati ya mdomo wa Mto Ruvuma na Cape Delgado.⁵ Vita vya Kwanza vya Dunia viliisha mwaka 1918 kwa Ujerumani kushindwa. Kama mojawapo ya adhabu walizopewa, Wajerumani walinyang'anywa makoloni yao yote kupitia Mkataba wa Versailles (*The Versailles Treaty, 28 June 1919*) na kuwekwa chini ya udhamini wa Shirikisho la Mataifa (League of Nations) na baadaye Umoja wa Mataifa (*United Nations*).⁶ Kupitia mkataba huu

¹ Cole, J.S.R. and W.N. Denison, (1964), *Tanganyika: The Development of its Laws and Constitution*, Stevens and Sons, London, p.6.

² Vita vya wenyeji dhidi ya Wajerumani ni pamoja vita vya Abushiri ibn Salim al-Harthi (1888-1890), vita ya Wahehe wakiongozwa na Mkwawa (1891-1898) na Vita vya Maji-Maji (1905-1907). [Angalia kwa mfano Mapunda, O.B. and G.P. Mangara, (1968), *The Maji Maji War in Ungoni*, Eastern African Publishing House, Dar es Salaam, p.20].

³ Scherer, J. H., “The Ha of Tanganyika” in *Anthropos*, Bd. 54, H. 5./6. (1959), pp. 841-904, p. 848. Angalia pia Moffet, John P., (1958), *Handbook of Tanganyika*, 2nd edn, Government of Tanganyika, Dar es Salaam, p. 89.

⁴ Reyner, Anthony S., “Tanganyika: Africa's Newest Country”, in *World Affairs*, Vol. 125, No. 1 (Spring, 1962), pp. 19-24, p.21.

⁵ D'eçar, Raul, “The German Colonial Revindication”, in *World Affairs*, Vol. 99, No. 4 (December, 1936), pp. 211-214, at p.213.

⁶ Angalia British Institute of International and Comparative Law, “Tanganyika Text of Trusteeship Agreement as Approved by the General Assembly of the United Nations”, in *The International Law Quarterly*, Vol. 1, No. 4 (Winter, 1947), pp. 568-573.

Wareno walilichukua eneo la *Kionga Triangle* ambalo lilikuwa ni sehemu ya Afrika ya Mashariki ya Wajerumani na kulifanya kuwa ni sehemu ya Afrika Mashariki ya Wareno (Msumbiji ya leo).¹ Hivyo, mpaka halisi ukawa ni Mto Ruvuma. Kabla ya vita katika eneo la Kionga ambalo lipo karibu na Bahari ya Hindi mto wote ulikuwa ndani ya mipaka ya Afrika ya Mashariki ya Wajerumani.² Baada ya kuchukuliwa, eneo hilo lilibadilishwa jina na kuitwa "*Quionga*" na wakazi wake wapatao 4000 waligeuzwa kuwa raia wa Afrika Mashariki ya Wareno (Msumbiji).³

1.2.6 Utawala wa Waingereza

Waingereza, ambao waliingia hata kabla ya vita kuisha⁴, walipewa Afrika Mashariki ya Wajerumani kwa utaratibu wa udhamini (*Trusteeship*). Mwaka 1920, bila kuwashirikisha wenyeji, waliibatiza nchi jina la "Tanganyika" na kuweka utawala ambao walitumia machifu wa kijadi zaidi ambao walielekezwa kuhimiza zaidi uzalishaji wa mazao ya kibiashara.⁵ Walileta Katiba (*The Tanganyika Order in Council, 1920*) ambayo ilimpa Mfalme wa Uingereza mamlaka ya kumteua Gavana kuiongoza Tanganyika.⁶ Katiba hiyo pia ilianzisha Mahakama Kuu (*The High Court of Tanganyika*)⁷ na Mahakama za chini (*Subordinate Courts*).⁸ Hata

¹ Reyner, Anthony S., "Tanganyika: Africa's Newest Country", in *World Affairs*, Vol. 125, No. 1 (Spring, 1962), pp. 19-24, p.21.

² Thomas, H.B., "The Kionga Triangle", *Tanganyika Notes and Records* Volume 31 1951, pp. 47-50.

³ Kama ilivyo juu.

⁴Gavana wa kwanza wa Kiingereza katika Tanganyika, Sir Horace Byatt, alieleza kuwa Mwaka 1916 aliamuriwa na Serikali yake aondoke Gibraltar alikokuwa na kuja Tanganyika ili kuanzisha utawala wa Kiingereza nyuma ya vita. Alisema kuwa alifika mwaka huo na kuishi kwenye vilima ambavyo hakuvitaja huku akisoma nyaraka mbalimbali zilizoachwa na Wajerumani na kuandaa mpango wa kuitawala Tanganyika. Aliweza kuanzisha utawala huo Mwaka 1919. [Angalia Byatt, Horace, "Tanganyika" in *Journal of the Royal African Society*, Vol. 24, No. 93 (Oct., 1924), pp. 1-9, p.1].

⁵ Angalia Byatt, Horace, "Tanganyika" in *Journal of the Royal African Society*, Vol. 24, No. 93 (Oct., 1924), pp. 1-9, p.1 na Cameron, Sir Donald, "Native Administration in Tanganyika and Nigeria", in *Journal of the Royal African Society*, Vol. 36, No. 145 (Oct., 1937), pp. 3-29.

⁶ Ibara ya 4(1) ya Katiba ya Tanganyika ya Mwaka 1920.

⁷ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 17(1).

⁸ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 22(1).

hivyo, Katiba hiyo haikuanzisha mhimili mmoja muhimu wa Serikali — Bunge. Gavana mwenyewe alipewa madaraka ya kutunga sheria zilizojulikana kama “Ordinances.”¹ Miaka sita baadaye, yaani mwaka 1926, Baraza la Kutunga Sheria (*Legislative Council*) lilianzishwa kupitia *The Tanganyika (Legislative Council) Order in Council, 1926*. Wajumbe wa Baraza hili waliteuliwa na Gavana na wengine waliingia kwa mujibu wa nyadhifa zao. Waafrika hawakuteuliwa wala kupata nafasi katika Baraza hilo hadi mwaka 1945 ndipo watemi wawili walipoteuliwa na Gavana.²

Wakati Waingereza wameshaweka utawala wao katika Tanganyika, Wabeligiji waliendelea kuishikilia Ruanda-Urundi, Kigoma, na wilaya ya Biharamulo.³ Hawakutaka kuondoka mpaka wapate “mgao wao” kutokana na usaidizi wao kwa Waingereza katika kuwapiga Wajerumani. Mwishowe, mataifa haya mawili yalifikia mwafaka. Tarehe 22 Machi mwaka 1921 na baadaye Septemba 1922 Waingereza waliamua kuimega Tanganyika na kuwapa Wabeligiji sehemu ya Tanganyika iliyokuwa na ardhi yenye rutuba lakini yenye, kama anavyosema Reyner, “watu wengi na mifugo mingi kupita kiasi”, yaani Ruanda-Urundi.⁴ Hivyo, Ruanda-Urundi (Rwanda na Burundi za leo) ilitolewa kwa Wabeligiji “kama zawadi ya ushiriki wao katika vita”⁵ na ndipo Wabeligiji waliporidhia kuondoka Kigoma na Biharamulo.⁶ Makubaliano hayo yalifanyika katika mikataba miwili tofauti [yaani *Protocol between the Belgium and British Governments relative to the Tanganyika-Ruanda-Urundi Border (5 August 1924)* na *Anglo-Belgium Agreement (2 November 1934)*]. Hivyo, takribani kwa miaka 45 (1916 —1961) nchi ambayo Waingereza waliita “Tanganyika” ilikuwa chini ya himaya yao.

¹ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 13.

² Jamhuri ya Muungano, (1965), Taarifa ya Tume ya Rais Juu ya Kuanzishwa kwa Serikali ya Kidemokrasi ya Chama Kimoja Cha Siasa, Mchapaji wa Serikali , uk.13.

³ Moffet, John P., (1958), *Handbook of Tanganyika*, 2nd edn, Government of Tanganyika, Dar es Salaam, p.89.

⁴ Reyner, Anthony S., “Tanganyika: Africa's Newest Country”, in *World Affairs*, Vol. 125, No. 1 (Spring, 1962), pp. 19-24, p.21.

⁵ Wright, Marcia, “The Tanganyika Archives”, in *The American Archivist*, Vol. 28, No. 4 (Oct., 1965), pp. 511-520, p.512.

⁶ Moffet, John P., (1958), *Handbook of Tanganyika*, 2nd edn, Government of Tanganyika, Dar es Salaam, p.90.

1.2.7 Harakati za Kupigania Uhuru

Katika miaka ya 1950 vuguvugu la kudai uhuru wa Tanganyika, ambalo liliongozwa na TANU, lilishika kasi. TANU, iliyoongozwa na Mwalimu Julius K. Nyerere kama Rais wake, ilifanikiwa kuwaunganisha Watanganyika wa makabila na makundi mbalimbali katika kudai uhuru. Katikati ya miaka ya 1950, TANU ilitumia kaulimbiu ya “Uhuru”.¹ Na baadaye, mwaka 1959 na 1960 kaulimbiu hii ilitumika: “SHABAHA YETU: Uhuru na kazi kwa wote; SILAHA ZETU: Umoja na amani.”² Kaulimbiu hii, kama anavyosema Barongo, ililenga kuwahamasisha watu kudai uhuru kwa njia ya amani kwa sababu kungetokea fujo kidogo tu Waingereza wangetangaza hali ya hatari na kuuahirisha uchaguzi wa mwaka 1960 ili waendeleo kutawala.³ Katika uchaguzi huo, TANU ilishinda viti 70 kati ya 71 vilivyokuwa vikigombaniwa kuingia katika Baraza la Kutunga Sheria.⁴ Chama kingine kilichoshiriki uchaguzi ni *African National Congress* (ANC) kilichoongozwa na Bw. Zuberi Mtemvu. Vilevile, kulikuwa na chama kilichoitwa *United Tanganyika Party* (UTP) kilichoanzishwa na watu waliohusiana na Serikali ya kikoloni.⁵ Hivyo, tarehe 1 Mei 1961, Tanganyika ilipewa madaraka ya ndani, Mwalimu J.K. Nyerere akiwa Waziri Mkuu⁶, na baadaye kupata uhuru kamili tarehe 9 Desemba 1961. Wakati huo Tanganyika ilikuwa na idadi ya watu wapatao milioni 12.⁷ Kwa mujibu wa Katiba ya Uhuru ya mwaka 1961 [*The Tanganyika (Constitution) Order in Council 1961*], Gavana alikuwa Mkuu wa Nchi na Waziri Mkuu alikuwa kiongozi wa Serikali. Utaratibu huo ulibadilishwa mwaka 1962 katika Katiba ya Jamhuri ya mwaka 1962 iliyoifanya Tanganyika kuwa Jamhuri kamili ikiongozwa na

¹ Angalia Kaduma, Ibrahim M., (2004), *Maadili ya Taifa na Hatima ya Tanzania: Enzi ya Mwalimu Julius K. Nyerere*, Vuga Press, Tanzania, p.17.

² Barongo, E.B.M., (1966), *Mkiki Mkiki Wa Siasa*, East Africa Literature Bureau, Dar es Salaam, Kampala and Nairobi, p.109.

³ Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kirby, Arthur, “Tanganyika Triumph”, in *African Affairs*, Vol. 61, No. 243 (Apr., 1962), pp. 114-125, p.117.

⁵ Kabudi, Palamagamba J.A.M., and Mvungi, Sengondo, “The Party System and Socialism in Tanzania”, in Jeannette (ed), (1991), *Re-Thinking the Arusha Declaration*, Centre for Development Research, Copenhagen, p. 84.

⁶ Kirby, Arthur, “Tanganyika Triumph”, in *African Affairs*, Vol. 61, No. 243 (Apr., 1962), pp. 114-125, p.117.

⁷ Nyerere, Julius K., (1995), *Our Leadership and the Destiny of Tanzania*, p.34.

Rais akiwa ni Mkuu wa Nchi, Kiongozi wa Serikali na Amiri-Jeshi-Mkuu.

1.3 ZANZIBAR

1.3.1 Maelezo ya Ujumla

Zanzibar inajumuisha visiwa viwili vikubwa, Unguja and Pemba, vilivyopo katika Bahari ya Hindi, takribani maili 20 toka Tanzania Bara. Pia kuna visiwa vingine vidogo: Uzi, Kojani, Fundo, Visiwa Panza na Tumbatu. Zanzibar ina eneo la maili za mraba 1,020 (Kilometa za Mraba 2, 500).¹ Mahusiano ya watu wa Zanzibar na Tanzania Bara yalianza karne nyingi kabla ya Kristo kuzaliwa.² Hali kadhalika, inaaminika kuwa wenyeji wa asili wa Zanzibar (Wahadimu na Watumbatu) walitokea Tanzania Bara.³ Zanzibar ilikuwa kitovu cha biashara ya Waarabu katika pwani ya Afrika Mashariki tangu karne ya 7.⁴ Mahali ilipo na sifa yake kama kitovu cha biashara kwa karne nyingi, imekuwa kivutio kikubwa cha watu toka Ulaya, Mashariki ya Kati, Bara-Hindi na sehemu zingine za Afrika.⁵ Wazungu walivihusudu sana Visiwa vya Zanzibar. Kama anavyoeleza Ladis Da Silva, waandishi wengi kama Sir Richard Burton, Sir John Kirk, W.H. Ingrams, Krapf, Speke, Sir Lloyds Mathews, Dr. Livingstone, Sir Arthur Hardinge, L.W. Hollingsworth, katika vitabu na shajara zao (*diaries*), wanaielezea Zanzibar kama “Kisiwa cha Marashi ya Karafuu” (*Spice Island*) au “Kisiwa cha Zamaradi” (*Emerald Island*) katika Bahari ya Hindi.⁶ Da Silva mwenyewe, ambaye alizaliwa Zanzibar, ameandika kuwa, “Kisiwa

¹ Angalia Hollis, Claud, “Zanzibar: Present Conditions and Interests”, in *Journal of the Royal African Society*, Vol. 28, No. 111 (Apr., 1929), pp. 217-223, p.218, na Robertson, P. A. P., “Zanzibar—Crossroads of East Africa”, in *Journal of the Royal Society of Arts*, Vol. 112, No. 5096 (July 1964), pp. 605-615, at p.606.

² Othman, Haroub, “Tanzania: The Withering Away of the Union?”, p. 35.

³ Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kituo Cha Katiba, (2003), *Constitutionalism and Political Stability in Zanzibar: The Search for a New Vision, A Report of the Fact Finding Mission Organised under the Auspices of Kituo Cha Katiba*, p.9.

⁵ Chase, Hank, “The Zanzibar Treason Trial”, in *Review of African Political Economy*, No. 6 (May - Aug., 1976), pp. 14-33, at p.15.

⁶ Da Silva, Ladis, “Zanzibar”, in *Journal of South Asian Literature*, Vol. 18, No. 1, *Goan Literature: A Modernreader* (Winter, Spring 1983), pp. 258-265, p.258.

cha Zanzibar kimepakana na mchanga wenye rangi ya dhahabu; kimezungukwa na Bahari ya kina kirefu yenye rangi ya samawati, kina matumbawe machache, na kupambwa kwa minazi inayopendeza.”¹

Kwa sababu hizi, historia ya Zanzibar inaonyesha orodha ndefu ya Wakoloni walioitawala Zanzibar katika nyakati tofauti kwa madhumuni ya kudhibiti biashara ya Mashariki ya Kati na Mashariki ya mbali.² Waajemi waliivamia na kuitawala Zanzibar katika Karne ya 9.³ Waajemi walifuatiwa na Wareno ambao waliivamia Zanzibar na kuitawala kwa kipindi cha karibu karne mbili. Waarabu wa Oman walifanikiwa kuwapiga Wareno na kuwafukuza Zanzibar (Unguja) mwaka 1652 na baadaye kuwaondoa Wareno hao Mombasa mwaka 1699 baada ya kuuzingira mji huo kwa miaka mitatu mfululizo.⁴ Hata hivyo, kama Coulson anavyoeleza, machifu wa kijadi wa Mombasa walijitangazia uhuru wao mwaka 1741 na iliwachukua Waarabu wa Oman takriban miaka 100 kuja kuiteka tena Mombasa.⁵ Wakitokea Zanzibar (Unguja), Wa-Oman hao waliiteka Kilwa mwaka 1784 na pia kufanikiwa kukiteka Kisiwa cha Pemba mwaka 1822, na hatimaye kuuteka mji wa Mombasa kwa mara nyingine mwaka 1837.⁶ Kutokana na historia hii ina maana kuwa Visiwa vya Unguja na Pemba viliunganishwa na kuwa nchi yenye utawala mmoja mwaka 1822. Lakini Zanzibar ilikuwa ni himaya kubwa zaidi ya visiwa hivi viwili: Mombasa Kilwa, Bagamoyo, Dar es Salaam na

¹ Kama ilivyo juu, uk. 258. Kwa maneno yake mwenyewe ameandika hivi: “Many writers, authors like Sir Richard Burton, Sir John Kirk, W.H. Ingrams, Krapf, Speke, Sir Lloyds Mathews, Dr. Livingstone, Sir Arthur Hardinge, L.W. Hollingsworth, have, in their books and autobiographies, called this island the "Spice Island" or the "Emerald Island" of the Indian Ocean. The island is bordered by golden sands, surrounded by a deep blue Indian Ocean, a few atolls, fringed with the romantic palm trees.”

² Bhagat, Harkishan and Othman, Haroub, “Colonialism and Class Formation in Zanzibar”, in *Utafiti: Journal of the Faculty of Arts and Social Sciences*, Vol. 1, No 1, 1978, pp.193-214.

³ Bailey, Martin, “Zanzibar’s External Relations”, in *International Journal of Politics*, Vol. 4, No. 4, East African Politics (Winter 1974-75), pp. 35-57, at p.36.

⁴ Coulson, Andrew, (1982), *Tanzania: A Political Economy*, Oxford University Press, New York, p. 22.

⁵ Kama ilivyo hapo juu.

⁶ Kama ilivyo hapo juu.

pwani yote ya Tanzania Bara na Kenya ya leo ilikuwa ni sehemu ya himaya ya Zanzibar. Sultani Seyyid Said, ambaye alianza kuitawala Oman mwaka 1806, aliingia Mkataba na Mwinyi Mkuu wa Wahadimu wa Zanzibar mwaka 1828.¹ Mkataba huo ulimruhusu Sultani wa Oman kuitawala Zanzibar rasmi.² Mwaka 1832, Sultani Seyyid Said, aliamua kuhamishia makao yake makuu toka Muscat, Oman, na kuja Zanzibar.³ Madhumuni hasa ya kuhamia Zanzibar ilikuwa ni kuja kudhibiti biashara, hasa biashara ya utumwa iliyokuwa ikiendeshwa mwambao wa Afrika ya Mashariki. Kwa hiyo, kama ambayo mipaka ya Tanzania Bara iliwekwa na Wakoloni wa Kijerumani wakishirikiana na Wazungu wenzao, Himaya ya Zanzibar ilipanuliwa na Wakoloni wa Kiarabu lakini baadaye Wakoloni wa Kizungu (Waingereza na Wajerumani) waliipunguza Himaya hiyo kama itakavyoelezwa hapa chini.

1.3.2 Ukoloni wa Kiingereza

Kabla ya mwaka 1890 Himaya ya Zanzibar ilikuwa pana lakini Sultani alitaka kuipanua Himaya yake zaidi. Juni 1885 Sultani alituma wajumbe kuonana na Chifu Mandara wa Moshi au Uchagga.⁴ Wajumbe walikuwa ni kikosi cha kijeshi kilichoongozwa na Jenerali Mathews (Mwingereza aliyekuwa anafanya kazi katika Jeshi la Zanzibar).⁵ Chifu Mandara ailikubali himaya yake kuwa chini ya Sultani na bendera ya Sultani ilipandishwa. Hata hivyo, siku chache baadaye Mjerumani, DrJühlke, alifika na kumshawishi Chifu Mandara kufanya makubaliano na Wajerumani. Alikubali na aliamua kukana makubaliano yake na Sultani wa Zanzibar na kuingia mkataba wa kukubali eneo lake liwe chini ya utawala wa Kampuni ya Afrika Mashariki ya Wajerumani (*German East Africa*

¹ Kama ilivyo hapo juu.

² Kama ilivyo hapo juu.

³ Bhagat, Harkishan and Othman, Haroub, "Colonialism and Class Formation in Zanzibar", in *Utafiti: Journal of the Faculty of Arts and Social Sciences*, Vol. 1, No 1, 1978, pp.193-214.

⁴ Royal Geographical Society, "Recent Changes in the Map of East Africa", in *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography, New Monthly Series*, Vol. 9, No. 8 (Aug., 1887), pp. 490-496, p.491.

⁵ Kama ilivyo hapo juu.

Company) na hapo ndipo ikawa mwisho wa bendera ya Sultani kupepea katika ardhi ya Uchagga.¹

Wakati Sultani alitamani kuongeza himaya yake, Wazungu nao walikuwa kwenye mashindano ya kutafuta ushawishi wa mataifa yao katika Zanzibar. Hivyo, Sultani aliingia mikataba kadhaa na mataifa makubwa ambayo yalitambua mamlaka yake. Kwa mfano, alisaini Mkataba na Marekani (1833), Ufaransa (1862), na Ujerumani (1886).² Makubaliano ya Waingereza na Wajerumani ya mwaka 1886 (*Anglo-German Treaty of 1886*) yalimwachia Sultani wa Zanzibar ukanda wa pwani (*coastal strip*) wa maili 10 kuanzia mto Ruvuma hadi sehemu ya Kipini katika Kenya ya leo. Hivyo, visiwa vya Unguja, Pemba, Mafia na Lamu vilikuwa chini ya Sultani. Hali kadhalika, miji ya mwambao wa Afrika ya Mashariki kama Kilwa, Dar es Salaam, Bagamoyo, na Mombasa na mingine ilikuwa ni eneo la Sultani wa Zanzibar. Wajerumani na Waingereza walitakiwa kuzitumia bandari kama Dar es Salaam, Bagamoyo, Mombasa na nyinginezo kwa utaratibu wa kumlipa Sultani kodi³ ingawa utaratibu huu haukuwafurahisha wafanyabiashara wa Kiarabu.⁴

Mwaka 1890 ulikuwa ni mwaka wa balaa nyingi kwa Zanzibar. Kwanza, Zanzibar ikawa “nchi lindwa” (*protectorate*) ya Uingereza. Nchi moja ndogo ikawa chini ya Wakoloni wawili (Waarabu na Waingereza). Kuwa chini ya ulinzi wa Uingereza ilimaanisha kuwa Sultani angebaki madarakani lakini Waingereza nao waliingia katika ulingo wa utawala. Madaraka mengi ya utawala yalishikwa

¹ Kama ilivyo hapo juu.

² Mwaruvie, John M., “The Ten Miles Coastal Strip: An Examination of the Intricate Nature of Land Question at Kenyan Coast”, in *International Journal of Humanities and Social Science* Vol. 1 No. 20; December 2011, p.177.

³ Mwaruvie, John M., “The Ten Miles Coastal Strip: An Examination of the Intricate Nature of Land Question at Kenyan Coast”, in *International Journal of Humanities and Social Science* Vol. 1 No. 20; December 2011, pp.176-182, p.177.

⁴ Bhagat na Othman wanamnukuu Brady aliyeelezea jinsi mfanyabiashara ya utumwa maarufu, Hamed bin Mohammed el Murjebi (Tippu Tip) alivyoenda kumlalamikia Sultani kwa kushindwa kulinda himaya yake ya biashara. Sultani alisema: “Hamed usinikarisikie mimi. Sitaki kujihusisha tena na Bara. Wazungu wanataka kuninyang’anya Zanzibar, nitaweza je kulinda bara?” [Angalia Bhagat, Harkishan and Othman, Haroub, “Colonialism and Class Formation in Zanzibar”, in *Utafiti: Journal of the Faculty of Arts and Social Sciences*, Vol. 1, No 1, 1978, pp.193-214, at p.203].

na Waingereza huku Sultani akibaki kama kiongozi mwenye madaraka machache (*symbolic leader*).¹ Pili, mwaka huo huo, Mkataba maarufu kati ya Waingereza na Wajerumani (*Anglo-German Agreement, 1890* au *The Heligoland Treaty, 1890*) ulisainiwa. Mkataba uliipunguza himaya ya Zanzibar. Ukanda wa pwani (*a ten-mile coastal strip*) uliopakana na Himaya ya Wajerumani pamoja na kisiwa cha Mafia vilipewa Wajerumani na kuwa sehemu ya *Deutsche-Ostafrika* (Afrika Mashariki ya Wajerumani). Mkataba uliwataka Wajerumani wamlipe Sultani fidia.² Hivyo, Sultani alilipwa Pauni laki mbili za Kiingereza (yaani £200,000)³ na Wajerumani kuuchukua upande wa pwani ukiwa na miji ya Kilwa, Dar es Salaam, Bagamoyo na Kisiwa cha Mafia. Kwa vyovyote vile mwaka 1890 kiasi hicho cha fedha kilikuwa kikubwa lakini cha kushangaza ni kwamba Wakoloni waliuziana nchi pasipo kuwashirikisha wala kuwapa mgao wenye-nchi wenyewe ambao walikuwa ni Wamakonde, Wazaramo, Washomvi, Wadigo na wengineo.

Ikumbukwe kuwa Mkataba wa Heligoland, 1890 haukubadili umiliki wa Sultani wa mwambao wa pwani kwa upande wa Kenya kama ilivyoianishwa katika Mkataba wa mwaka 1886. Inafaa pia kukumbukwa kuwa baada ya Vita ya Pili ya Dunia, Kenya, Uganda,

¹ Kituo Cha Katiba, (2003), *Constitutionalism and Political Stability in Zanzibar: The Search for a New Vision, A Report of the Fact Finding Mission Organised under the Auspices of Kituo Cha Katiba*, p.9.

² Ibara ya XI ya Mkataba wa Heligoland, 1890 ilieleza hivi, "Great Britain shall bring to bear her full influence on the Sultani of Zanzibar to facilitate an amicable agreement by which the Sultani unconditionally cedes to Germany the Island of Mafia and his territories on the mainland (including dependencies) that are referred to in the existing concessions of the German East Africa Company. It is understood that His Highness shall receive fair compensation for the loss of revenue resulting from this cessation. Germany agrees to recognize the British protectorate over the remaining territories of the Sultani of Zanzibar, including the islands of Zanzibar and Pemba. Germany will also recognize the British protectorate over the territories of the Sultani of Witu and the adjacent territory extending to Kismayo, from which the German protectorate will be withdrawn. It is understood that, if the cessation of the German coast has not been made before Great Britain assumes its protectorate over Zanzibar, Her Majesty's government, upon establishment of said protectorate, shall use all its influence to induce the Sultani to make the cessation as soon as possible in return for fair compensation."

³ British Information Service, (1961), *Tanganyika: the Making of a Nation*, COI, London, p.3.

Tanganyika na Zanzibar, zote zikawa chini ya Waingereza. Kama Mwaruvie¹ anavyoeleza, majadiliano kati ya Waingereza na Sultani kuhusu ukanda wa pwani ya Kenya uwe sehemu ya Kenya yalichukua muda mrefu sana. Wakazi wa pwani, wengi wao waislam, hawakutaka kutenganishwa na Zanzibar. Baada ya Kenya kupata uhuru, Rais Jomo Kenyatta alipata wasiwasi wa Kenya kukosa bandari, Mombasa ilikuwa sehemu ya Zanzibar. Hivyo, alianzisha majadiliano haraka sana. Tarehe 5 Oktoba 1963 alisaini Makubaliano na Waziri Mkuu wa Zanzibar, Mohamed Shamte.² Mkataba mwingine ulisainiwa kati ya Kenyatta, Mohamed Shamte na Waziri wa Makoloni wa Uingereza tarehe 8 Oktoba 1963.³ Serikali ya Uingereza ilikubali kumlipa Sultani fidia. Makubaliano yalikuwa ni kwamba eneo la ukanda wa pwani litakuwa chini ya Kenya lakini kwa masharti matatu: kwanza, waislamu wa pwani ya Kenya watapewa uhuru kamili wa kuabudu dini yao; pili, mahakama za kadhi zitakuwepo, na tatu, ardhi iliyokuwa ikimilikiwa kwa muda mrefu (*freehold*) haitochukuliwa.⁴ Hivyo, makubaliano haya yalilipunguza eneo na kubadili jiografia ya Zanzibar kwa mara nyingine.

1.3.3 Harakati za Kupigania Uhuru

Kama ilivyokuwa Tanganyika, vuguvugu la wananchi wa Zanzibar kutafuta uhuru zilishika kasi miaka ya 1950. Kulikuwa na vyama vikuu vitatu: *Afro-Shirazi Party* (ASP) kilichoongozwa na Abeid Karume, *Zanzibar Nationalist Party* (ZNP) (Ali Muhsin), na *Zanzibar and Pemba People's Party* (ZPPP) (Mohammed Shamte). Lakini baadaye *UMMA Party* kilichoongozwa na Abrahaman Babu kilianzishwa baada ya kujitenga kutoka ZNP.⁵ Kama anavyoeleza Kabudi, ASP ambayo baadaye kiliungwa mkono na *UMMA Party*

¹ Mwaruvie, John M., "The Ten Miles Coastal Strip: An Examination of the Intricate Nature of Land Question at Kenyan Coast", in *International Journal of Humanities and Social Science* Vol. 1 No. 20; December 2011, pp.176-182, p.177.-182.

² Kama ilivyo hapo juu.

³ Kama ilivyo hapo juu.

⁴ Kama ilivyo hapo juu.

⁵ Kabudi, Palamagamba A.M., "People's Power and the Legislature in Post Revolution Zanzibar", A Paper Presented to the IDS Symposium on 20th Years Anniversary of Zanzibar Revolution, 19-20 January 1984, p.6.

ilikuwa na wafuasi wengi waliokuwa wafanyakazi, vibarua, makuli, wakulima wadogo, na wengineo ambao hawakumiliki ardhi. Hivyo, kilikuwa na wafuasi wengi zaidi.¹ Katika chaguzi zilizofanyika mwaka 1957, 1961 na 1963 ASP ilishinda kwa wingi wa kura lakini ilishindwa kupata viti vya kutosha katika Baraza la Kutunga Sheria ili iunde Serikali kutokana na vyama vya ZNP na ZPPP kuungana. Serikali ya Kiingereza ilikuwa ikifanya hila kuhakikisha kuwa ASP haishiki madaraka.² Madaraka ya ndani yalitolewa na vyama vya ZNP na ZPPP viliunda Serikali ya mseto huku Sheikh Mohammed Shamte akiwa Waziri Mkuu tarehe 24 Januari 1963.³ Uhuru kamili ulitolewa tarehe 10 Desemba 1963. Wakati huo nchi ya Zanzibar ilikuwa na watu takriban 300,000.⁴ Kwa mujibu wa Katiba ya Nchi ya Zanzibar ya mwaka 1963, Sultani alikuwa Mkuu wa Nchi na Waziri Mkuu alikuwa Mkuu wa Serikali.⁵ Hivyo, Jamshid ibn Abdullah alikuwa Sultani na Sheikh Mohammed Shamte aliendelea kuwa Waziri Mkuu. Vyama vilivyounda Serikali vilikuwa na uelekeo wa kuwapendelea Waarabu kuliko Waafrika ambao walikuwa wakikiunga mkono chama cha ASP zaidi.⁶

1.3.4 Mapinduzi

Utawala uliofuata Katiba ya Nchi ya Zanzibar ya mwaka 1963 ulidumu kwa muda wa mwezi mmoja tu. Kama anavyosema Bailey, “Zanzibar ilirudishwa Afrika”⁷ katika mapinduzi yaliyofanyika tarehe 12 Januari 1964. Mapinduzi yaliongozwa na ASP ikishirikiana na UMMA Party na kuungwa mkono na taasisi zingine kama *The Zanzibar and Pemba Federation of Labour* (ZPFL), *Federation of Progressive Trade Unions* (FPTU), na *The All Zanzibar*

¹ Kama ilivyo juu, uk. 6 na 7.

² Kituo Cha Katiba, (2003), *Constitutionalism and Political Stability in Zanzibar: The Search for a New Vision*, A Report of the Fact Finding Mission Organised under the Auspices of Kituo Cha Katiba, p.9.

³ Othman, Haroub, “Tanzania: The Withering Away of the Union?” p. 42.

⁴ Nyerere, Julius K., (1995), *Our Leadership and the Destiny of Tanzania*, p.34.

⁵ Anagalia Ibara ya 70, 71 na 72 ya Katiba ya Nchi ya Zanzibar ya Mwaka 1963.

⁶ Othman, Haroub, “Tanzania: The Withering Away of the Union?” p. 43.

⁷ Bailey, Martin, “Zanzibar’s External Relations”, in *International Journal of Politics*, Vol. 4, No. 4, East African Politics (Winter 1974-75), pp. 35-57, at p.36.

Journalist Organisation (AZJO).¹ Katika mapinduzi hayo wananchi chini ya Rais wa ASP, Sheikh Abeid Karume, walibeba silaha kuuondoa utawala wa kisultani ambao ulikuwa ni wa kimwinyi au kibwanyenye. Mpango wa mapinduzi uliratibiwa na *Kamati ya Watu 14* wakiwemo Seif Bakari, Abdalla Natepe, Saidi Washoto, Abdulla Mfaranyaki na wengineo, wakati John Okello ndiye alikuwa Jemedari wa Vita.² Baada ya utawala wa kisultani kuangushwa, Zanzibar ilitangazwa kuwa ni Jamhuri ambayo iliongozwa na Baraza la Mapinduzi, na Abeid Karume akawa Rais wa Kwanza wa Zanzibar. Baraza la Mapinduzi liliondoa Katiba. Nchi iliongozwa na Matamko ya Amri ya Rais (*Decrees*). Kazi zote za kiutendaji (*executive powers*), kazi za kutunga sheria (*legislative powers*) na majukumu ya kimahakama (*judicial powers*) yalitekelezwa na Baraza la Mapinduzi.

1.4 MUUNGANO

1.4.1 Kusainiwa kwa Mkataba wa Muungano

Mara tu baada ya Mapinduzi ya Zanzibar ya tarehe 12 Januari 1964, viongozi wa nchi mbili (yaani Tanganyika na Zanzibar), Mwalimu Julius K. Nyerere na Sheikh Abeid A. Karume walianza mazungumzo yaliyolenga kuziunganisha nchi hizi mbili.³ Viongozi hawa wawili walifikia makubaliano ya kuziunganisha nchi zao na kuamua kusaini *Mkataba wa Muungano kati ya Jamhuri ya Tanganyika na Jamhuri ya Watu wa Zanzibar (The Articles of the Union between the Republic of Tanganyika and the People's Republic of Zanzibar)* (utaitwa “Mkataba wa Muungano”). Mkataba wa Muungano ulitiwa saini huko Zanzibar tarehe 22 Aprili 1964. Wakati nchi hizi mbili zinaungana, Tanganyika ilikuwa na watu

¹ Kabudi, Palamagamba J.A.M., “People’s Power and the Legislature in Post Revolution Zanzibar”, A Paper Presented to the IDS Symposium on 20th Years Anniversary of Zanzibar Revolution, 19-20 January 1984, p.7.

² Shivji, Issa G., (2008), *Pan-Africanism or Pragmatism: Lessons of Tanganyika - Zanzibar Union*, p.45.

³ Kama ilivyo juu, k. 76-85.

milioni 12 na Zanzibar ilikuwa na watu 300,000.¹ Wakati Mkataba wa Muungano unasainiwa Rais Nyerere aliambatana na Roland Brown (Mwanasheria Mkuu wa Serikali), P.R.N. Fifoot (Mwandishi Mkuu wa Sheria), Oscar Kambona (Waziri wa Mambo ya Nchi za Nje), Job Lusinde (Waziri wa Mambo ya Ndani), na Bhoke Munanka (Waziri wa Nchi katika Ofisi ya Rais).² Kwa upande wake Rais Karume wa Zanzibar naye aliambatana na Abdulwaziz Twala, Kassim Hanga na Ali Mwinyigogo.³ Sherehe rasmi za kutangaza Muungano wa Tanganyika na Zanzibar zilifanyika Dar es Salaam tarehe 26 Aprili 1964. Tarehe 30 Aprili 1964 Wizara ya Mambo ya Nchi za Nje ilimjulisha Katibu wa Umoja wa Mataifa (UN), Bw U Thant, kuwa nchi za Tanganyika na Zanzibar zilikuwa zimeungana na kuunda nchi moja iliyoitwa “Jamhuri ya Muungano wa Tanganyika na Zanzibar” (*The United Republic of Tanganyika and Zanzibar*).⁴

Katika utangulizi wa Mkataba wa Muungano umebainisha sababu zilizosukuma nchi hizo mbili kuungana. Kwanza, ushirikiano wa muda mrefu wa kirafiki na udugu miongoni mwa watu wa nchi hizo mbili. Pili, nia ya kutaka kuuendeleza uhusiano huo na kuzidisha umoja wa Kiafrika.

1.4.2 Kuridhiwa Kwa Mkataba wa Muungano

Mkataba wa Muungano una hadhi ya mkataba wa kimataifa. Kwa kawaida Mkataba wa Kimataifa inabidi uridhiwe na mamlaka za kutunga sheria za pande zinazohusika. Ibara ya (viii) ilieleza kuwa Bunge la Tanganyika na Baraza la Mapinduzi yalibidi kutunga sheria za kuuridhia Mkataba wa Muungano. Bunge la Tanganyika lilitunga Sheria ya Muungano wa Tanganyika na Zanzibar, 1964

¹ Nyerere, Julius K., (1995), *Our Leadership and the Destiny of Tanzania*, p.34.

² Shivji, Issa G., (2008), *Pan-Africanism or Pragmatism: Lessons of Tanganyika - Zanzibar Union*, p.82.

³ Kama ilivyo juu, uk.82.

⁴ Kabudi, Palamagamba J.A.M., “The United Republic of Tanzania After a Quarter of a Century: A Legal Appraisal of the State of the Union of Tanganyika and Zanzibar”, in *African Journal of International and Comparative Law*, 1993, Vol 2, No. 2, pp.310-339, p.321.

(*The Union of Tanganyika and Zanzibar Act, 1964*¹. Sheria hii ilisainiwa na Rais wa Tanganyika tarehe 25 Aprili 1964.

Kwa upande wa Zanzibar, kuna Sheria ya Muungano wa Tanganyika na Zanzibar, 1964 (*The Union of Zanzibar and Tanganyika Law, 1964*) iliyochapishwa katika Gazeti la Serikali ya Muungano Na. 243 la 1 Mei 1964. Kuchapishwa kwa sheria hii katika Gazeti la Serikali ya Muungano limekuwa likizua mjadala. Aidha, kuna maoni kuwa Baraza la Mapinduzi halikutunga sheria ya kuridhia Mkataba wa Muungano kama ilivyotakiwa. Kwa mfano, Wolfgang Dourado alisema hakuna sheria ambayo iliridhia Mkataba wa Muungano kwa upande wa Zanzibar.² Naye Abubakar Khamis Bakary anasema kuwa alikuwa Mwanasheria Mkuu kwa miaka mitano lakini hakuiona hiyo sheria.³ Aidha, Shivji anaeleza kuwa hakuna ushahidi kuwa Baraza la Mapinduzi lilitunga sheria kuuridhia Mkataba wa Muungano.⁴ Katika kitabu chake kingine⁵, anaeleza kuna ushahidi kuwa viongozi wa Zanzibar waliridhia sheria hiyo wakiwa Dar es Salaam tarehe 25 Aprili 1964 ambayo ilikuwa siku ya Jumamosi wakiwa Dar es Salaam kwa ajili ya kushiriki Sherehe ya Kutangazwa kwa Muungano tarehe 26 Aprili 1964, ndiyo maana ikachapishwa kwenye Gazeti la Serikali ya Muungano.⁶ Hivyo, anaona kuna walakini kama sheria hiyo ilipitishwa kwa utaratibu ulio sawia.⁷ Hata hivyo, anaona suala hili halina tija ya mjadala kwa kuwa Zanzibar wamekuwa kwenye Muungano miaka mingi na hivyo, hata kama hawakuridhia kwa sheria basi wamekubali kivitendo (*acquiescence*).⁸ Hitimisho hili

¹ Act No 22 of 1964.

² Dourado, Wolfgang, "The Consolidation of the Union: A Basic Re-Appraisal", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union*, Zanzibar Legal services, Zanzibar, pp.73-108, p.76.

³ Bakary, Abubar K., "The Union and the Zanzibar Constitutions", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union*, Zanzibar Legal services, Zanzibar, pp.1-33, p.6.

⁴ Shivji: Issa G., (2009), *Tanzania: The Legal foundations of the Union*, 2nd Expanded edn, pp.3-5.

⁵ Shivji, Issa G., (2008), *Pan-Africanism or Pragmatism: Lessons of Tanganyika - Zanzibar Union*, pp.90-91

⁶ Kama ilivyo hapo juu.

⁷ Kama ilivyo hapo juu, uk 93-95.

⁸ Shivji: Issa G., (2009), *Tanzania: The Legal foundations of the Union*, 2nd Expanded edn, p.5.

linaungwa mkono na Bakary.¹ Kwa upande wake, Kabudi, anasema kuwa Baraza la Mapinduzi pamoja na Baraza la Mawaziri walitunga sheria mbili (*The Transitional Provisions Decree, 1964*² na *The Interim Constitutional Decree, 1965*³) zikisomeka pamoja na sheria ya kuridhia Muungano (yaani *The Union of Tanganyika and Zanzibar Law, 1964*) na kwamba hii inaondoa mashaka kuwa Zanzibar iliridhia Mkataba wa Muungano.⁴ Vilevile, Haroub Othman anaona hakuna msingi sana wa kujadili kama Mkataba wa Muungano uliridhiwa au la.⁵ Anasema kuwa cha msingi ni kuwa Mkataba wa Muungano ulisainiwa na viongozi wa pande mbili ambao walikuwa na mamlaka ya kufanya hivyo, na kwamba Tume ya Nyalali (Dourado akiwa mjumbe) iliridhika kuwa Baraza la Mapinduzi lilijadili suala la kuridhia Muungano.⁶ Pia, kama anavyosema, Khamis Abdallah Ameir na wajumbe wawili wa Chama cha Umma walithibitisha kuwa suala la Muungano lilijadiliwa katika kikao na kwamba kulikuwa na wajumbe wenye dukuduku ambazo hata hivyo ziliondolewa na Abdallah Kassim Hanga aliyeutetea Muungano kwa hisia.⁷

1.4.3 Muundo wa Muungano

Mkataba wa Muungano unaeleza kuwa kutakuwa na Serikali ya Jamhuri ya Muungano na Serikali ya Zanzibar.⁸ Pia, Mkataba unaeleza kuwa kutakuwa na Bunge la Zanzibar na Bunge la Jamhuri ya Muungano.⁹ Serikali na Bunge la Muungano zitashughulikia mambo ya Muungano na yale yanayoihusu

¹ Bakary, Abubakar K., "The Union and the Zanzibar Constitutions", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union*, Zanzibar Legal services, Zanzibar, pp.1-33, p.8.

² G.N. No. 245 of 1st May 1964.

³ G.N. No. 246 of 1st May 1964.

⁴ Kabudi, Palamagamba J.A.M., *The Union of Tanganyika and Zanzibar: Examination of the Treaty of a Political-Legal Union*, in *Mawazo*, Vol 6 No.2 December 1985, pp.1-17, p.4.

⁵ Othman, Haroub, "Tanzania: The Withering of the Union?", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union*, Zanzibar Legal services, Zanzibar, pp.34-72, pp.51-52.

⁶ Kama ilivyo hapo juu.

⁷ Kama ilivyo hapo juu.

⁸ Ibara ya (iii) (a) ya Mkataba wa Muungano.

⁹ Ibara ya (iii) (a) ya Mkataba wa Muungano.

Tanganyika (Tanzania Bara). Aidha, Bunge la Zanzibar na Serikali vitashughulikia masuala yote yasiyo ya Muungano.¹ Muundo huo ndiyo uliopo katika Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.² Mkataba wa Muungano ulimtaja Mwalimu Julius K. Nyerere kuwa ndiye angekuwa Rais wa Kwanza wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na Sheikh Abeid A. Karume kuwa ndiye angekuwa Makamu wa Kwanza wa Rais wa Jamhuri ya Muungano.³

Vilevile, Mkataba wa Muungano unasema kuwa kutakuwa na Makamu wa Rais wawili wa Serikali ya Jamhuri ya Muungano na kwamba Rais wa Zanzibar ndiye angekuwa Msaidizi Mkuu wa Rais wa Jamhuri ya Muungano.⁴ Utaratibu wa Rais wa Zanzibar kuwa Makamu wa Rais wa Jamhuri ya Muungano ulibadilishwa mwaka 1994⁵ na kuwekwa utaratibu mwingine. Katiba ya sasa inaeleza kuwa Rais akitoka upande mmoja wa Muungano basi Makamu wa Rais atatoka upande mwingine wa Jamhuri ya Muungano.⁶

Kama ilivyotajwa hapo juu, Mkataba wa Muungano na Katiba ya sasa zinaainisha uwepo wa Serikali ya Muungano na Serikali ya Zanzibar. Hata hivyo, kumekuwa na tafsiri tofauti. Kuna watu wana maoni kuwa Mkataba unaonyesha kuwa na Serikali tatu, yaani ya Tanganyika, Zanzibar na ya Muungano. Mathalan, Aboud Jumbe anasema:

Sura inayooneshwa na *Mkataba wa Muungano* ni ile ya kutaka ziwepo Serikali tatu — ya Tanganyika, Zanzibar na ile ya Muungano. Utangulizi wa *Mkataba wa Muungano* unaweka wazi kabisa kuwa Muungano huo ni wa Jamhuri ya Tanganyika na Jamhuri ya Watu wa Zanzibar.⁷

Naye Wolfgang Dourado alisema:

¹ Ibara ya (iii) (a) ya Mkataba wa Muungano.

² Angalia Ibara ya 4 (2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

³ Ibara ya (vi) (a) (b) ya Mkataba wa Muungano.

⁴ Ibara ya (iii) (b) ya Mkataba wa Muungano.

⁵ Sheria ya Mabadiliko ya Kumi na Moja katika Katiba ya Nchi, 1994 (Sheria Na 34 ya Mwaka 1994).

⁶ Angalia Ibara ya 47 (3) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

⁷ Jumbe, Aboud, (1995), *The Partnership: Muungano wa Tanganyika na Zanzibar, Miaka 30 ya Dhoruba*, Amana Publishers, Dar es Salaam, uk 28.

The Articles of Union, 1964, on a proper legal and constitutional interpretation thereof created a TRUE FEDERATION and subsequent constitutions maintained the federal structure.¹

Kwa tafsiri ya ujumla, mwandishi anasema kuwa tafsiri sahihi ya kisheria na kiKatiba inaonyesha kuwa Mkataba ulidhamiria kuanzishwa kwa shirikisho la kweli. Hata hivyo, suala hili halikuwahi kupelekwa Mahakamani, chombo ambacho kina mamlaka ya kutafsiri sheria, ili tafsiri ya kimahakama itolewe kama Mkataba wa Muungano ulitaka kuwepo kwa Serikali kama zilizopo sasa au Shirikisho la Serikali tatu, yaani, ya Tanganyika, Zanzibar na ya Muungano.

1.4.4 Mambo ya Muungano

Mkataba wa Muungano, katika Ibara ya (iv), uliorodhesha masuala 11 ya Muungano ambayo yangeshughulikiwa na Serikali na Bunge la Muungano pekee. Mambo hayo ni kama ifuatavyo: (i) Katiba na Serikali ya Jamhuri Muungano; (ii) Mambo ya Nje; (iii) Ulinzi; (iv) Polisi; (v) Mamlaka ya kutangaza hali ya hatari; (vi) Uraia; (vii) Uhamiaji; (viii) Biashara ya Nje na Mikopo; (ix) Utumishi katika Serikali ya Muungano; (x) Kodi ya mapato, makampuni na ushuru wa forodha; (xi) bandari, usafiri wa anga, posta na simu.

Mabadiliko yaliyofanywa katika nyakati tofauti yameongeza orodha ya mambo ya Muungano. Mabadiliko haya yalianzia kupitia *Katiba ya Muda ya Mwaka 1965* ambayo iliongeza masuala ya sarafu na fedha kwa ajili ya malipo yoyote halali (pamoja na noti); mabenki (pamoja na mabenki ya kuweka akiba) na shughuli zote za mabenki; fedha za kigeni na usimamizi juu ya mambo yanoyohusika na fedha za kigeni na kufanya idadi yake kuwa 12.² Mwaka 1967, mambo matatu yaliongezwa kwa kupitia Sheria ya Mabadiliko ya Katiba ya Muda ya Mwaka 1967 (*the Interim*

¹ Dourado, Wolfgang, "The Consolidation of the Union: A Basic Re-Appraisal", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union*, Zanzibar Legal services, Zanzibar, pp.73-108, p.106.

² Kifungu cha 85(1) cha Katiba ya Muda ya Mwaka 1965.

Constitution (Amendment) Act, No. 35 of 1967): (i) leseni za viwanda, takwimu, (ii) Elimu ya Juu, na (iii) masuala yaliyoorodheshwa katika Mkataba wa Jumuiya ya Afrika Mashariki.¹ Mwaka 1968, Katiba ya Muda ya Mwaka 1965 ilifanyiwa marekebisho tena na kulifanya suala la mafuta na gesi kuwa la Muungano.² Katiba ya sasa ya Jamhuri ya Muungano ilipotungwa Mwaka 1977 iliyaongeza mambo ya Muungano hadi kufikia 17. Katiba hii ilifanyiwa mabadiliko mengine kadhaa ambayo yaliongeza idadi ya mambo ya Muungano na kuyafikisha 22.³

Kwa mujibu wa Nyongeza ya Kwanza ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania orodha ya sasa ya mambo ya muungano ni kama ifuatavyo:

- (i) Katiba ya Tanzania na Serikali ya Jamhuri ya Muungano;
- (ii) Mambo ya Nchi za Nje;
- (iii) Ulinzi na Usalama;
- (iv) Polisi;
- (v) Mamlaka juu ya mambo yanayohusika na hali ya hatari.
- (vi) Uraia;
- (vii) Uhamiaji;
- (viii) Mikopo na Biashara ya Nchi za Nje;
- (ix) Utumishi katika Serikali ya Jamhuri ya Muungano;
- (x) Kodi ya Mapato inayolipwa na watu binafsi na mashirika, ushuru wa forodha na ushuru wa bidhaa zinazotengenezwa nchini Tanzania unaosimamiwa na Idara ya Forodha;
- (xi) Bandari, mambo yanayohusika na usafiri wa anga, posta na simu.
- (xii) Mambo yote yanayohusika na sarafu na fedha kwa ajili ya malipo yote halali (pamoja na noti); mabenki (pamoja na mabenki ya kuweka akiba) na shughuli zote za mabenki;

¹ Angalia Kabudi, Palamagamba J.A.M., "The United Republic of Tanzania After a Quarter of a Century: A Legal Appraisal of the State of the Union of Tanganyika and Zanzibar", in *African Journal of International and Comparative Law*, 1993, Vol 2, No. 2, pp.310-339, p.335.

² Angalia kifungu cha 2 cha Sheria ya Mabadiliko ya Katiba ya Muda ya Mwaka 1965 [*The Interim Constitution (Amendment) (No 2) Act, 1968*].

³ Angalia Sheria ya Mabadiliko ya Tano ya Katiba ya Nchi, 1984 (Na 15 ya Mwaka 1984) na Sheria ya Mabadiliko ya Nane ya Katiba ya Nchi, 1992 (Na 4 ya Mwaka 1992).

fedha za kigeni na usimamizi juu ya mambo yanayohusika na fedha za kigeni;

- (xiii) Leseni ya viwanda na takwimu;
- (xiv) Elimu ya juu;
- (xv) Maliasili ya mafuta, pamoja na mafuta yasiyochujwa ya motokaa na mafuta ya aina ya petroli na aina nyinginezo za mafuta au bidhaa, na gesi asilia;
- (xvi) Baraza la Taifa la Mitihani la Tanzania na mambo yote yanayohusika na kazi za Baraza hilo;
- (xvii) Usafiri na usafirishaji wa anga;
- (xviii) Utafiti;
- (xix) Utabiri wa Hali ya Hewa;
- (xx) Takwimu;
- (xxi) Mahakama ya Rufani ya Jamhuri ya Muungano; na
- (xxii) Uandikishaji wa vyama vya siasa na mambo mengine yanayohusiana navyo.

1.4.5 Mamlaka Moja ya Dola (*Sovereignty*)

Kwa kuwa Mkataba wa Muungano uliainisha muundo wa Muungano wenye Serikali zaidi ya moja ilikuwa ni muhimu kufafanua na kubainisha mamlaka ya dola (*sovereignty*) itakuwa wapi. Mkataba wa Muungano unaongelea mamlaka kamili ya dola (*sovereignty*) itakuwa katika Serikali ya Muungano. Utangulizi wa Mkataba wa Muungano unaeleza:

“... WHEREAS the Governments of the Republic of Tanganyika and of the People’s Republic of Zanzibar are desirous that the two Republics shall be united in one sovereign Republic...”

Nayo ibara ya (i) ya Mkataba wa Muungano inaeleza kuwa “*the Republic of Tanganyika and the People’s Republic of Zanzibar shall be united in one sovereign Republic.*” Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 inasema kuwa “Tanzania ni nchi moja na ni Jamhuri ya Muungano.”¹

¹ Ibara ya 1 ya *Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.*

Hii ina maana kuwa mamlaka kamili ya nchi (*sovereignty*) yatakuwa chini ya Serikali ya Muungano. Hata hivyo, kwa kuwa muundo wa Muungano una Serikali nyingine ambayo nayo ina mamlaka yake suala hili limekuwa likileta ubishani mara kadhaa. Katika shauri la *SMZ dhidi ya Machano Khamisi Ali na wenzake 17* [2002] TLR 338 Mahakama ya Rufani ilitakiwa kutoa ufafanuzi kuhusiana na jambo hili. Mahakama iliamua kuwa mamlaka kamili ya nchi yapo chini ya Serikali ya Muungano; siyo Tanganyika wala Zanzibar. Hata hivyo, Shivji anasema kuwepo kwa Katiba ya Zanzibar ina maana kuna nchi ya Zanzibar ambayo mamlaka yake yana mipaka (*limited*).¹

1.4.6 Jina la Jamhuri ya Muungano

Ni muhimu kueleza kwa ufupi kuhusu jina la taifa lililoundwa mwaka 1964. Mkataba wa Muungano haukueleza kinagaubaga kuhusu jina la nchi iliyokuwa imeundwa kutokana na Muungano wa Tanganyika na Zanzibar. Lakini sheria zilizoridhia Muungano (*The Union of Tanganyika and Zanzibar Act, 1964* na *The Union of Tanganyika and Zanzibar Law, 1964*) zilieleza jina la nchi iliyoanzishwa katika kifungu cha 4 cha kila sheria:

The Republic of Tanganyika and the People's Republic of Zanzibar shall, upon Union Day and ever after, be united into one Sovereign Republic by the name of *the United Republic of Tanganyika and Zanzibar*.

Kifungu hiki kinaeleza Jamhuri ya Watu wa Zanzibar na Jamhuri ya Tanganyika zitaungana na kuwa nchi moja ambayo itajulikana kwa jina la *Jamhuri ya Muungano wa Tanganyika na Zanzibar*.

Jina hili, yaani *Jamhuri ya Muungano wa Tanganyika na Zanzibar*, lilidumu kwa miezi saba (7) tu. Mwezi Oktoba mwaka 1964 Bunge la Jamhuri ya Muungano lilitunga sheria ambayo ilibadili jina la Jamhuri ya Muungano wa Tanganyika na Zanzibar [*the United*

¹ Shivji: Issa G., (2009), *Tanzania: The Legal foundations of the Union*, 2nd Expanded edn, p.103.

Republic (Declaration of Name) Act, 1964]. Kifungu cha 2(1) cha Sheria hiyo kinaeleza:

Notwithstanding the provisions of section 4 of the Acts of Union of Tanganyika and Zanzibar, it is hereby declared that the United Republic of Tanganyika and Zanzibar shall henceforth be known as the *United Republic of Tanzania*, and the existing law of Tanganyika and Zanzibar shall be construed accordingly.

Kifungu hiki kinaeleza kuwa kuanzia wakati huo, yaani tarehe 29 Oktoba 1964, Jamhuri ya Tanganyika na Zanzibar itajulikana kama *Jamhuri ya Muungano wa Tanzania*. Tarehe 2 Novemba 1964, Katibu Mkuu wa Umoja wa Mataifa alifahamishwa kuhusu mabadiliko ya jina la nchi naye alikiri kujulishwa tarehe 18 Desemba 1964.¹ Hata hivyo, sheria iliyofanya mabadiliko ya jina iliwataja Washirika wa Muungano kama “Tanganyika” na “Zanzibar.”² Vivyo hivyo, katika *Katiba ya Muda ya Mwaka 1965*, Washirika wa Muungano waliendelea kuitwa “Tanganyika” na “Zanzibar.” Lakini Katiba ya Jamhuri ya Muungano ilipotungwa mwaka 1977, majina ya Washirika wa Muungano yalibadilishwa. Tanganyika ikaitwa “Tanzania Bara” na Zanzibar ikaitwa “Tanzania Visiwani.”³ Baadaye, katika Mabadiliko ya Tano ya Katiba ya nchi, jina la “Tanzania Visiwani” lilibadilishwa na kuwa “Tanzania Zanzibar.”⁴ Kwa sasa Washirika wa Muungano ni “Tanzania Bara” na “Tanzania Zanzibar.”

¹ Kabudi, Palamagamba J.A.M., “The United Republic of Tanzania After a Quarter of a Century: A Legal Appraisal of the State of the Union of Tanganyika and Zanzibar”, in *African Journal of International and Comparative Law*, 1993, Vol 2, No. 2, pp.310-339, at pp.320-321.

² Kifungu cha 4 cha Sheria ya Muungano wa Tanganyika na Zanzibar (zote, ya Tanganyika na Zanzibar).

³ Angalia Ibara ya 2 (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 (toleo na mwanzo kabisa).

⁴ Kifungu cha 6 cha *Sheria ya Marekebisho ya Tano ya Katika ya Nchi, 1984* (Sheria Na 15 ya 1984).

1.5 HITIMISHO

Muungano wa Tanganyika na Zanzibar umekuwa ni mfano adimu sana katika uelekeo wa kuleta umoja wa Afrika. Muungano ulijengwa kwenye msingi wa kuendeleza ushirikiano wa karne nyingi kati ya watu wa Zanzibar na Tanzania Bara. Makubaliano ya kuanzisha Muungano yaliandikwa kwenye Mkataba wa Muungano (The Articles of Union) uliosainiwa mwaka 1964 na viongozi wa nchi hizo mbili wakati huo. Mkataba wa Muungano unaainisha mambo kadhaa kama vile masuala ya Muungano, idadi ya Serikali na mabunge.

SEHEMU YA PILI

2.1 KERO ZA MUUNGANO

2.1.1 Utangulizi

Moja ya masuala yaliyojitokeza sana wakati utafiti unafanywa kuhusiana na Muungano ni “kero za Muungano.” Waandishi wengi wameandika kuhusu kero za Muungano. Mambo mengi yaliyoandikwa katika taarifa hii ni masuala machache tu katika orodha ndefu ya kero za Muungano. Madhumuni ya sehemu hii ni ya kuyaorodhesha tu masuala ambayo yamejitokeza wakati utafiti unafanywa ili yaweze kutiliwa maanani katika juhudi ya kuyatafutia ufumbuzi au mwafaka.

2.1.2 Dhana ya Kero

Inafaa kujiuliza, “kero” ni nini? Katika kuelezea dhana hii Maalim Seif Hamad anasema:

“...mtu anapoangalia matatizo au kile kinachoitwa kero atagundua kuwa karibu yote yanatokana ama na mshirika mmoja (mara nyingi Zanzibar) kutokuamini au kutilia shaka upande mwingine au mshirika wa pili (mara nyingi Tanganyika ikivaa joho la Muungano) kuamini kwamba ina haki ya moja kwa moja kuamua na kutekeleza mambo fulani bila ya kulazimika kupata ridhaa ya upande wa pili ambao inahisi kama imeubeba tu. Ukiangalia kwa undani tatizo linabaki kwenye muundo.”¹

¹ Hamad, Seif S., “Kero za Muungano na Jinsi ya Kuzitatua: Mtazamo wa CUF, Katika REDET, (2007), Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuiimarisha, Mpango wa Utafiti na Elimu ya Demokrasia Tanzania, Dar es Salaam, k.127-143, kwenye uk.135.

Shivji naye anasema kuwa kero za Muungano ni migogoro (crisis) au matatizo ya pande mbili za Muungano.¹ Hali kadhalika, Akilombwe anaeleza kwamba kwa kuwa Muungano ni suala nyeti katika taifa letu basi matatizo ya Muungano hayafai kuitwa “kero” kwa sababu “kero” ni kitu kidogo sana.² Hivyo, anapendekeza kuwa ni vizuri kero za Muungano ziiitwe “matatizo ya Muungano.”³

Kwa hiyo, kutokana na ufafanuzi huu, “kero za Muungano” maana yake ni matatizo, malalamiko, migogoro au mabishano yanayotokea kati ya Serikali ya Muungano na ile ya Zanzibar kuhusiana na masuala kadhaa. Kama aliyosema Maalim Seif Hamad, malalamiko mengi yanatokea upande wa Zanzibar ingawa kuna mengine yanatokea upande wa Tanzania Bara.

2.1.3 Maeneo yenye Changamoto

Maeneo ambayo yamekuwa na changamoto ya kimwafaka kati ya Serikali ya Muungano na Serikali ya Zanzibar au malalamiko ni mengi. Utafiti ulishughulikia masuala machache yafuatavyo kwa mujibu wa hadidi za rejea: muundo wa muungano; hadhi ya Mkataba wa Muungano katika Katiba ya sasa; mkinzano kati ya Katiba ya Muungano na Katiba ya Zanzibar; hadhi ya Washirika wa Muungano katika mahusiano ya kimataifa; utaratibu wa kutunga sheria kuhusu mambo ya muungano; fedha; utumishi katika Serikali ya muungano; utatuzi wa migogoro; uwezekano wa upande mmoja kujitoa kwenye muungano. Inafaa kukumbukwa kuwa matatizo ya muungano ni mengi na yanafaa kutiliwa maanani katika mchakato wa kutengeneza Katiba Mpya. Baadhi ya maeneo yenye matatizo ni kama ifuatavyo;

- (i) Alama za Utambulisho wa Zanzibar (bendera na wimbo wa Taifa) katika Muungano;

¹ Shivji, Issa G., (2008), *Pan-Africanism or Pragmatism: Lessons of Tanganyika - Zanzibar Union*, p.(xix).

² Akwilombe, Shaib A., “Mtazamo wa CHADEMA Kuhusu Kero za Muungano na Ufumbuzi Wake”, Katika REDET, (2007), *Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuiimarisha, Mpango wa Utafiti na Elimu ya Demokrasia Tanzania*, Dar es Salaam, k.157-167, uk.157.

³ Kama ilivyo juu.

- (ii) Bandari na Usafiri wa Baharini;
- (iii) Hadhi ya Zanzibar ndani ya Muungano;
- (iv) Kukinzana kwa Katiba ya Zanzibar na Katiba ya Jamhuri ya Muungano;
- (v) Kupotea kwa Utambulisho wa Tanganyika;
- (vi) Madaraka ya Usajili wa ndege na uendeshaji wa usafiri na usafirishaji wa Anga;
- (vii) Madeni baina ya Serikali Mbili na Taasisi zake;
- (viii) Mahakama ya Rufani na Masuala ya Kesi za Dini ya Kiislamu Zanzibar;
- (ix) Mamlaka ya Baadhi ya Vyombo vya Muungano Zanzibar;
- (x) Mamlaka ya Kuanzisha Vyombo Vya Ulinzi na Usalama;
- (xi) Mamlaka ya Kuigawa Nchi katika Mikoa na Wilaya;
- (xii) Mamlaka ya Kutangaza Hali ya Hatari;
- (xiii) Mapato ya Zanzibar ndani ya Muungano;
- (xiv) Masharti ya Sheria za Bunge Kutumika Zanzibar;
- (xv) Masuala ya Baraza la Mitihani;
- (xvi) Masuala ya Benki Kuu ya Tanzania;
- (xvii) Masuala ya Mafuta na Gesi ndani ya Muungano;
- (xviii) Mgawanyo wa madaraka katika Serikali ya Muungano;
- (xix) Mipaka ya Serikali ya Muungano kwenye masuala ya Tanzania Bara;
- (xx) Nafasi ya Rais wa Zanzibar katika Jamhuri ya Muungano;
- (xxi) Nafasi ya Zanzibar katika Ushirikiano wa Kimataifa;
- (xxii) Ongezeko la Orodha ya Mambo ya Muungano;
- (xxiii) Uchangiaji wa Uendeshaji wa Mambo ya Muungano;
- (xxiv) Uendeshaji wa Elimu ya Juu;
- (xxv) Uendeshaji wa Masuala ya Takwimu;
- (xxvi) Ufafanuzi wa Mambo ya Muungano;
- (xxvii) Ugawanaji wa Ushuru wa Forodha;
- (xxviii) Uhamisho wa Maafisa wa Polisi kutoka upande mmoja wa Muungano kwenda Mwingine;
- (xxix) Uhusiano wa Katiba ya Muungano na Katiba ya Zanzibar;
- (xxx) Uhusiano wa Pande Mbili za Muungano katika Kuendesha nchi;
- (xxxi) Ukusanyaji na Mgawanyo wa mapato ya nchi;
- (xxxii) Ulipaji wa madeni ya nje;
- (xxxiii) Ushiriki wa Zanzibar katika Jumuiya ya Afrika Mashariki;

- (xxxiv) Ushuru wa Bidhaa zinazotoka Upande Mmoja kwenda Kuuzwa Upande Mwingine wa Muungano;
- (xxxv) Utabiri wa Hali ya Hewa;
- (xxxvi) Utafutaji na Mgawanyo wa Mikopo na Misaada ya nje;
- (xxxvii) Utaratibu wa kutoa Leseni za Viwanda na Takwimu;
- (xxxviii) Utaratibu wa kutoa Motisha kwa Makampuni ya Kibiashara ya Nje;
- (xxxix) Utaratibu wa kutunga sheria zinazohusu mambo ya Muungano;
 - (xl) Utatuzi wa Migogoro kati ya Washirika wa Muungano;
 - (xli) Utawala na Utoaji huduma za Posta na Simu;
 - (xlii) Utumishi katika Serikali ya Muungano
 - (xliii) Uvunaji wa Rasilimali za Bahari Kuu.

2.1.4 Juhudi za Kushughulikia Kero za Muungano

Kumekuwa na jitihada kadhaa kwa Serikali zote mbili kushughulikia kero za Muungano. Serikali ya Muungano imeunda Tume na Kamati kadhaa kuainisha na kuzitafutia ufumbuzi kero za Muungano. Baadhi ya Tume na Kamati hizo ni;

- (i) Tume ya Jaji Francis Nyalali, 1991;
- (ii) Kamati ya Shellukindo, 1994;
- (iii) Kamati ya Jaji Mark Bomani, 1995;
- (iv) Kamati ya Jaji Robert Kisanga, 1998;
- (v) Kamati ya Mtei;
- (vi) Kamati ya Kusila(kuhusu Masuala ya Simu).

Serikali ya Mapinduzi Zanzibar nayo imechukua juhudi kadhaa kwa kuunda Kamati za kushughulikia kero hizo. Baadhi ya Kamati hizo ni;

- (i) Kamati ya Baraza la Mapinduzi (Kamati ya Amina Salim Ali), 1992;
- (ii) Kamati ya Baraza la Mapinduzi kuhusu Ushirikiano wa Jumuiya ya Afrika Mashariki, 1999;
- (iii) Kamati ya Rais ya Kupambana na Kasoro za Muungano ya Shamhuna), 1997;

- (iv) Kamati ya Rais ya Kuchambua Ripoti ya Kisanga(Kamati ya Salum Juma);
- (v) Kamati ya Rais ya Kuandaa Mapendekezo ya Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar Juu ya Kero za Muungano(Kamati ya Ramia), 2000;
- (vi) Kamati ya Baraza la Mapinduzi Juu ya Sera ya Mambo ya Nje;
- (vii) Kamati ya Wataalamu Juu ya Kero za Muungano;
- (viii) Kamati ya Mafuta;
- (ix) Kamati ya Madeni baina ya Serikali ya Mapinduzi na Serikali ya Muungano;
- (x) Kamati ya Masuala ya Fedha na Benki Kuu.

SEHEMU YA TATU

3.1 MUUNDO WA MUUNGANO

3.1.1 Hoja

Kumekuwa na mjadala juu ya masuala mengi yanayohusiana na muundo wa Muungano miongoni mwa wananchi katika makundi yao mbalimbali kama vile wanasiasa, wanataaluma na wananchi wa kawaida. Baadhi ya malalamiko yaliyopo ni kuwa muundo wa sasa wa Serikali mbili unaleta utata wa uelewa kuhusu mipaka ya Serikali ya Muungano kwenye mambo ya Muungano na Serikali ya Muungano kwenye mambo yanayohusu Tanzania Bara. Imekuwa ikidaiwa kuwa muundo uliopo unaleta mkanganyiko kuhusu mgawanyo wa rasilimali na gharama za uendeshaji wa Muungano. Pia, kumekuwa na malalamiko kuwa muundo uliopo umesababisha kupotea kwa utambulisho na historia ya Washirika wa Muungano. Zaidi, kuna malalamiko kuwa mambo ya Muungano ni mengi sana na hivyo kuathiri mustakabali wa Washirika wa Muungano. Kutokana na hayo, kumekuwa na hoja ya kujadili muundo wa Muungano uliopo ukilinganishwa na miundo mingine ili kuona uwezekano wa kuurekebisha au kuwa na muundo unaofaa zaidi kwa ajili ya kudumisha na kuimarisha Muungano.

3.1.2 Utangulizi

Katika kushughulikia hoja hii, sehemu hii inaanza kwa kubainisha miundo ya muungano iliyopo katika dunia ya sasa. Tutaangalia sifa kuu ambazo zinabainisha miundo hiyo na baada ya hapo, tutajadili aina hizo za miungano kwa lengo la kuona uwezekano wa kutumika katika mazingira ya Tanzania. Katika hilo, tutaangalia faida na matatizo ya miundo hiyo.

3.1.3 Aina za Muungano

Zinapounganika nchi na kuwa kitu kimoja, uzoefu unaonyesha kuwa muungano wa nchi hizo unaweza kuchukua muundo kati ya hii mitatu:

- (1) muungano wa Serikali moja (unitary state);
- (2) muungano wa shirikisho (federation) na;
- (3) muungano wa mkataba (confederation).

Hata hivyo, wakati mwingine muundo wa muungano unaweza ukachanganya baadhi ya sifa za miundo mingine ili kuendana na mazingira na kukidhi haja iliyopo. Tutaangalia miundo hii ya muungano kwa kuanzia na muundo wa Serikali moja.

3.1.4 Muungano wa Serikali Moja (*Unitary State*)

Muungano huu hutokea pale ambapo nchi zaidi ya moja zinaamua kuungana na kuunda nchi moja yenye Serikali moja. Madaraka yote ya kisiasa ya nchi washirika huisha siku zinapoingia kwenye Muungano. Nchi hizo zinaweza zikageuzwa kuwa mikoa ya utawala wa nchi mpya zikitekeleza madaraka yaliyokabidhiwa au kugatuliwa kwao na Serikali kuu. Hata hivyo, Serikali kuu inaweza ikaamua kuzinyang'anya madaraka mamlaka za Serikali hizo kadri itakavyoona inafaa.

Uingereza ni mojawapo wa nchi ambazo zinafuata mfumo huu. Scotland, Wales na Ireland ya Kaskazini pamoja na England kwa pamoja zinatengeneza dola ya Uingereza (United Kingdom). Scotland, Wales na Ireland ya Kaskazini zina madaraka lakini yale yaliyogatuliwa kutoka Serikali ya Uingereza (devolution of powers from central government), ambayo ndiyo yenye mamlaka ya mwisho ya kidola (ultimate sovereign state powers).

Serikali za Washirika hawa wa muungano zinaongozwa kulingana na matakwa ya sheria iliyotungwa na Bunge la Uingereza. Sheria hizo ni pamoja na the *Scotland Act* kwa ajili ya Scotland; *Northern Ireland Act* kwa ajili ya Ireland ya Kaskazini na the *Government of*

Wales Act, kwa ajili ya Wales. Serikali kuu ya Uingereza pia inaweza ikafuta madaraka iliyoyagatua kwa Serikali za Washirika. Mfano, Serikali ya Uingereza imeweza kulisimamisha Bunge la Ireland ya Kaskazini mara kadhaa ikiwemo Oktoba 14, 2002 mpaka Mei 7, 2007 ambapo madaraka ya Serikali ya Ireland Kaskazini yaliamishwa kwa Ofisi ya Serikali Kuu inayoshughulikia Ireland ya Kaskazini (Northern Ireland Office). Pia, Serikali ya Uingereza ina kauli ya mwisho juu utendaji wa Serikali za Washirika. Mfano, sheria zinazopitishwa na Bunge la Scotland lazima ziidhinishwe na Serikali ya Uingereza. Bunge la Uingereza linaweza kutunga sheria kufuta au kubadilisha sheria iliyopitishwa na Scotland.¹ Pia, watendaji wakuu katika utumishi wa Serikali ya Scotland wanateuliwa au kuthibitishwa na Waziri Mkuu wa Uingereza.²

Mfano mwingine ni ule wa Ukraine unaohusisha Jamhuri ya Krimea ambayo ni sehemu ya Ukraine.³ Mwaka 1995 Serikali Kuu ya Ukraine, ilimuondoa madarakani Rais wa Krimea, Yuriy Meshkov na kufuta nafasi hiyo kwa vitendo vyake vilivyoonekana kwenda kinyume na Katiba ya Ukraine hasa baada ya kuanza kuendesha harakati za kutaka kujitenga. Serikali kuu pia ilifuta Katiba ya Krimea na baadhi ya sheria kutokana na kwenda kinyume na Ibara ya 97 ya Katiba ya Ukraine.⁴

3.1.5 Muungano wa Shirikisho (*Treaty-Based Union*)

Muundo wa shirikisho, tofauti na muundo wa Serikali moja, nchi zinapoungana kunakuwa na ngazi mbili za Serikali yaani Serikali ya muungano na Serikali za Washirika. Serikali ya Muungano inakuwa na mamlaka kwa masuala yote yaliyokubaliwa kuwa ya muungano wakati Serikali za Washirika zinakuwa na mamlaka ya kiKatiba kushughulikia mambo yote yasiyo ya muungano.⁵ Katika

¹ Suksi, Markkus, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*, Berlin: Springer, 2011: pp. 314-315.

² *Ibid*, uk.526

³ Katiba ya Ukraine ya Mwaka 1991.

⁴ On the abolition of the Constitution and some laws (Verkhovna Rada of Ukraine (BD), 1995, N 11, pg. 67) (Enacted Resolution VR N 93/95-VR on 17.03.95, VVR, 1995, N 11, Article 68).

⁵ Dahl, Robert, 'Federalism and the Democratic Process' in *Democracy, Liberty, and Equality*, Oslo: Norwegian University Press, 1986, p. 114.

mfumo huu, kwa kawaida Katiba inaweka uwepo wa Serikali (utendaji), bunge/baraza la wawakilishi na mahakama katika ngazi ya Muungano na vivyo hivyo kwa Washirika wa Muungano. Hata hivyo kuna nchi chache kama vile Komoro, India na Urusi ambazo washirika wana mamlaka ya kuwa na Serikali na bunge lakini hawana mamlaka ya kuanzisha mahakama zao kwani mahakama zote ni mamlaka ya Serikali ya muungano.¹

Mgawanyo wa madaraka huwekwa kwenye Katiba kiasi kwamba katika hali ya kawaida Serikali ya muungano haiwezi kuingilia na kunyang'anya madaraka ya Serikali za Washirika bila ya kushauriana nao. Nchi ambazo zimeimarika katika mfumo huo ni pamoja na Marekani, Kanada, India, Brazil, Ujerumani, Uswisi na Australia. Mfumo wa Shirikisho unawezesha nchi washiriki kuwa na nguvu kubwa ya kushughulikia maslahi ya pamoja huku kila mmoja akiwa na mamlaka ya kushughulikia masuala yasiyo ya Muungano. Mfumo huu unawezesha Washirika wa Muungano kuhifadhi utambulisho wao wa kihistoria.

Mgawanyo wa madaraka baina ya Serikali ya muungano na Serikali za Washirika wakati mwingine unatafsiriwa kuwa ni mgawanyo wa mamlaka makuu ya nchi (sovereign powers) baina ya Serikali hizo.² Hata hivyo, hoja hii inaonekana kutoangalia uhalisia wa siasa na tabia za nchi huru (sovereign states). Hoja hii pia inaonekana kushindwa kutofautisha madaraka ya kawaida ya kiSerikali na madaraka ya juu ya nchi (state sovereign powers). Mamlaka ya juu katika nchi huru yana maanisha mamlaka ya mwisho katika kuchukua hatua zozote za kiutawala ndani ya nchi kama vile kutunga na kutekeleza sheria na nje ya nchi kwa niaba ya Taifa zima, kama vile, kutangaza na kupigana vita na kuingia mikataba

¹ Cameron, Maxwell na Falleti, Tulia, *Federalism and the Subnational Separation of Powers*, Oxford University Press, Vol. 35, No. 2 (Spring, 2005), pp. 245-271.

² Waounga mkono hoja hiyo ni pamoja na: Sanford, Lakoff "Between Either/or and More or Less: Sovereignty versus Autonomy under Federalism", *Publius*, Vol. 24, No. 1 (Winter, 1994), pp. 63-78; Clement H. Dodd, Confederation, Federation and Sovereignty. *Journal of International Affairs*, September - November 1999 Volume IV - Number 3; Pia, Shivji, Issa, *Tanzania: The Legal Foundations of the Union*, Dar es Salaam University Press, 1990. Angalia pia, Krasner, Stephen, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1999.

na mataifa mengine. Mwanafalsafa wa zamani wa Ufaransa, Jean-Jacques Rousseau alishawahi kusema kuwa:

*“Whenever Sovereignty seems to be divided, there is an illusion: the rights of which are taken as being part of Sovereignty are really all subordinate, and always imply supreme wills of which they only sanction the execution.”*¹

Hii ina maana kuwa kunaweza kuwa na mgawanyo wa mamlaka ya kiSerikali lakini madaraka makuu ya kidola hayagawiki ndani ya nchi moja. Katika muungano wa shirikisho, mamlaka makuu ya kidola (state sovereign powers) yanakuwa chini ya Serikali ya Shirikisho.² Morgenthau anasema, kwa kawaida, mamlaka kamili ya kidola (Sovereignty) hayawezi kukaa kwa mamlaka zaidi ya moja, na nchi ikaendelea kuwa dola huru. Kwa lugha nyingine, “Sovereignty” ni moja na haigawiki ndani ya nchi moja.³ Kwa sababu hiyo, Katiba za nchi zinazofuata mfumo huu pia zinakataza Serikali za Washirika kufanya mambo ambayo kiasili hufanywa na mamlaka huru ya nchi (sovereign). Mambo hayo ni pamoja na

- (i) ulinzi,
- (ii) sarafu na fedha,
- (iii) mambo ya nje,
- (iv) uraia.

Katiba ya Marekani inakataza Serikali za majimbo kujihusisha na masuala ya kutengeneza fedha, masuala ya vita na kuingia kwenye mikataba ya kimataifa bila idhini ya Bunge la Shirikisho.⁴ Hali kadhalika, katika shirikisho la Uswisi mambo yanayohusu dola ya

¹ Rousseau, Jean-Jacques, *The Social Contract*, in *The Social Contract and Discourses* (London: Dent, 1990), 202 (II:II).

² Bernier, Ivan, ” *International Legal Aspects of Federation.*” 1973, Longman Group. London

³ Morgenthau, Hans “*The Problem of Sovereignty Reconsidered,*” *Columbia Law Review* 48, no. 3 (1948): 350. Morgenthau alibainisha kuwa “sovereignty over the same territory cannot reside simultaneously in two different authorities”...” Sovereignty cannot be divided without ceasing to be sovereignty proper, and precisely this quality of being indivisible distinguishes sovereign authority from other forms of political power. Dividing sovereignty between two or more authorities within a given state would therefore be to dissolve that state into parts”.

⁴ Ibara ya I, Kifungu cha 10 cha Katiba ya Marekani.

nchi kama vile mahusiano na mataifa ya nje, usalama wa nchi, majeshi yamewekwa chini ya Serikali ya Shirikisho pekee.¹

3.1.6 Muungano wa Mkataba (*Treaty-Based Union*)

Muungano wa aina nyingine ni muungano wa mkataba. Tumeamua kutumia jina hili kutokana na maoni mengi ya wananchi wanaozungumzia muungano wa mkataba wanarejea sifa za aina hii ya muungano ambayo kwa Kiingereza inajulikana kama “confederation.” Mtalaamu mmoja wa masuala ya ushirikiano wa kimataifa, Ramesh Dikshit amefafanua dhana hii ya muungano kuwa inamaanisha ushirikiano dhaifu baina ya mataifa huru ambayo yanakuwa yameunganishwa na mkataba baina yao.² Kwenye miundo mingine mkataba wa muungano huingizwa kwenye Katiba ya muungano na hivyo kufanya Katiba inakuwa msingi wa uendeshaji wa nchi.³ Msingi mkubwa wa uendeshaji wa Muungano wa aina hii ni mkataba wa kimataifa (international treaty) baina ya nchi washirika.⁴ Mtaalamu mwingine wa mahusiano ya kimataifa, Xiaokun Song, anafafanua zaidi kuwa katika muungano huu nchi washirika zinabaki na hadhi ya kuwa dola huru (sovereign state status) baada ya Muungano.⁵ Katika kufanikisha malengo yake, muungano wa aina hii huunda mamlaka ya pamoja ya nchi wanachama, ambayo hauna mamlaka ya nchi huru (sovereign

¹ Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999 (status as of September 27, 2009). Kwa mifano zaidi angalia pia, Katiba ya Shirikisho la Uswisi (Federal Constitution of the Swiss Confederation); Katiba ya Shirikisho la Ujerumani (Basic Law for the Federal Republic of Germany); Katiba ya Kanada na Katiba ya Australia.

²Dikshit, Ramesh D., ‘Geography and Federalism’ in *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 61, No. 1 (Mar., 1971), pp.97-115. Dhana hii inashabihiana na ile iliyotolewa na Baraza la Katiba, Zanzibar, *Katiba Tuitakayo: Sheria ya Kuandika Katiba Mpya ya Tanzania na Suala la Muungano kwa Zanzibar*, 2012 Uk. 56

³ Bernier, Ivan, “*International Legal Aspects of Federation.*” 1973, Longman Group. London.

⁴ Council of Europe, “The Modern Conception of Confederation: Proceedings, Santorini, 22-25 ,September, 1994”, 1995 .

⁵ Song, Xiaokun. “Confederalism: A Review of Recent Literature.” In *Federal Practice: Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, edited by B. Coppieters, D.Darchiashvili, and N. Akaba. Brussels, Belgium: VUB University Press, 2000, pp. 181–193 (on the Internet on <http://poli.vub.ac.be>); Baraza la Katiba, Zanzibar, “Katiba Tuitakayo: Sheria ya Kuandika Katiba Mpya ya Tanzania na Suala la Muungano kwa Zanzibar”, 2012, Zanzibar.

powers) kushughulikia masuala ya pamoja kwa mujibu wa mkataba.¹Sifa za muungano huu ndizo hizo hizo zilizotajwa na Baraza la Katiba Zanzibar kuwa ni sifa za muungano wa mkataba.² Sifa hizi ni kila nchi kuwa na mamlaka kamili ya kidola ambapo ushirikiano baina ya nchi hutokana na mkataba wa ushirikiano baina yao; Washirika wa Muungano wanaweza kujitoa bila vikwazo vya kiKatiba. Mifano ya miungano ya namna hii iliyotolewa na Baraza la Katiba Zanzibar ni Jumuiya ya Afrika Mashariki na Jumuiya ya Ulaya.³

Huko nyuma, kabla na wakati wa karne ya 19, aina hii ya muungano ilimaanisha uwepo wa mamlaka dhaifu ya kisiasa juu ya mataifa yaliyokubali kushirikiana. Mifano ya miungano hii ni pamoja na uliokuwa muungano wa Uswisi kabla ya mwaka 1848; muungano wa Marekani kabla ya mwaka 1787; muungano wa majimbo ya Uholanzi wa mwaka 1579 na himaya ya Kijerumani kati ya mwaka 1871-1918. Mamlaka ya muungano katika mifano yote hiyo haikuwa na nguvu ya kiKatiba dhidi ya washirika wake bali kazi yake ilikuwa kama uratibu wa washirika katika kupambana na changamoto zilizokuwa zinawakabili. Moja ya changamoto kubwa iliyosababisha kuundwa kwa miungano hiyo ni ulinzi na usalama. Mfano, Muungano wa Ujerumani ulilenga kuzuia ushawishi wa itikadi za kimapinduzi za mapinduzi ya Ufaransa, wakati ule wa Marekani ulikuwa ni kuunganisha nguvu ya mataifa ya Marekani dhidi ya mamlaka ya himaya ya Uingereza. Mikataba yote hiyo ilionyesha wazi kuwa lengo la muungano ilikuwa ni kwa ajili ya usalama na ulinzi wa pamoja. Hata hivyo, mamlaka ya Muungano haukuufanya uwe ni nchi huru, kwa maneno ya Dikshit, :

¹ Song, Xiaokun. "Confederalism: A Review of Recent Literature." In *Federal Practice: Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, edited by B. Coppieters, D. Darchiashvili, and N. Akaba. Brussels, Belgium: VUB University Press, 2000, pp. 181–193 (on the Internet on <http://poli.vub.ac.be>).

² Baraza la Katiba Zanzibar, *Katiba Tuitakayo: Sheria ya Kuandika Katiba Mpya ya Tanzania na Suala la Muungano kwa Zanzibar*, Zanzibar, 2012, uk.56.

³ Baraza la Katiba Zanzibar, *Katiba Tuitakayo: Sheria ya Kuandika Katiba Mpya ya Tanzania na Suala la Muungano kwa Zanzibar*, Zanzibar, 2012, uk.56.

“...the union essentially remains an association of States rather than a single State with a sovereign center as a federation is.”¹

Sifa nyingine ya muungano wa mkataba ni haki ya nchi washirika kujitoa kwenye muungano kila waonapo umuhimu wa kufanya hivyo kwa kuwa kila mshirika ni dola huru inayojitegemea.² Hali hiyo inakuwa rahisi kwa kuwa hakuna mamlaka ya dola kulazimisha utekelezaji wa mkataba. Katika miundo mingine (Serikali moja na shirikisho) ambapo muungano huzaa dola moja huru (sovereign state), kwa kawaida Katiba za nchi huwa hazitoi mwanya wa kujitoa.

Aina hii ya muungano imekuwa ikikosolewa kuwa haiwezi kumudu kushughulikia changamoto za kisiasa. Kubadilishwa kwa mkataba wa Marekani kwa Katiba ya mwaka 1787 na ule wa Uswisi katika Katiba ya mwaka 1848 na kuvunjika kwa miungano ya namna hii, kuliipa jina baya miungano ya namna hii kwingine ilikoanzishwa. Kabla ya muungano wa mkataba wa Marekani kubadilishwa kuwa shirikisho, miongoni mwa viongozi wa wakati huo wa Marekani, Alexander Hamilton, aliandika kuhusu muungano wa mkataba kuwa kwa muundo ulivyo, ulisababisha migogoro, uhasama baina ya nchi washirika kiasi cha kuathiri usalama, uchumi na mustakabali wa nchi wanachama na muungano wenyewe.³

Hamilton aligundua pia muundo wa muungano huo ulileta migongano na migawanyiko baina ya Washirika wa Muungano. Kwa maelezo yake, hali hiyo, haikuwa tu ndani ya muungano wa Marekani lakini ilikuwepo pia kwa miungano mingine ya namna ile kama ule wa Uswisi, Ujerumani na Uholanzi. Kwa maoni yake, hali hiyo ilitokana na kukosekana kwa mamlaka kamili ya dola kudhibiti mienendo isiyofaa miongoni mwa washirika. Tathmini ya Hamilton juu ya muungano wa mkataba ilimfanya ahitimishe kuwa

¹ Dikshit, Ramesh D. Uk. 99-100.

² Jans, Maarten Theo, ‘A New Concept of Confederation in Council of Europe’ in *The Modern Conception of Confederation: Proceedings*, Santorini, 22-25, September, 1994”, 1995 p.68.

³ Hamilton, Alexander, *The Federalist No.22, 135-41, 143-46, 14th December 1787.*

mfumo huo ulikuwa ni mbovu na haufai kutegemewa kuendesha masuala ya nchi. Hamilton alisema:

“... it is a system so radically vicious and unsound, as to admit not of amendment but by an entire change in its leading features and characters.”¹

Frederick Lister anabainisha kuwa muungano wa mkataba umehuishwa katika dunia ya leo kwa kuundwa mifumo ya kimataifa ya ushirikiano baina ya mataifa kwa ajili ya kupambana na changamoto zinazozikabili nchi husika. Mfano wa aina hii ya muungano ni Umoja wa Ulaya na Umoja wa Mataifa, ambayo imeundwa pamoja na mambo mengine kushughulikia migogoro na kuleta amani miongoni mwa washirika.² Mifano mingine ni pamoja na Jumuiya ya Afrika Mashariki na Jumuiya ya Nchi Huru/[*Commonwealth of Independent States (CIS)*], ambao ni muungano wa nchi zilizokuwa chini ya himaya ya Kisovieti.

3.2 SIFA NA CHANGAMOTO ZA AINA MBALIMBALI ZA MUUNGANO

Pamoja na uainishaji wa aina za muungano hapo juu, katika hali halisi miundo hii huchukua sura tofauti kulingana na misukumo ya kisiasa ya wakati wa uundwaji wake, malengo yaliyokusudiwa na mazingira yaliyopo. Muungano wa Tanzania umeundwa kutokana na makubaliano ya nchi mbili huru, yaani Jamhuri ya Tanganyika na Jamhuri ya Watu wa Zanzibar mwaka 1964. Kwa kuwa tunapozungumzia Muungano wa Tanzania tunazungumzia muundo wenye Serikali kamili, muundo wa muungano unaoweza kuzungumziwa hapa ni muundo wa Serikali moja, muundo wa Serikali mbili (ambao ni mchanganyiko wa muundo wa Serikali moja na muundo wa shirikisho) na muundo wa shirikisho la Serikali tatu. Tunajadili faida na matatizo ya mifumo hii kwa Muungano wa Tanzania kwa kuanzia na mfumo wa Serikali moja na kuendelea na mingine kwa mtiririko huo.

¹ Kama juu.

² Song, Xiaokun, kama juu.

3.2.1 Muundo wa Serikali Moja

Muungano wa Tanganyika na Zanzibar ungeweza kuchukua muundo ya Serikali moja. Muundo huu unaweza kuwa na sifa kadhaa kama ifuatavyo:

- (i) katika muundo huu, kuna chombo kimoja cha utendaji, chombo kimoja cha kutunga sheria na chombo kimoja cha kutoa haki.
- (ii) muundo huu unaweza kupunguza gharama za uendeshaji wa Serikali; na
- (iii) unatoa mwanya wa kuimarisha umoja na mshikamano miongoni mwa wananchi katika sehemu zote za nchi.¹
- (iv) mfumo huu unaweza kupunguza migongano ya mamlaka za kiutawala ambazo zinaweza kutokana na mifumo mingine yenye kuwa na Serikali zaidi ya moja. Hii inaweza kusababishwa na uwepo wa Katiba moja na sheria za aina moja zinazotumika nchi nzima.

Hata hivyo, mfumo huu unaweza ukaleta matatizo mengi juu ya Muungano;

- (i) mfumo huu unapoteza utambulisho wa kila mshirika wa Muungano ambao wananchi wa sehemu husika wangependa kuuhifadhi na kuulinda;
- (ii) kwa sababu ya tofauti ya ukubwa wa Tanganyika kulinganisha na udogo wa Zanzibar kijiografia na idadi ya watu, mfumo huu unaweza kuleta hisia kuhusu Zanzibar kumezwa na Tanganyika na hivyo kupoteza utambulisho wake wa kihistoria na kiutamaduni.

¹ Majadiliano ya Bunge, Taarifa Rasmi(Hansard), Mkutano wa Kumi na Mbili (Sehemu ya Nne), Tarehe, 11 Agosti, 1993-17 Agosti, 1993.

3.2.2 Muundo wa Serikali Mbili

Nchi mbili zinapoungana kuwa nchi moja kwa kawaida zinaweza kufuata mfumo wa Serikali moja au mfumo wa shirikisho lenye Serikali tatu. Hali hiyo imechangia kuwepo na majadiliano kuhusu muundo wa muungano uliokusudiwa na Mkataba wa Muungano.¹ Hata hivyo, Mkataba wa Muungano, Katiba ya Muda ya Mwaka 1965 na mabadiliko ya Katiba yaliyofuatia mpaka kutungwa Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ya 1977, ziliweka muundo wa kati, yaani Serikali mbili tu-Serikali ya Jamhuri ya Muungano na Serikali ya Zanzibar.

3.2.3 Sifa za Muungano wa Serikali Mbili

Mfumo huu wa Serikali mbili umekuwa na sifa kadhaa ikiwa ni pamoja na hizi zifuatazo:

- (i) Katika muundo huu kuna vyombo viwili vya utendaji, vyombo viwili vya kutunga sheria na vyombo viwili vya utoaji haki. Serikali moja inashughulikia mambo ya muungano na mambo yasiyo ya muungano kwa upande usio na Serikali yake. Serikali ya moja katika hizo mbili hushughulikia mambo yasiyo ya muungano katika sehemu husika;
- (ii) Muundo unapunguza gharama za uendeshaji wa Serikali;
- (iii) Muundo huu umesaidia kujenga mahusiano mazuri baina ya wananchi wa pande zote mbili za muungano;
- (iv) umesaidia kudumisha amani na utulivu wa nchi mpaka sasa;

¹ Waliochangia kwenye mjadala huu ni pamoja na Shivji, Issa, Shivji, Issa, Tanzania: *The Legal Foundations of the Union*: Dar es Salaam, Dar es Salaam University Press, 1990; Jumbe, Aboud, *The Partner-ship: Muungano wa Tanganyika na Zanzibar na Miaka 30 ya Dhoruba*: Dar es Salaam, Amana Publishers, 1995; Othman, Haroub, Tanzania: *The Withering Away of the Union* kwenye Peter, Chris Maina and Othman, Haroub (eds), Zanzibar and the Union Question, Zanzibar Legal Services Centre, 2006; Bakary, Abubakr Khamis, *The Union and the Zanzibar Constitutions* kwenye Peter, Chris Maina and Othman, Haroub (eds), Zanzibar and the Union Question, Zanzibar Legal Services Centre, 2006.

- (v) Muundo huu umeweza kudumisha Muungano na kuufikisha hapa ulipo tangu kuasisiwa kwake mwaka 1964;
- (vi) umejenga ushirikiano na uhusiano wa kiuchumi, kiutamaduni na kibiashara baina ya wananchi wa pande mbili za Muungano;
- (vii) Umesaidia kuondoa hofu ya Zanzibar kumezwa na Tanganyika.

Hata hivyo, muundo huu umezua malalamiko na changamoto kadhaa. Changamoto hizi zimebainishwa na wadau mbalimbali ikiwemo Tume na Kamati zilizoundwa kushughulikia matatizo ya Muungano. Hizi ni pamoja na:

- (viii) Tume ya Jaji Francis Nyalali, 1991;
- (ix) Kamati ya Shelukindo, 1994;
- (x) Kamati ya Jaji Mark Bomani, 1995;
- (xi) Kamati ya Jaji Robert Kisanga, 1998.

Baadhi ya malalamiko na changamoto zinazoukabili Muungano ni pamoja na hizi zifuatazo;

- (i) Kumejengeka hisia kuwa Tanzania Bara imejigeuza kuwa Serikali ya Tanzania na hivyo kutumia mamlaka ya Serikali ya Muungano kujinufaisha yenyewe kwa gharama ya Zanzibar. Hali hii inaonekana kutokana na kushindwa kubainisha mipaka kati ya mamlaka ya Serikali ya Muungano katika mambo ya Muungano na Serikali ya Muungano katika mambo ya Tanzania bara;¹
- (ii) Kumekuwa na hofu ya Zanzibar kumezwa katika Muungano hasa kutokana na kuongezeka kwa orodha ya

¹ Mushi, Samuel Stephen, Faida na Hasara za Muundo wa Serikali ya Jamhuri ya Tanzania, katika, REDET, Muungano wa Tanzania :Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuuimarisha :REDET, Dar es Salaam, 2007 ; Pia, Hamad, Seif Sharif, Kero za Muungano na Jinsi ya Kuzitua Mtazamo wa CUF REDET, Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuuimarisha: REDET, Dar es Salaam, 2007.

mambo ya muungano kutoka 11 mwaka 1964 mpaka 22 hivi sasa;

- (iii) Kumekuwa na manung'uniko kuwa muundo huu wa muungano umepoteza utambulisho wa kihistoria wa Tanganyika na fursa ya watu wa upande wa Tanganyika kutetea maslahi yao ndani ya Muungano.¹ Malalamiko hayo yalizia baadhi ya makundi ya watu kudai uwepo wa Serikali ya Tanganyika ndani ya Muungano. Makundi hayo ni pamoja na chama cha Democratic Party chini ya Mchungaji Christopher Mtikila ambacho mwaka 1993 kilianzisha kampeni ya kudai “ukombozi wa Tanganyika kutoka kwa Wazanzibari.” Mwaka 1993 pia wabunge 55 walitoa hoja ya Kuundwa kwa Serikali ya Tanganyika kwa sababu hizo.²
- (iv) Ushiriki wa wabunge wa Zanzibar katika kujadili na kupitisha sheria kwa masuala yasiyo ya Muungano ndani ya Bunge na kwa wabunge wa Zanzibar kuwa mawaziri kwa masuala yasiyo ya Muungano kumejenga mkanganyiko juu ya mipaka kati ya Serikali ya Muungano na Serikali ya Zanzibar na mambo ya Muungano na yasiyo ya Muungano;
- (v) Wananchi wa Tanzania Bara kutokuwa na haki ya kumiliki ardhi Zanzibar wakati wenzao wa upande wa Zanzibar wana haki hiyo Tanzania Bara;
- (vi) Kumekuwa na mkanganyiko kuhusu ugawanyaji wa mapato na jinsi ya kuchangia gharama za uendeshaji wa shughuli za Muungano baina ya Serikali ya Muungano na Serikali ya Zanzibar.³

¹ Othmani, Masoud Othman, 'Uhusiano wa Katiba ya Muungano na Katiba ya Zanzibar' katika, REDET, Muungano wa Tanzania :Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuuimarisha :REDET, Dar es Salaam, 2007

² Majadiliano ya Bunge, Taarifa Rasmi(Hansard), Mkutano wa Kumi na Mbili(Sehemu ya Nne), Tarehe, 11 Agosti, 1993-17 Agosti, 1993

³ Chama cha Mapinduzi, *Mapendekezo ya Halmashauri Kuu ya Taifa Juu ya Marekebisho ya Katiba ya Serikali.* Idara ya Uenezi wa Siasa na Ushirikishaji wa Umma, 1983. Pia, Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Kamati ya Kuratibu

Kama ilivyobainishwa hapo awali, muundo huu umeleta mafanikio mengi kwa nchi, na kumekuwa na jitihada kadhaa za kushughulikia changamoto zinazoukabili. Hata hivyo, inaonekana kuwa changamoto nyingi zinazoukabili nyingi zinaonekana kusababishwa na hisia zinazoambatana na aina ya muundo uliopo. Hoja hii inaongezewa nguvu na uwepo wa changamoto zinazofanana na hizo kwa nchi zinazofuata mfumo unaoelekea kufanana na huu. Nchi hizo ni pamoja na Uingereza katika Muungano wake na Scotland na Ireland Kaskazini. Devine ameorodhesha baadhi ya malalamiko kwenye Muungano wa Uingereza kuwa ni pamoja na hofu ya kumezwa kwa utambulisho wa Washirika wa Muungano, malalamiko kuhusu ugawanyaji wa rasilimali, mipaka kati ya Serikali ya muungano inaposhughulikia masuala ya muungano na masuala ya England ambayo haina Serikali ya peke yake kama walivyo washirika wengine. Kwa upande wa England, malalamiko ni pamoja na kwa nini England haina Bunge? Kwa nini wabunge wa Scotland wanapiga kura kwenye masuala yanayohusu England? Kwa nini wabunge wa Scotland wanaruhusiwa kuwa mawaziri, ikiwemo kuwa Waziri Mkuu wa Uingereza?¹

3.2.4 Muundo wa Serikali Tatu

Kama tulivyosema hapo juu, katika hali ya kawaida, Muungano wa Tanganyika na Zanzibar ungechukua sura ya shirikisho la Serikali tatu, yaani Serikali ya Tanganyika, Serikali ya Zanzibar na Serikali ya Muungano. Sifa za ujumla za shirikisho zimeelezwa katika sehemu ya 3.3.2 katika Taarifa hii. Katika Muundo huu, Katiba itataja orodha ya mambo ya kushughulikiwa na Serikali ya Muungano na kuacha mambo mengine yote kwa Serikali za Washirika wa Muungano. Kama ilivyokwisha bainishwa, mambo mengi ambayo hushughulikiwa na Serikali za muungano huhusisha yale ambayo kiasili hufanywa na mamlaka kuu ya nchi huru (*sovereign state*) kama vile ulinzi, mambo ya nje, fedha na uraia.

Maoni Kuhusu Katiba, Ripoti ya Kamati, Kitabu cha Kwanza, Mpiga Chapa wa Serekali, Dar es Salaam, 1999.

¹ Devine, T.M (editor), (2008), *Scotland and the Union 1707-2007*: Edinburgh University Press, Edinburgh.

Sifa za Muundo huu ni pamoja na hizi zifuatazo;

- (i) Muundo una Serikali ya muungano na Serikali za Washirika wa Muungano;
- (ii) Ni mfumo unaoeleweka katika ugawanyaji wa madaraka kati ya mamlaka tatu za Muungano;
- (iii) Mfumo huu unawezesha Washirika wa Muungano wabaki na utambulisho wao wa kihistoria na kiutamaduni, na hivyo, utawezesha kuondoa hisia za Zanzibar kumezwa na Muungano;
- (iv) Muundo huu unawezesha kila upande wa Muungano kuendesha mambo yake yasiyo ya Muungano kadiri unavyoona inafaa;
- (v) Muundo huu unaweza ukaleta ushindani wa kimaendeleo baina ya washirika na hivyo kusaidia kukuza maendeleo ya nchi.

Hata hivyo, muundo huu una changamoto zake, baadhi yake ni kama zifuatazo;

- (i) Muundo huu unaweza ukawa na gharama kubwa za uendeshaji wa shughuli za umma;
- (ii) Muundo huu unaweza kuibua tatizo la uchangiaji gharama za uendeshaji wa muungano baina ya washirika;
- (iii) Muundo huu unaweza ukasababisha uwepo wa sera zinazotofautiana au kukinzana juu ya masuala ya msingi ya nchi na hivyo kuleta migogoro kati ya Washirika wa Muungano au baina ya Washirika wa Muungano na Serikali ya Muungano;
- (iv) Kuna uwezekano mkubwa kwa muundo huu kuleta tofauti za kimaendeleo baina ya pande mbili za muungano kutokana na uwezekano wa kuwa na sera na mipango tofauti. Uwezekano wa kuwa na tofauti kubwa za kiitikadi na utendaji unaweza kuchangia hali hiyo.

Nchi nyingine kama Ujerumani na Uswisi, Kanada, Uswisi na Ethiopia zimeweka utaratibu wa usawazishaji wa tofauti hizo kwa kutumia fomula maalumu ya uhaulishaji wa mapato kutoka Serikali ya Shirikisho (equalisation);

- (v) Muundo wa Serikali tatu unaweza ukakuza hisia za utaifa (nationalistic feelings) kwa Washirika wa Muungano na hivyo kufifisha Muungano na kuhatarisha uwepo wake;
- (vi) Muundo huu unaweza ukaleta misugvano (paralysis and deadlocks in decision making) katika kufanya maamuzi juu ya masuala magumu ya kitaifa.

3.3 MGAWANYO WA MADARAKA

3.3.1 Mgawanyo wa Madaraka katika makundi matatu

Kwa kawaida, Katiba za nchi zilizo kwenye muungano, huainisha mgawanyo wa madaraka baina ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika. Mgawanyo huo unaweza hubainisha;

1. mamlaka pekee ya Serikali ya muungano (*Exclusive Jurisdiction*);
2. Mamlaka ya Pamoja kati ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika (*concurrent powers/joint jurisdiction*);
3. na Mamlaka ya Serikali za Washirika;

3.3.2 Mamlaka ya pekee ya Serikali ya muungano

Kwa kawaida mamlaka ya kipekee ya Serikali ya muungano huwa ni pamoja na mambo yote yanayojumuisha mamlaka makuu ya nchi (sovereign powers). Mambo hayo kiasili huwekwa kwenye mamlaka kuu ya nchi ili kuipa uwezo na nyenzo za kutimiza wajibu wake kuihifadhi na kuulinda nchi katika ukamilifu wake.

Mtalaamu mmoja wa masuala ya mahusiano ya nchi, John Kincaid, amebainisha kuwa mambo ambayo kwa kawaida huwa ni madaraka pekee kwa Serikali ya muungano ni pamoja na mikataba ya kimataifa, sarafu na fedha, kodi ya mapato, uraia, ulinzi na usalama, uhamiaji, sheria za jinai, baadhi ya maliasili na usafiri wa anga.¹ Mfano, Ibara ya 71 ya Katiba ya Urusi imeorodhesha mambo ambayo ni mamlaka pekee ya Serikali ya Shirikisho kuwa ni pamoja na;

- (i) Katiba na sheria za shirikisho,
- (ii) Usimamizi wa rasilimali za shirikisho,
- (iii) Sarafu, fedha, sheria za mikopo na sera za kiuchumi za shirikisho,
- (iv) Uwekaji wa kanuni na sera za uendeshaji wa uchumi, huduma za jamii na maendeleo ya shirikisho,
- (v) Kodi za shirikisho,
- (vi) Ulinzi na usalama, uzalishaji wa silaha, majeshi, uuzaji na ununuzi wa silaha,
- (vii) Biashara ya kimataifa,
- (viii) Mahakama,
- (ix) Utoaji wa nishani ya shirikisho,
- (x) Usalama wa Taifa wa shirikisho.

3.3.3 Mamlaka ya Pamoja kati ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika

Baadhi ya madaraka yanaweza kuchangiwa baina ya Serikali ya muungano na Serikali za Washirika (*concurrent powers/joint jurisdiction*). Maana yake ni kuwa, Serikali ya muungano na

¹ Kincaid, John, Comparative Observations, <http://www.forumfed.org/libdocs/Global.../BK1-C13-co-Kincaid-en.pdf> uk.11.

Serikali za Washirika wanaweza wote kuwa na mamlaka ya kufanya baadhi ya mambo.

Baadhi ya Katiba kama vile za Urusi, Nigeria na India zimeorodhesha kwa ukamilifu orodha ya mambo ambayo Serikali ya Shirikisho na Serikali za Washirika wanachangia madaraka (*joint jurisdiction*).

Katiba ya Urusi ya mwaka 1993 imetoa mamlaka ya pamoja baina ya Shirikisho la Urusi na Washirika wake kwenye mambo kadhaa ikiwemo mambo yafuatayo;

- (i) usimamizi wa haki za binadamu na za kiraia;
- (ii) usimamizi wa maliasili;
- (iii) usimamizi wa mazingira;
- (iv) masuala ya historia na utamaduni wa nchi;
- (v) afya, familia na hifadhi ya jamii;
- (vi) kodi;
- (vii) utabiri wa hali ya hewa
- (viii) majanga;
- (ix) usimamizi wa sheria; na
- (x) uhusiano wa kimataifa.

Katiba ya Kanada imeweka mamlaka ya pamoja kati ya shirikisho na Serikali za Washirika katika kilimo, mazao ya misitu, umeme, uuzaji nje wa nishati inayokwisha (non-renewable energy resources), uhamiaji, hifadhi ya jamii na mafao ya uzeeni.

3.3.4 Mamlaka ya Serikali za Washirika.

Mamlaka ya Serikali za Washirika hujumuisha mambo yote ambayo hayako kwenye mamlaka ya pekee ya Serikali ya muungano na yale Serikali ya mungano na Serikali za Washirika hawana mamlaka ya pamoja.

Kwa kawaida, ugawaji wa madaraka katika nchi unafuata muundo wa shirikisho duniani kote na unaongozwa na kanuni ijulikanayo kama “*subsidiarity*.” Kanuni hii inasema kuwa Serikali kuu iwe na madaraka kwa mambo yale tu ambayo Serikali za Washirika haziwezi kufanya peke yao. Kwa maneno ya Halberstam:

“...principle of subsidiarity, is in one form or another holds that the central government should play only a supporting role in governance, acting if and only if the constituent units of government are incapable of acting on their own.”¹

Kanuni hii kama inavyotumika leo ina chimbuko lake kutoka kwenye Waraka wa Vatican wa mwaka 1931. Waraka huo ulikuwa na lengo la kulinda wananchi dhidi ya madaraka ya Serikali yaliyokuwa yakiongezeka dhidi ya wananchi. Waraka huo ulisema:

“It is an injustice, grave evil and a disturbance of right order to assign to a greater and a higher association what a lesser and subordinate organization can do (Quadragesimo Anno, para 79.)”²

Maana yake ni kuwa, si haki, ni kosa kubwa na ni uharibifu wa utaratibu kwa mamlaka ya juu kujipangia yale ambayo mamlaka za chini zinaweza kufanya. Hivyo, ni muhimu kwa mamlaka ya juu ya

¹ Halberstam, Daniel, “Federal Powers and the Principle of Subsidiarity” in Amar, Vikram David & Tushnet, Mark V., (editors) *Global perspectives on constitutional law*, Oxford University Press: Oxford and New York, 2009 p.34.

²Waraka huu unapatikana: http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno_it.html#top.

nchi kubaki na mamlaka yale tu ambayo ni yenyewe tu ndiyo inaweza kuyafanya. Kwa kuzingatia kanuni hii, ni kawaida kwa Serikali za shirikisho kuwaachia Washirika wa Muungano mamlaka juu ya mambo yale ambayo wana uwezo nayo. Mfano, Ibara ya 73 ya Katiba ya Urusi imetamka kuwa, nje ya mamlaka yaliyotajwa kuwa ni ya kipekee kwa Serikali ya Shirikisho na yale ambayo Serikali ya Shirikisho na Serikali za Washirika zinachangia, mamlaka mengine yote yanakuwa chini ya Serikali za Washirika.

3.3.5 Mgawanyo wa Madaraka katika makundi mawili

Katika baadhi ya nchi, Katiba inagawanya madaraka katika makundi mawili;

1. Mamlaka yaliorodheshwa bayana kwenye Katiba kuwa ni mambo ya muungano au yale yasiyo ya muungano (*Enumerated powers*);
2. Mambo ambayo hayajaorodheshwa (*Reserved powers*).

Kwa mfano, Katiba ya Marekani imetaja mambo ambayo ni mamlaka ya Serikali ya Shirikisho kama vile kutangaza vita, kutoza kodi na kushughulikia migogoro baina ya Serikali za majimbo, n.k. Mambo mengine yote ambayo hayakutajwa kwenye Katiba yanabaki kuwa mamlaka ya Serikali za Washirika. Kwa upande mwingine, nchini Uingereza, mambo yasiyo ya muungano yameorodheshwa kwenye sheria na mambo yote ambayo hayajaorodheshwa yanabaki kuwa mamlaka ya Serikali ya muungano.

3.3.6 Ushirikiano

Pamoja na masuala yaliyorodheshwa kwenye Katiba, Serikali ya muungano inaweza kuwa na ushirikiano na Serikali za Washirika katika masuala fulani wanayokubaliana bila mambo hayo kutajwa bayana kwenye Katiba. Ushirikiano huo unaweza ukaihusisha Serikali ya muungano na mojawapo, baadhi au washirika wote wa muungano. Vilevile Serikali za Washirika zinaweza kushirikiana bila kushirikisha Serikali ya muungano ili mradi ushirikiano

haukiuki Katiba ya nchi. Mfano, Katiba ya Canada imeweka ibara inayoruhusu uhusiano wa Serikali ya Shirikisho na Serikali za majimbo au baina ya Serikali za majimbo. Ushirikiano huo hufanywa kwa njia ya mikataba maalum.

3.4 MAPENDEKEZO

3.4.1 Muundo wa Serikali

Pamoja na changamoto zake, muundo wa Serikali tatu una uwezekano mkubwa wa kukabiliana na changamoto zilizopo na hivyo kuimarisha na kudumisha muungano wetu kuliko muundo wa Serikali moja au Serikali mbili. Hoja hii pia iliungwa mkono na Tume ya Rais ya Mfumo wa Chama Kimoja au Vyama Vingi vya Siasa Tanzania ya 1991 (Tume ya Nyalali). Hali kadhalika, Kamati ya Kuratibu Maoni Kuhusu Katiba ya Mwaka 1999 (Kamati ya Kisanga) pia iliona kuwa muundo wa Muungano unaofaa kukabiliana na changamoto zilizopo ni ule wa Serikali Tatu. Kutokana na hali hiyo, tunapendekeza;

- (i) Kuwe na Serikali yenye muundo wa Serikali tatu: Serikali ya Muungano, Serikali ya Tanganyika na Serikali ya Zanzibar. Serikali ya Muungano iwe chini ya Rais wa Jamhuri ya Muungano na Makamu wake ambao watachaguliwa kwa utaratibu ulio sawa na utaratibu uliopo hivi sasa. Rais wa Jamhuri ya Muungano aendelee kuwa Mkuu wa Nchi, Amiri Jeshi Mkuu na Kiongozi wa Serikali ya Muungano;
- (ii) Kuwe pia, na viongozi wa Serikali za Tanganyika na Zanzibar ambao watachaguliwa kwa njia ya kura na wananchi wa upande wa Muungano unaohusika;
- (iii) Kuwe na Mahakama ya Juu ya Jamhuri ya Muungano (Supreme Court of Tanzania) ambayo itakuwa chini ya Serikali ya Muungano na itasikiliza rufaa kutoka Mahakama za Rufaa za Tanganyika na Zanzibar. Mahakama hiyo ipewe mamlaka pekee (exclusive

jurisdiction) ya kutafsiri Katiba ya Muungano. Pia, iwe na mamlaka ya kusikiliza mashauri ya migogoro ya Serikali za Washirika au idara za sehemu mbili za Muungano.

- (iv) Kuwe na Mahakama za Ruffaa kila upande wa Muungano ambayo itakuwa na mamlaka ya kusikiliza mashauri kabla ya Mahakama ya Juu ya Muungano.
- (v) Kuwe na Bunge la Muungano na mabaraza ya wawakilishi kwa kila upande wa Muungano. Bunge la Muungano litakuwa na mamlaka ya kutunga sheria na kushughulikia mambo yanayohusu Muungano tu. Mabaraza ya wawakilishi yatakuwa na mamlaka hayo kuhusiana na maeneo yao pekee.

3.4.2 Mgawanyo wa Madaraka

Ni muhimu Katiba ya Jamhuri ya Muungano ianische mgawanyo wa madaraka baina ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika. Mgawo wa Madaraka unatakiwa utumie kanuni ya *subsidiarity* kama ilivyoelezwa hapo awali. Katika mgawanyo huo kunaweza kuwa na mambo yatakayokuwa kwenye mamlaka pekee ya Serikali ya Muungano, mambo ya pamoja (concurrent jurisdiction), na mamlaka ya Serikali za washirika.

3.4.3 Mambo ya Muungano (*Exclusive Jurisdiction*)

Kama tulivyoona hapo juu, kuna baadhi ya mambo katika nchi yanayopaswa kuwa chini ya mamlaka kuu ya nchi pekee. Mambo hayo kiasili huwekwa kwenye mamlaka kuu ya nchi ili kuipa uwezo na nyenzo za kutimiza wajibu wake wa kuihifadhi na kuilinda nchi katika ukamilifu wake. Hivyo, inapendekezwa kuwe Serikali ya Muungano yenye mamlaka ya kipekee (*Exclusive Jurisdiction*) kwenye maeneo yafuatayo:

- (1) Katiba ya Jamhuri ya Muungano na Sheria za Muungano;
- (2) Ulinzi;
- (3) Polisi;

- (4) Mambo ya nje;
- (5) Mambo yanayohusika na Sarafu na fedha yeyote kwa ajili ya malipo halali;
- (6) Uraia na Uhamiaji; na
- (7) Usajili wa vyama vya siasa.
- (8)

3.4.4 Mamlaka ya Serikali za Washirika

Tunapendekeza kuwa kuwe na mambo ambayo yatakuwa ni mamlaka pekee ya Serikali za Washirika wa Muungano. Mambo mengine yote ambayo hayakutajwa kwenye orodha ya mambo ya Muungano yatakuwa chini ya mamlaka ya Serikali za Washirika. Mambo hayo ni pamoja na;

- (i) Kutoza kodi ndani ya eneo lote la mshirika ili kupata fedha za kuendeshea masuala ya Serikali zao;
- (ii) Ushirikiano wa kimataifa kulingana na mipaka ya mamlaka zao;
- (iii) Usimamizi na ugawanyaji wa ardhi;
- (iv) Vyombo vya ulinzi wa kiraia (civil power);
- (v) Serikali za Mitaa;
- (vi) Haki za binadamu;
- (vii) Huduma za Jamii kwenye eneo la mamlaka kama vile Elimu, Afya, Maji, n.k;
- (viii) Uvuvi na Kilimo;
- (ix) Umeme;
- (x) Biashara ya nje;
- (xi) Utabiri wa hali ya hewa;

- (xii) Mikopo na madeni katika Serikali zao;
- (xiii) Maliasili na utalii;
- (xiv) Utafiti na takwimu;
- (xv) Leseni na takwimu za viwanda;
- (xvi) Utumishi katika Serikali zao;
- (xvii) Baraza la Mitihani;
- (xviii) Usafirishaji wa anga; na
- (xix) Bandari.

3.4.5 Mambo ya Ushirika (*Concurrent jurisdiction*)

inapendekezwa kuwa Serikali ya Muungano iwe na mamlaka ya pamoja na Serikali za Washirika juu (*joint/co-ordinate jurisdiction*) kwenye baadhi ya masuala. Maana yake ni kuwa Serikali zote zinaweza kutunga sheria kuhusiana na baadhi ya mambo. Inapendekezwa kuwa Katiba ya Jamhuri ya Muungano ianzishe Taasisi itakayoratibu ushirikiano baina ya washirika wa Muungano na baina ya nchi washirika wa Muungano na Serikali ya Jamhuri ya Muungano.

3.4.6 Gharama za Uendeshaji

Moja ya changamoto kubwa za muundo wa Serikali tatu ni upatikanaji wa gharama za kuendesha Serikali. Hapa inabidi tuangalie uzoefu wa nchi zinazofuta mfumo wa shirikisho. Baadhi ya nchi zinazofuata mfumo huu ni pamoja na Marekani, Kanada, Australia, Ujerumani na Uswisi. Katiba za nchi hizi zimetoa mamlaka ya kukusanya kodi kwa Serikali ya Shirikisho ili kupata fedha za kukabiliana na majukumu yake. Mfano, Katiba ya Uswisi imetoa mamlaka ya kukusanya kodi ya mapato (*income tax*), kodi ya ongezeko la thamani (*value added taxes*), kodi za manunuzi (*consumption taxes*) na kodi ya stempu (*stamp duty*) kwa Serikali ya

Shirikisho.¹ Katiba ya Marekani imetoa mamlaka kwa Bunge la Shirikisho kutunga sheria ya kutoza kodi ya mapato, ushuru na kodi zingine kutozwa nchi zima kwa ajili ya kupata fedha kwa ajili ya shughuli za Muungano.² Pia, Katiba ya Shirikisho la Ujerumani inatoa mamlaka kwa Serikali ya Shirikisho kutunga sheria ya Kutoza kodi nchi nzima. Katiba inatoa pia haki kwa Serikali za majimbo kutunga sheria za kutoza kodi kwenye maeneo yao isipokuwa kodi hizo zisiingiliane na kodi za Serikali ya Shirikisho.³

Kutokana na uzoefu wa nchi zinazofuata mfumo huu, takribani nchi zote zinazotumia muundo huu zinatumia njia hii ya kupata fedha za kujiendesha badala ya kutaka Washirika wa Muungano wachangie fedha kutoka kwenye mifuko yao. Kutokana na hiyo, tunapendekeza kuwa;

- (i) Gharama za kuendesha Serikali ya Muungano zipatikane, kama ilivyo kwa Serikali za Washirika wa Muungano, kupitia makusanyo ya kodi zitakazobainishwa kuwa ni kodi za Muungano katika eneo lote la Jamhuri ili iweze kupata fedha za kugharamikia shughuli zake.
- (ii) Vyanzo vingine vya mapato kwa Serikali ya Muungano vitajumuisha makusanyo kutoka kwenye miradi ya Serikali ya Muungano, faini, misaada kutoka kwa wadau mbalimbali na mengineyo.

¹ Ibara ya 127-132 za Katiba ya Shirikisho la Uswisi.

² Ibara ya I Kifungu cha 8(1) cha Katiba ya Marekani.

³ Ibara ya 105 ya “Basic Law for the Federal Republic of Germany.”

SEHEMU YA NNE

4.1 HADHI YA MKATABA WA MUUNGANO KATIKA KATIBA

4.1.1 Hoja

Muungano wa Tanganyika na Zanzibar umeanishwa katika *Mkataba wa Muungano (The Articles of Union between the Republic of Tanganyika and the People's Republic of Zanzibar)* (utaitwa “Mkataba wa Muungano”). Mkataba wa Muungano ulisainiwa na viongozi wa nchi hizo mbili tarehe 22 Aprili 1964 huko Zanzibar. Mkataba wa Muungano uliainisha masuala kadhaa kuhusu Muungano na kuorodhesha mambo 11 ya Muungano. Mambo hayo ya Muungano yamekuwa yakiongezwa kwa nyakati tofauti hadi kufikia 22 kwa sasa. Hali kadhalika, Mkataba wa Muungano ulitamka kuwa kutakuwa na Makamu wa Rais wawili wa Serikali ya Jamhuri ya Muungano na kwamba Rais wa Zanzibar ndiye angekuwa msaidizi mkuu wa Rais wa Jamhuri ya Muungano.¹ Utaratibu wa Rais wa Zanzibar kuwa Makamu wa Rais wa Jamhuri ya Muungano ulibadilishwa mwaka 1994² na kuwekwa utaratibu mwingine. Katiba ya sasa inaeleza kuwa Rais akitoka upande mmoja wa Muungano basi Makamu wa Rais atatoka upande mwingine wa Jamhuri ya Muungano.³

Mabadiliko yaliyofanywa katika kuongeza idadi ya mambo ya Muungano na kuubadilisha utaratibu wa Rais wa Zanzibar kuwa Makamu wa Rais wa Jamhuri ya Muungano umesababisha malalamiko ya mara kwa mara hasa kutoka upande wa Zanzibar. Mabadiliko hayo yamekuwa yakifanywa na Bunge la Jamhuri ya Muungano kwa kufuata utaratibu wa kubadilisha Katiba. Hata

¹ Ibara ya (iii) (b) ya Mkataba wa Muungano.

² Sheria ya Mabadiliko ya Kumi na Moja katika Katiba ya Nchi, 1994 (Sheria Na 34 ya Mwaka 1994).

³ Angalia Ibara ya 47 (3) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

hivyo kuna maoni kuwa mabadiliko hayo ni batili kwa sababu yanakiuka Mkataba wa Muungano ambao ndiyo sheria kuu (*Grundnorm*) ya Muungano. Hoja hii inaleta umuhimu wa kuangalia nafasi au hadhi ya Mkataba wa Muungano katika Katiba iliyopo sasa.

4.2 MAMBO YA MUUNGANO

4.2.1 Mambo ya Muungano ya Awali

Kama ilivyokwishatajwa, Mkataba wa Muungano uliainisha orodha ya mambo 11 ya Muungano.¹ Mambo hayo ni kama ifuatavyo: (i) Katiba na Serikali ya Jamhuri Muungano; (ii) Mambo ya Nje; (iii) Ulinzi; (iv) Polisi; (v) Mamlaka ya kutangaza hali ya hatari; (vi) Uraia; (vii) Uhamiaji; (viii) Biashara ya Nje na Mikopo; (ix) Utumishi katika Serikali ya Muungano; (x) Kodi ya mapato, makampuni na ushuru wa forodha; (xi) bandari, usafiri wa anga, posta na simu.

Masuala au mambo ya Muungano yaliyorodheshwa katika ibara ya (iv) ya Mkataba wa Muungano yaliorodheshwa pia katika sheria mbili zilizoridhia Mkataba wa Muungano, yaani *the Union of Tanganyika and Zanzibar Act, 1964*² na *the Union of Tanganyika and Zanzibar Law, 1964*.³ Sheria ya kwanza ilitungwa na Bunge la Tanganyika na ya pili ilitungwa na Baraza la Mapinduzi la Zanzibar ingawa kuna watu wana wasiwasi kama kweli ilitungwa na Baraza hilo. Sheria zote mbili zimeorodhesha mambo ya Muungano katika kifungu cha 5 (1) (a).

Katiba ya Muda ya Mwaka ya 1965 pia iliyaorodhesha mambo ya Muungano katika ibara yake ya 85 ambayo, pamoja na mambo mengine, ilitoa ufafanuzi wa maneno “mambo ya Muungano.” Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 imeyaorodhesha mambo ya Muungano katika Jedwali la Pili.

¹ Ibara ya (iv) ya Mkataba wa Muungano.

² Act No 22 of 1964.

³ GN No 243 of 1964.

4.2.2 Mabadiliko ya Orodha ya Mambo ya Muungano

Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ya Mwaka 1977 ilipotungwa iliweka utaratibu wa kuyabadilisha masuala au mambo ya Muungano. Ibara ya 52 (1) (b) ya Katiba hiyo [sawa na ibara ya 98 (1) (b) ya Toleo la mwaka 2005 inaelekeza kuwa muswada wowote uliopendekeza kufanya mabadiliko ya orodha ya mambo ya Muungano sharti uungwe mkono na wabunge zaidi ya theluthi mbili kutoka Tanzania Bara na theluthi mbili ya wabunge toka Tanzania Visiwani. Hii ina maana kuwa kila upande unapiga kura tofauti. Inaonekana, utaratibu huo uliwekwa makusudi ili kulinda maslahi ya Zanzibar kwa sababu Wabunge wa Zanzibar ni wachahe kiidadi katika Bunge la Muungano. Pamoja na uchache wao, wakiukataa muswada huo hauwezi kupita.¹

Pamoja na utaratibu huo unaonekana kuwa mgumu wa kubadilisha mambo ya Muungano, mabadiliko yamefanywa katika nyakati tofauti. Hata hivyo, kuna mabadiliko yaliyofanywa hata kabla ya kutungwa kwa Katiba ya sasa. Mabadiliko ya mwanzo yalifanywa kupitia Sheria ya Mabadiliko ya Katiba ya Mwaka 1965 [*The Interim Constitution (Amendment) Act, 1965*] iliyosainiwa na Makamu wa Kwanza wa Rais, Sheikh Abeid A. Karume, tarehe 10 June 1965. Mabadiliko hayo yaliongeza kwenye orodha ya Mambo ya Muungano masuala ya sarafu, noti, mabenki, fedha za kigeni, na usimamizi wa masuala ya fedha. Mwaka 1967, mambo matatu yaliongezwa kwa kupitia Sheria ya Mabadiliko ya Katiba ya Muda ya Mwaka 1967 (*the Interim Constitution (Amendment) Act, No. 35 of 1967*): (i) leseni za viwanda, takwimu, (ii) Elimu ya Juu, na (iii) masuala yaliyoorodheshwa katika Mkataba wa Jumuiya ya Afrika Mashariki.² Mwaka 1968, Katiba ya Muda ya Mwaka 1965 ilifanyiwa marekebisho tena na kulifanya suala la mafuta na gesi

¹ Othman, Haroub, "Tanzania: The Withering of the Union?", p.59.

² Angalia Kabudi, Palamagamba J.A.M., "The United Republic of Tanzania After a Quarter of a Century: A Legal Appraisal of the State of the Union of Tanganyika and Zanzibar", in *African Journal of International and Comparative Law*, 1993, Vol 2, No. 2, pp.310-339, p.335.

kuwa la Muungano.¹ Katiba ya sasa ya Jamhuri ya Muungano ilipotungwa Mwaka 1977 iliyaongeza mambo ya Muungano hadi kufikia 17. Katiba hii ilifanyiwa mabadiliko mengine kadhaa ambayo yaliongeza idadi ya mambo ya Muungano na kuyafikisha 22.²

Kwa mujibu wa Nyongeza ya Kwanza ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, orodha ya sasa ya mambo ya muungano ni kama ifuatavyo;

- (i) Katiba ya Tanzania na Serikali ya Jamhuri ya Muungano.
- (ii) Mambo ya Nchi za Nje.
- (iii) Ulinzi na Usalama.
- (iv) Polisi.
- (v) Mamlaka juu ya mambo yanayohusika na hali ya hatari.
- (vi) Uraia.
- (vii) Uhamiaji.
- (viii) Mikopo na Biashara ya Nchi za Nje.
- (ix) Utumishi katika Serikali ya Jamhuri ya Muungano.
- (x) Kodi ya Mapato inayolipwa na watu binafsi na mashirika, ushuru wa forodha na ushuru wa bidhaa zinazotengenezwa nchini Tanzania unaosimamiwa na Idara ya Forodha. (xi) Bandari, mambo yanayohusika na usafiri wa anga, posta na simu. (xii) Mambo yote yanayohusika na sarafu na fedha kwa ajili ya malipo yote halali (pamoja na noti); mabenki (pamoja na mabenki ya kuweka akiba) na shughuli zote za mabenki; fedha za kigeni na usimamizi juu ya mambo yanayohusika na fedha za kigeni. (xiii) Leseni ya viwanda na takwimu. (xiv) Elimu ya juu. (xv) Maliasili ya mafuta, pamoja na mafuta yasiyochujwa ya motokaa

¹ Angalia kifungu cha 2 cha Sheria ya Mabadiliko ya Katiba ya Muda ya Mwaka 1965 [*The Interim Constitution (Amendment) (No 2) Act, 1968*].

² Angalia *Sheria ya Mabadiliko ya Tano ya Katiba ya Nchi, 1984* (Na 15 ya Mwaka 1984) na *Sheria ya Mabadiliko ya Nane ya Katiba ya Nchi, 1992* (Na 4 ya Mwaka 1992).

na mafuta ya aina ya petroli na aina nyinginezo za mafuta au bidhaa, na gesi asilia. (xvi) Baraza la Taifa la Mitihani la Tanzania na mambo yote yanayohusika na kazi za Baraza hilo. (xvii) Usafiri na usafirishaji wa anga. (xviii) Utafiti. (xix) Utabiri wa Hali ya Hewa. (xx) Takwimu. (xxi) Mahakama ya Rufani ya Jamhuri ya Muungano. (xxii) Uandikishaji wa vyama vya siasa na mambo mengine yanayohusiana navyo.

4.2.3 Malalamiko Kuhusu Ongezeko

Mwongozo wa Chama cha Mapinduzi (CCM) unaeleza kuwa mambo ya Muungano yamekuwa yakiongezwa kutokana na mazingira maalum na hoja zilizojitokeza.¹ Mwongozo unatoa mfano kuwa mwaka 1977 mambo ya Muungano yaliongezwa kufuatia kuvunjika kwa Jumuiya ya Afrika ya Mashariki ambapo masuala yaliyokuwa chini ya Jumuiya ilibidi yashughulikiwe na Serikali ya Muungano.² Naye Jaka Mwambi anasema kuwa kuongezeka kwa mambo ya Muungano ni dalili ya kuimarika kwa Muungano.³

Hata hivyo, ongezeko la orodha ya mambo ya Muungano limekuwa likiibua malalamiko ya mara kwa mara hasa kutokea upande wa Zanzibar. Mathalan, Othman anasema kuwa “Muungano au umoja hauwezi kuimarishwa kwa upande mmoja kutoa madaraka ambayo ni ya pande mbili za umoja huo.”⁴ Hali kadhalika, Maalim Seif Sharif Hamad anaeleza kuwa Zanzibar haikubaliani na utaratibu uliotumika kuongeza mambo ya Muungano na akamnukuu Rais wa zamani wa Zanzibar, Mh. Dkt. Salmin Amour, aliyeeleza kuwa Zanzibar inatambua mambo 11 tu ya asili na halali ya Muungano.⁵

¹ CCM, Muhtasari ya Mwongozo Kwa Viongozi na Wananchama wa CCM Kuhusiana na Mjadala wa Kuandaa Katiba Mpya ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Juni 2012, uk. 24.

² Kama ilivyo hapo juu.

³ Mwambi, Jaka, “Kero za Muungano na Utatuzi wake: Mtazamo wa CCM”, uk. 150.

⁴ Othman, Othman Masoud, “Masuala Yasiyo na Majibu katika Muungano”, Mada imetayarishwa na Kuwasilishwa Katika Mkutano Maalum ulioandaliwa na Zanzibar Law Society Kuadhimisha Miaka 41 ya Muungano. Hoteli ya Bwawani Zanzibar tarehe 23.4.2005.Uk. 6.

⁵ Hamad, Seif S., “Kero za Muungano na Jinsi ya Kuzitatua: Mtazamo wa CUF, uk.138.

Akizungumzia ongozeco la mambo ya Muungano, Riziki Juma anatoa hoja kuwa Muungano huu hauongozwi na Katiba ya Jamhuri ya Muungano ya mwaka 1977, bali unaongozwa na Mkataba wa Muungano wa mwaka 1964.¹ Katiba ya Muungano na ile ya Zanzibar zinatakiwa zitafsiri tu yale yaliyomo kwenye Mkataba na siyo kuongeza wala kupunguza.² Naye Othman Masoud Othman anasema moja ya kero za Muungano ni kuongezeka kwa masuala ya Muungano.³

4.3 MAKAMU WA RAIS

Mkataba wa Muungano pia ulitamka kuwa kutakuwa na Makamu wa Rais wawili wa Serikali ya Jamhuri ya Muungano na kwamba Rais wa Zanzibar ndiye angekuwa msaidizi mkuu wa Rais wa Jamhuri ya Muungano.⁴ Utaratibu wa Rais wa Zanzibar kuwa Makamu wa Rais wa Jamhuri ya Muungano ulibadilishwa mwaka 1994⁵ na kuwekwa utaratibu mwingine. Utaratibu wa sasa ni kwamba Rais akitoka upande mmoja wa Muungano basi Makamu wa Rais atatoka upande mwingine wa Jamhuri ya Muungano.⁶ Mabadiliko haya yamezua malalamiko hasa kutoka upande wa Zanzibar. Kwa mfano, Juma Duni Haji anasema kuwa kuondolewa kwa Rais wa Zanzibar kwenye nafasi ya u-Makamu wa Rais kuliiondolea Zanzibar haki ya kuwakilishwa katika Serikali ya Muungano na kimataifa.⁷ Malalamiko ya aina hii yamewahi kufikishwa Mahakamani katika shauri la *Mtumwa Said Haji na Wenzake 49 dhidi ya Mwanasheria Mkuu* [2001] TLR 425. Haji na

¹ Juma, Riziki Omar (MB), Hotuba ya Msemaji Mkuu wa Kambi ya Upinzani Bungeni Kuhusu Makadirio na Matumizi ya Ofisi ya Makamu wa Rais Mambo ya Muungano kwa Mwaka wa Fedha 2009/2010.

² Kama ilivyo hapo juu.

³ Othman, Othman Masoud, "Masuala Yasiyo na Majibu katika Muungano", Mada imetayarishwa na Kuwasilishwa Katika Mkutano Maalum ulioandaliwa na Zanzibar Law Society Kuadhimisha Miaka 41 ya Muungano. Hoteli ya Bwawani Zanzibar tarehe 23.4.2005.

⁴ Ibara ya (iii) (b) ya Mkataba wa Muungano.

⁵ Sheria ya Mabadiliko ya Kumi na Moja katika Katiba ya Nchi, 1994 (Sheria Na 34 ya Mwaka 1994).

⁶ Angalia Ibara ya 47 (3) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

⁷ Haji, Juma Duni, "Baada ya Miaka Takriban 50 ya Muungano Wazanzibari Tuna Lipi la Kujivunia, Aya ya 1.38-1.43.

wenzake waliomba Mahakama Kuu itamke kuwa mabadiliko ya 11 ya Katika Katiba ya Nchi yaliyobadili utaratibu wa Rais wa Zanzibar kuwa Makamu wa Rais ni batili kwa sababu yalikiuka Mkataba wa Muungano ambao hauwezi kubadilishwa. Mahakama ilieleza kuwa ili kuendana na mabadiliko ya mara kwa mara ni muhimu kwa Mkataba wa Muungano kubadilishwa na kwamba kufanya hivyo Bunge halikukosea.

4.4 UHUSIANO WA MKATABA WA MUUNGANO NA KATIBA

Kama ilivyochezwa hapo juu, mabadiliko ya kiKatiba yaliyogusa Mkataba wa Muungano yamekuwa yakizua malalamiko. Hivyo inafaa kudodosa uhusiano kati ya Katiba ya Nchi na Mkataba wa Muungano. Shivji amejaribu kuelezea hadhi ya Mkataba wa Muungano. Anasema kuwa Mkataba wa Muungano (Articles of Union) ambao uliunganisha nchi mbili (yaani Tanganyika na Zanzibar) ni mkataba wa kimataifa.¹ Anasema pia, kwa taratibu na utamaduni wa sheria zenye asili ya Uingereza (common law) ambazo ndizo hufuatwa hapa Tanzania, mhimili wa Serikali (the executive) ndiyo una mamlaka ya kuingia mikataba ya kimataifa na kwamba mkataba wa kimataifa hauwezi kuwa sheria katika nchi hadi pale utakaporidhiwa.² Hivyo, Mkataba wa Muungano ulielekeza kuwa ni lazima uridhiwe³ na uliridhiwa na Bunge la Tanganyika na Baraza la Mapinduzi kupitia sheria mbili (*The Union of Tanganyika and Zanzibar Act, 1964* na *The Union of Tanganyika and Zanzibar Law, 1964*) (ziitwe “Sheria za Muungano”). Hivyo, Profesa Shivji anaeleza kuwa Sheria za Muungano ni sheria za kiKatiba na ndizo sheria kuu (*Grundnorm*) kuhusiana na Muungano.⁴ Kwa maoni yake kunapotokea mgongano kati ya Sheria za Muungano na Katiba au sheria nyingine yoyote, Sheria za Muungano ndizo zitazingatiwa.⁵

¹ Shivji: Issa G., (2009), *Tanzania: The Legal Foundations of the Union*, p.1.

² Kama ilivyo hapo juu.

³ Ibara ya (iii) ya Mkataba wa Muungano.

⁴ Shivji: Issa G., (2009), *Tanzania: The Legal foundations of the Union*, p.14.

⁵ Kama ilivyo hapo juu.

Mwandishi mwingine, Abubakar Khamisi Bakar, anaeleza kuwa “Mkataba wa Muungano” (Articles of Union) ndiyo sheria kuu kuhusu Muungano (*Grundnorm*).¹ Hivyo, anatofautiana na Shivji ambaye anasema “sheria za muungano” ndizo sheria kuu za Muungano (*Grundnorm*) na siyo Mkataba wa Muungano ambao hauwezi kutumika ndani ya nchi mpaka uridhiwe. Anaendelea kueleza kuwa “Sheria za Muungano” na Katiba zote mbili za sasa zimepata uhalali wao kutoka kwenye Mkataba wa Muungano.² Hivyo, anahitimisha kwa kusema kuwa Bunge halina uwezo wa kuubadili Mkataba wa Muungano.³

Kama ilivyoelezwa hapo juu, katika shauri la *Mtumwa Said Haji na Wenzake 49 dhidi ya Mwanasheria Mkuu* [2001] TLR 425 Mahakama ilitakiwa kuamua kama kuna uwezekano wa kuubadili Mkataba wa Muungano au la. Suala la msingi katika shauri hili ni kwamba Mahakama ilitakiwa itamke kuwa mabadiliko ya 11 katika Katiba ya sasa ambayo yaliondoa utaratibu wa Rais wa Zanzibar kuwa Makamu wa Rais kama ilivyoelezwa katika Mkataba wa Muungano ni ukiukaji wa Mkataba wa Muungano. Hoja ilitolewa kuwa Mkataba wa Muungano hauwezi kubadilishwa mpaka Washirika wa Muungano wafanye mjadala na hatimaye kukubaliana (*re-negotiation*). Katika kuunga mkono hoja hii kesi ya Kiingereza ya *MacComock v. The Lord Advocate* [1953] Scot Law Times 22, ilinukuliwa. Katika kesi hiyo Mahakama iliamua kuwa sheria ya Bunge iliyokinzana na vifungu zisivyoweza kubadilishwa (unalterable provisions) vya Mkataba wa Muungano kati ya Uingereza (England) na Uskochi (Scotland) ni kinyume cha sheria (*unlawful*). Hivyo, watoa hoja waliisihia Mahakama Kuu ya Tanzania kufanya maamuzi yanayofanana na maamuzi ya Mahakama ya Kiingereza.

Vilevile, Mahakama Kuu ya Tanzania ilitakiwa itamke kuwa kuna mgogoro wa kiKatiba kati ya Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar na ile ya Muungano na kutoa amri kuwa Mahakama Maalum ya

¹ Bakary, Abubar K., “The Union and the Zanzibar Constitutions, p.2.

² Kama ilivyo hapo juu.

³ Kama ilivyo hapo juu.

KiKatiba iitishwe.¹ Moja ya masuala ambayo Mahakama iliyatolea maamuzi ni kama ifuatavyo;

- (i) Mkataba wa Muungano unaendelea kuwa ni sehemu ya sheria ya kiKatiba ya Tanzania;
- (ii) Mkataba wa Muungano hauwezi kuwa na nguvu kuliko Katiba ya Nchi;
- (iii) Mkataba wa Muungano wa Tanganyika na Zanzibar ni tofauti na ule wa Kiingereza ambao una vifungu fulani ambavyo Mkataba huo unatamka wazi kuwa haviwezi kubadilishwa;
- (iv) Mkataba wa Muungano wa Tanganyika na Zanzibar hauna vifungu kama hivyo;
- (v) Kwa kuwa Mkataba wa Muungano umejumuishwa kama nyongeza katika sheria mbili za Muungano basi unaweza kubadilishwa kufuatana na mahitaji na changamoto za wakati husika katika jamii ambayo inabadilika;
- (vi) Mkataba wa kimataifa (an international treaty) kwa kawaida ni makubaliano kati ya nchi mbili au zaidi ambazo zina mamlaka ya kidola (*sovereign states*). Tanganyika na Zanzibar zilikoma kuwa nchi zenye mamlaka ya kidola mwaka 1964 zilipoungana na kuunda taifa moja lenye mamlaka moja ya kidola. Hivyo Tanganyika na Zanzibar haziwezi kukaa na kujadiliana kuhusu mabadiliko ya Mkataba wa Muungano kwa sababu nchi hizo hazipo na zilishapoteza utambulisho wao kisheria (*legal personality*).
- (vii) Mkataba wa Muungano ni sehemu ya Sheria za Muungano ambazo zimeainishwa katika Jedwali la Kwanza la Katiba ya Jamhuri ya Muungano, 1977 na hivyo Bunge la Jamhuri ya Muungano lina mamlaka ya kuufanyia mabadiliko.

¹ Mahakama hii imeanzishwa na Kifungu cha 126 (1) cha Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

4.5 TATHMINI

Kama ilivyoielezwa, kuna malalamiko kuhusu kuongezwa kwa mambo ya Muungano na mabadiliko ya kiKatiba ya kuondoa utaratibu wa Rais wa Zanzibar kuwa Makamu wa Rais na Msaidizi Mkuu wa Rais wa Muungano. Mabadiliko hayo yamekuwa yakiibua swali la kisheria: Je, Bunge linao uwezo wa kubadili yaliyoandikwa katika Mkataba wa Muungano? Mahakama Kuu ya Tanzania imejibu swali hili kwa kusema “ndiyo.” Hata hivyo, malalamiko kuhusu mabadiliko ya masuala yaliyoainishwa katika Mkataba wa Muungano bado yapo pamoja na maamuzi hayo ya Mahakama Kuu zaidi ya muongo mmoja uliopita. Baadhi ya wananchi wanaotoa maoni kuhusu Katiba mpya, hasa kutoka Zanzibar, wanaendelea kuelezea kutoridhishwa kwao na mabadiliko yaliyofanywa.

Kwa upande mwingine, mazingira ya kiuchumi, kisiasa na kijamii katika taifa hubadilika. Kutokana na mabadiliko hayo ni kawaida na muhimu kwa sheria ya Katiba nayo kubadilishwa. Ni kutokana na ukweli huu ndiyo maana Mahakama ya Rufani ya Tanzania ilieleza katika shauri la *Julius Ishengoma Francis Ndyanabo v. The Attorney General* [2004] TLR 14 kuwa “Katiba ni hati iliyo hai yenye roho na ufahamu wake.”¹ Maana yake ni kuwa Katiba hufananishwa na kiumbe hai. Kiumbe hai hubadilika katika maisha yake; hakiwezi kuwa na hali ya aina moja ya kudumu. Vivyo hivyo, Katiba nayo inatakiwa kubadilika au kutafsiriwa kufuatana na mabadiliko mbalimbali yanayotokea katika taifa. Kuhusiana na hili, David Strauss anasema hivi kuhusu Katiba ya Marekani;

“..., the world has changed in incalculable ways. The United States has grown in territory, and its population has multiplied several times. Technology has changed, the international situation has changed, the economy has changed, social mores have changed— all in ways that no one

¹ Mahakama ilitumia maneno yafuatayo: “... the Constitution of the United Republic of Tanzania is a living instrument, having a soul and consciousness of its own as reflected in the Preamble and Fundamental Objectives and Directive Principles of State Policy.”

could have foreseen when the Constitution was drafted. And it is just not realistic to expect the cumbersome amendment process to keep up with these changes.

So it seems inevitable that the Constitution will change, too. This is a good thing, because an unchanging constitution would fit our society very badly. Either it would be ignored or, worse, it would be a hindrance, a relic that would keep us from making progress and prevent our society from working in the way it should.”¹

Tafsiri ya Tume ya jumla ya nukuu hii ni kwamba mabadiliko yanayotokea mara kwa mara kuhusu nyanja mbalimbali za maisha hulilazimisha taifa kuibadili Katiba au Mahakama kuitafsiri Katiba kwa namna ambayo itaakisi au kuifanya iendane na mazingira yaliyopo. Taifa ni lazima liendeleo mbele. Kwa mantiki hii Mkataba wa Muungano ulibidi ubadilishwe ili kuufanya uendane na mahitaji na mazingira tofauti katika uhai wa taifa.

Ingawa ni muhimu kwa sheria ya kiKatiba kufanyiwa mabadiliko ili kuendana na wakati, ni vyema utaratibu unaotumika kufanya mabadiliko ukubalike na wadau. Kwa maneno mengine, ni vizuri mabadiliko kufanywa kufuatana na mwafaka wa kitaifa. Katiba ikifanyiwa marekebicho bila mwafaka wa kitaifa ni lazima malalamiko au upinzani dhidi ya mabadiliko utaibuka. Mwafaka wa kitaifa waweza kupatikana kwa njia ya mazungumzo, mijadala, au kura ya maoni. Donald Lutz anaeleza falsafa inayohusu utaratibu mzuri wa kubadilisha Katiba;

“Popular sovereignty implies that all constitutional matters should be based upon some form of popular consent, which in turn implies a formal, public process. Human fallibility implies the need for some method of altering or revising the constitution. A distinction between normal and constitutional matters requires a distinctive, highly deliberative process and

¹ Strauss, David A., (2010), *The Living Constitution*, Oxford University Press, London, pp.1-2.

thus implies the need for an amendment procedure more difficult than that used for normal legislation.

Together these premises require that the procedure be neither too easy nor too difficult. A process that is too easy, not providing enough distinction between constitutional matters and normal legislation, thereby violates the assumption of the need for a high level of deliberation and debases popular sovereignty, whereas one that is too difficult, interfering with the needed rectification of mistakes, thereby violates the assumption of human fallibility and prevents the effective utilization of popular sovereignty.”¹

Katika nukuu hapo juu, Donald Lutz anaelezea mambo muhimu yanayofaa kuzingatiwa wakati wa kubadilisha Katiba;

- (i) Mabadiliko ya Katiba ni lazima yatokane na matakwa ya watu;
- (ii) Ni muhimu kuwa na utaratibu wa kubadilisha Katiba kwa sababu binadamu hawawezi kujua kitakachotokea siku za mbele;
- (iii) Tofauti na utaratibu wa kubadilisha sheria ya kawaida, utaratibu wa mabadiliko ya Katiba ni vizuri uwe mgumu kiasi kwa sababu mabadiliko ya Katiba yanahitaji mjadala mpana;
- (iv) Utaratibu wa kubadilisha Katiba hautakiwi kuwa rahisi sana au mgumu sana.

¹ Lutz, Donald S., (2006), *The Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, London, pp. 151-152.

4.6 MAPENDEKEZO

Inapendekezwa kuwa Katiba mpya itatue utata uliopo kuhusiana na hadhi ya Katiba ikilinganishwa na Mkataba wa Muungano, na Sheria za Muungano. Vilevile, Katiba iweke utaratibu bayana unaolekeza namna ya kuyabadilisha Mambo ya Muungano na masuala mengine yaliyoainishwa katika Mkataba wa Muungano. Hii ina maana kuwa Katiba iruhusu mabadiliko yafanywe kunapokuwa na mahitajio ya mabadiliko na mwafaka wa kufanya mabadiliko. Hivyo, inapendekezwa kama ifuatavyo;

- (i) Masuala yote yanayoainishwa kwenye Mkataba wa Muungano na Sheria za Muungano yaanishwe kwenye Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania;
- (ii) Katiba mpya iwe na sura au sehemu mahsusi inayoainisha masuala mbalimbali ya Muungano ikiwa ni pamoja na kuorodhesha mambo ya Muungano;
- (iii) Katiba mpya itambue Mkataba wa Muungano na Sheria za Muungano na kuwa ni sehemu ya sheria za Katiba katika Tanzania na historia muhimu ya Taifa. Hata hivyo, Katiba itamke kuwa Mkataba wa Muungano na sheria za Muungano zitatumiwa tu katika kutafsiri ibara za Katiba zinazohusiana na Muungano na kwamba rejeo *kuu (main reference)* kuhusiana na masuala yote ya Muungano itakuwa ni Katiba.
- (iv) Katiba itamke kuwa kunapotokea mgogoro au ubishani kuhusu mkinzano kati ya Katiba ya Nchi na Mkataba wa Muungano au Sheria za Muungano, basi Katiba ndiyo itakayoshinda kwa sababu ndiyo itakayokuwa sheria yenye hadhi ya juu kuliko zote katika Taifa (*Grundnorm*). Falsafa ya Katiba kuchukua nafasi ya juu kuliko Mkataba wa Muungano na Sheria za Muungano ni kuwa pamoja na kwamba Taifa litaendelea kuthamini, kuenzi na kutambua

mchango na juhudi za waasisi wa Taifa letu, mabadiliko yanafaa kufanywa kuendana na hali ya sasa na kwamba kwa sababu Katiba mpya inatungwa na watu wenye mamlaka ya juu kabisa katika nchi (wananchi) ambao wanatoa maoni na baadaye kupiga kura, basi Katiba itakuwa na nguvu kuliko Mkataba wa Muungano, sheria za Muungano na sheria zingine.

- (v) Katiba itamke kuwa Bunge litakuwa na mamlaka ya kubadilisha ibara zinazohusiana na Muungano baada ya kufuata utaratibu ulioainishwa na Katiba. Inafaa Katiba itenganishe masuala ya Muungano katika mafungu matatu: (i) Mambo ambayo Bunge linaweza kuyabadilisha kwa kutumia utaratibu wake wa kawaida wa kubadili Katiba. (ii) Masuala ambayo Bunge litabadilisha baada ya kuungwa mkono na Wabunge toka sehemu mbili za Muungano wakipiga kura tofauti (*separate voting blocs*). (iii) masuala ambayo Bunge halitoweza kubadilisha hadi wananchi wakubali katika kura ya maoni (*referendum*).

SEHEMU YA TANO

5.1 MKINZANO WA KATIBA YA JAMHURI YA MUUNGANO NA KATIBA YA ZANZIBAR

5.1.1 Hoja

Muundo wa Muungano uliopo sasa ni wa Serikali mbili (Serikali ya muungano na Serikali ya mapinduzi ya Zanzibar). Vivyo hivyo, kuna Katiba mbili (Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 na Katiba ya Zanzibar, 1984). Kimsingi Katiba hizi mbili hazitakiwi kuwa na vifungu au ibara zinazokinzana kwa sababu kila Katiba inaunda Serikali na mamlaka zingine zenye madaraka na mipaka inayofahamika. Hata hivyo, kuna mkinzano kati ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 (itaitwa “Katiba ya Muungano”) na Katiba ya Zanzibar, 1984 (itaitwa “Katiba ya Zanzibar”). Mkinzano huu ni moja ya matatizo ya Muungano au kero za Muungano ambazo zinatakiwa kutatuliwa katika mchakato wa mabadiliko ya Katiba.

5.2 MAENEO YENYE MKINZANO

5.2.1 Suala la Mamlaka ya Dola

Mkataba wa Muungano uliainisha kuwa Jamhuri ya Tanganyika na Jamhuri ya Watu wa Zanzibar ziliungana na kuwa nchi moja yenye mamlaka moja ya kidola.

*The Republic of Tanganyika and the Peoples' Republic of Zanzibar shall be United in one sovereign Republic.*¹

Mkataba wa Muungano umeeleza wazi kuwa Jamhuri ya Muungano itakuwa ni taifa moja. Misingi ya utaiifa iliyobainishwa na inayoweza kutafsiriwa katokana na mapatano hayo ni pamoja na mambo yafuatayo: (i) Jamhuri ya Muungano kuwa ndio wakala, msimamizi na kielelezo cha watu wa taifa hili katika Jumuiya ya Mataifa; (ii) Uraia, na (iii) Ulinzi.

Hali kadhalika, Ibara ya 1 ya Katiba ya Muungano inatamka kuwa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ni nchi moja: “*Tanzania ni nchi moja na ni Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.*”² Hii maana yake ni kuwa eneo lake ni eneo lote la Tanzania Bara na eneo lote la Tanzania Zanzibar, na ni pamoja na sehemu yake ya bahari ambayo Tanzania inapakana nayo.³

Kwa upande Katiba ya Zanzibar, Ibara ya 1 nayo imetamka rasmi kuwa Zanzibar ni nchi;

Zanzibar ni nchi ambayo eneo la mipaka yake ni eneo lote la Visiwa vya Unguja na Pemba pamoja na Visiwa vidogo vilivyozunguka bahari yake ambayo kabla ya Muungano wa Tanganyika na Zanzibar ikiitwa Jamhuri ya Watu wa Zanzibar.”

Hapa inaonekana kuwa Ibara hizi mbili zinakinzana.

5.2.2 Majeshi ya Ulinzi na Usalama

Katiba ya Muungano imekataza mtu yeyote au shirika au kikundi cho chote kuuunda na kuweka Jeshi katika Tanzania.⁴ Katazo hili ni kwa ajili ya Jamhuri ya Muungano; hivyo basi hata Zanzibar hairuhusiwi. Kwa mujibu wa Ibara ya 147 (2) ni Serikali ya Jamhuri ya Muungano tu ndiyo inayoweza kuunda na kuweka majeshi ya Ulinzi na Usalama. Hata hivyo, Ibara ya 121 (1) ya

¹ Ibara ya (i) ya Mkataba wa Muungano.

² Ibara ya 1 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977

³ Ibara ya 2 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

⁴ Ibara ya 147 (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

Katiba ya Zanzibar imeanzisha Idara maalum za Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar. Idara hizo ni pamoja na;

- (i) Jeshi la Kujenga Uchumi (JKU)
- (ii) Kikosi Maalum cha Kuzuia Magendo (KMKM) na Chuo cha Mafunzo (Cha Wahalifu) na kadhalika.

Haya ni majeshi ambayo yalipaswa kuanzishwa chini ya Ibara ya 147 ya Katiba ya Muungano. Ni yamkini kwamba katika Ibara hizi, Katiba hizi mbili zinakinzana.

5.2.3 Utungaji wa Sheria za Muungano

Pamoja na kwamba Bunge la Muungano linaweza kutunga Sheria ambazo zinaweza kutumika Zanzibar chini ya Ibara 64 (4) ya Katiba ya Muungano, sheria hiyo haipaswi kuwekewa vikwazo vyovyote vile vya kisheria na Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar. Lakini chini ya Ibara ya 132 (1), Sheria yoyote iliyopitishwa na Bunge la Muungano haitatumika Zanzibar mpaka Sheria hiyo iwe ni kwa ajili ya mambo ya Muungano tu. Kwa mujibu wa Ibara ya 132 (2), Sheria hiyo haina budi ipelekwe mbele ya Baraza la Wawakilishi na Waziri anayehusika. Ibara hizi mbili zinakinzana na zinaweza kuzua mgogoro wa kiKatiba.

5.2.4 Mahakama ya Rufani

Kuhusu masuala ya Mahakama ya Rufani, Ibara ya 99 ya Katiba ya Zanzibar inakataza kwa mtu yeyote yule wa Zanzibar kupeleka kwenye Mahakama ya Rufani ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania kesi zozote zinazohusika na tafsiri ya Katiba ya Zanzibar, mambo ya Kiislamu ambayo yameanzia katika Mahakama ya Kadhi na mambo mengine yoyote yaliyoainishwa katika Katiba ya Zanzibar na Sheria nyingine yoyote iliyotungwa na Baraza la Wawakilishi. Ibara hii inakinzana na Katiba ya Muungano kuhusu mamlaka ya Mahakama ya Rufani.

5.2.5 Mamlaka ya Kuigawa Mikoa

Mamlaka ya kugawa mikoa katika Jamhuri ya Muungano wa Tanzania amepewa Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania chini ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano¹ lakini madaraka hayo vilevile yanajitokeza katika Katiba ya Zanzibar² ambayo inampa mamlaka Rais wa Zanzibar kinyume, cha dhamira ya Katiba ya Muungano.

Hoja hizi zinaonyesha kuwa kuna mkinzano baina ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na Katiba ya Zanzibar ya 1984.

5.3 HITIMISHO NA MAPENDEKEZO

Baada ya kuzipitia Katiba zote mbili pamoja na Mkataba wa Muungano, utafiti umegundua kuwa Katiba hizo zinakinzana katika maeneo mengi na kwamba kuna umuhimu wa kuziboresha ili kuweka msingi imara wa muungano. Hivyo inapendekezwa kama ifuatavyo;

- (i) Katiba mpya ya Jamhuri ya Muungano itamke bayana kuwa Katiba ya Muungano ndiyo itakuwa na nguvu kuliko Katiba zingine. Hivyo Katiba ya mshirika wa Muungano ikikinzana na Katiba ya Muungano basi itakuwa ni batili.
- (ii) Kwamba Katiba ya Muungano itamke kuwa ikianza kutumika ni lazima Washirika wa Muungano wabadilishe Katiba zao ndani ya muda fulani ili ziweze kuendana na Katiba ya Muungano.
- (iii) Na kama kutakuwa na kifungu au ibara ya Katiba ya Nchi Mshirika wa Muungano inayokinzana na Katiba ya Jamhuri Muungano basi suala hilo linaweza kupelekwa katika

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

² Ibara ya Katiba.... ya Katiba za Zanzibar, 1984.

Mahakama ya Juu ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania (*The Supreme Court of the United Republic of Tanzania*) ambayo imependekezwa katika sehemu ya tatu ya Taarifa hii kuanzishwa.

- (iv) Katiba mpya itamke kuwa Mahakama inapotoa tafsiri kwamba Katiba au sheria nyingine ya mshirika wa Muungano inakinzana na Katiba ya Muungano italiarifu Bunge la Muungano ili liweze kuchukua hatua.
- (v) Kwa kushirikiana na Wizara za Sheria za pande zote mbili iundwe Tume ya Pamoja ya Sheria itakavyokuwa na Jukumu la kupitia Miswada ya Sheria inayopelekwa Bungeni ili kuondoa migongano inayoweza kujitokeza.
- (vi) Miswada ya Sheria itakayopelekwa katika mabaraza ya wawakilishi ya nchi Washirika wa Muungano ni vyema itangazwe na kujadiliwa kwa mapana ili kutoa fursa ya kugundua tatizo la mkinzano kama lipo.

SEHEMU YA SITA

6.1 WASHIRIKA WA MUUNGANO NA USHIRIKIANO WA KIMATAIFA

6.1.1 Hoja

Kumekuwa na hoja kuwa Zanzibar inastahili kuwa na mamlaka ya kujihusisha na masuala ya kimataifa ili kukuza maslahi yake. Inadaiwa kuwa hali ya sasa ambapo masuala yote ya mambo ya nje na ushirikiano wa kimataifa ni masuala ya Muungano, Zanzibar inapungukiwa na fursa za kujistawisha kimaendeleo. Vilevile, iwapo Tanzania itaamua kufuata muungano wa Serikali tatu, kutakuwa na hoja ya kuamua hadhi ya Washirika wa Muungano katika mahusiano ya kimataifa. Katika sehemu hii, tunaangalia ushiriki wa Washirika wa Muungano katika masuala ya mahusiano ya kimataifa. Baada ya hapo tutaangalia hadhi ya Washirika wa Muungano katika mahusiano ya kimataifa kwa kuangalia uzoefu wa nchi nyingine. Mwisho tutatoa mapendekezo juu ya nafasi ya Washirika wa Muungano Tanzania kushiriki katika mahusiano ya kimataifa.

6.1.2 Dhana ya Ushirikiano wa Kimataifa

Dhana ya ushirikiano wa kimataifa imo ndani ya dhana pana ya mahusiano ya kimataifa. Mahusiano ya kimataifa humaanisha namna mbalimbali zinazotumiwa na nchi huru (sovereign states) kuwasiliana, kushirikiana na kuhusiana na wadau wengine katika jumuiya ya kimataifa ili kulinda na kufikia maslahi ya nchi. Ndani ya dhana hii kuna ushirikiano wa kimataifa ambao ni namna mbalimbali zinazotumiwa na nchi kushirikiana na wadau wengine wenye hadhi ya kimataifa (international personality).

Mchakato wa kisiasa ambao hutumiwa na nchi katika kuendesha mahusiano rasmi na wadau wengine (nchi huru lakini pia na mashirika ya kimataifa) katika jamii ya kimataifa hujulikana kama diplomasia. Mchakato huu huendeshwa kulingana na malengo, maslahi, sera na mikakati ya nchi husika. Diplomasia inajumuisha majukumu ya kijadi katika mahusiano kati ya nchi na nchi yaani uwakilishi, kutoa taarifa, kujadiliana, kuwakilisha, kufanya maamuzi kwa niaba ya nchi, kuwasiliana na kusimamia maslahi ya wananchi nje ya nchi. Elmer Plischke anabainisha kuwa dhana pana ya mahusiano ya kimataifa ina vipengele vitatu vya msingi, yaani utengenezaji wa sera za kigeni, utekelezaji wake, na katika kiini chake yaani sera ya mambo ya nje ya nchi.¹

Nyanja ya ushirikiano wa kimataifa ilianza kuchukua sura mpya hasa kuanzia miaka ya 1980 bila shaka kutokana na kuongezeka kwa utandawazi. Katika kipindi hiki nyanja ya ushirikiano wa kimataifa imekuwa ikichukua mikondo tofauti ikihusisha wadau wengine ambao siyo nchi kamili (*sub-state actors*) ikiwemo Washirika wa Muungano. Wadau hawa, tofauti na kule nyuma, wamekuwa wakiendesha ushirikiano na mataifa ya kigeni, asasi na taasisi za nje kwa nafsi zao na siyo kama sehemu ya nchi. Uendeshaji wa ushirikiano wa kimataifa kwa wadau ambao siyo nchi kamili umekuwa ukijulikana zaidi kama “paradiplomacy” kuitofautisha na diplomasia ambayo kama tulivyosema hapo juu huhusisha nchi huru.² Dhana hii tunaweza kuiita diplomasia tanzu. Ingawa, aina hii ya diplomasia haihusiani na mfumo maalumu wa Serikali, sehemu hii imejikita kuelezea uendeshaji wa diplomasia tanzu kwa Washirika wa Muungano.

¹ Plischke, Elmer, Treatment of "Diplomacy" in International Relations Textbooks, World Affairs, Vol. 135, No. 4 (Spring 1973), pp. 328-344

² Aldecoa, Francisco and Keating, Michael, eds. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Portland: Frank Cass, 1999; Sharafutdinova, Gulnaz, "Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood," *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 4 (June, 2003), pp. 613-629.

6.1.3 Hadhi ya Washirika wa Muungano Katika Mahusiano ya Kimataifa

Tunapozungumzia hadhi ya Washirika wa Muungano tunataka kujua nafasi waliyo nayo hao wadau katika kuhusiana na mataifa ya nje. Wataalamu wa mahusiano ya kimataifa, Michelmann, Soldatos, Kincaid na Duchacek wanabainisha kuwa nchi nyingi zilizo kwenye muungano, kama vile Marekani, Ujerumani, Kanada, Austria na Uswisi zimeruhusu washirika wao wa muungano kujihusisha na masuala ya ushirikiano wa kimataifa kwa njia mbalimbali kama vile kwenye masuala ya mikataba, kufanya ziara, kutafuta na kutoa misaada na kuwasiliana na wadau mbalimbali wa kimataifa.¹

Washirika wa Muungano wamekuwa wakiendesha shughuli za ushirikiano wa kimataifa moja kwa moja kwa hadhi zao kama Washirika wa Muungano kwa mambo yaliyoko kwenye mamlaka zao na sio shughuli za asili za nchi huru kama vile ulinzi na usalama (*strategic/security matters*). Mara nyingi masuala hayo yamekuwa yakihusiana na masuala yanayowakabili katika maeneo yao ya utawala kama vile utamaduni, mazingira, biashara na masuala ya maendeleo kwa ujumla.² Hata hivyo, baadhi ya nchi zimeruhusu Washirika wa Muungano kushughulika na masuala ambayo kiasili hushughulikiwa na Serikali kuu. Mfano, Urusi imeruhusu baadhi ya majimbo yake ya mipakani kama Tatarstan kuwa na “sera ndogo” za masuala ya nje ili kukabiliana na changamoto za mipakani.³

Mara nyingi Washirika wa Muungano wanapokuwa katika mahusiano ya kimataifa hawafanyi hivyo kama wajumbe au

¹ Michelmann, Hans J. and Soldato, Panayotis, (editors), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, U.K.: Clarendon Press, 1990.

² Cohn, Theodore H. & Smith, Patrick J. “Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy” in *British Columbia and the Pacific Northwest, BC STUDIES*, no. 110, Summer 1996 .

³ Sharafutdinova, Gulnaz, “Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 4 (June, 2003), pp. 613-629.

wasaidizi wa Serikali ya muungano. Kwa sababu hiyo, John Kincaid anasema kuwa tunapozungumzia hadhi ya Washirika wa Muungano katika ushirikiano wa kimataifa kuna haja ya kuzuia hisia kuwa siasa za shughuli za washirika hao katika ushirikiano wa kimataifa kuwa ni lazima ziwe duni, saidizi, au za nyongeza kwa zile “siasa za juu” katika diplomasia za nchi huru¹. Kincaid anasema:

“...there is a need to avoid the implication that activities of constituent governments are necessarily inferior, ancillary, or supplemental to the 'high politics' of nation-state diplomacy.”

Hocking anafafanua kuwa Washirika wa Muungano wanapokuwa wanashughulikia masuala ya kimataifa wanakuwa wadau kamili (primary actors) kwenye maeneo waliyo na mamlaka nayo. Wakati mwingine wanaweza kuchukua hadhi ya usaidizi au mjumbe wa Serikali kuu pale ambapo wanafanya mambo waliyo na maslahi nayo lakini hawana mamlaka nayo na wanafanya shughuli hizo pamoja na au kwa niaba ya Serikali kuu.²

Hata hivyo, katika kuendesha shughuli za mashirikiano ya kimataifa, Washirika wa Muungano hawana mamlaka ya kufanya vitu ambavyo kiasili ni mambo ya mamlaka kuu ya nchi (matters which are sovereign in nature) ambayo ni pamoja na uwakilishi wa nchi, kupokea na kutambua mabalozi wa nchi za kigeni nchini, kutuma mabalozi kwenye nchi na taasisi za kimataifa. Mambo mengine ni pamoja na kufanya maamuzi ya mambo yanayohusu nchi katika jamii ya kimataifa, kutoa msimamo wa nchi katika masuala ya kimataifa na kutumia alama za Taifa nje ya nchi kama vile bendera, nembo ya Taifa na wimbo wa Taifa.

¹ Kincaid, John “Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-state: Conflict and Co-operation” in Michelmann and Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, p. 64.

² Brian Hocking, "Regional Governments and International Affairs: Foreign Policy Problems or Deviant Behaviour?" *International Journal* 41 (Summer 1986): 484.

6.2 FAIDA NA MATATIZO

Diplomasia tanzu inaweza ikaleta faida lakini pia matatizo kwa Washirika wa Muungano na muungano wenyewe. Hivyo, kuna haja ya kuelewa faida na matatizo yanayoweza kujitokeza ili kubaini ni mfumo upi unafaa kufuata katika mazingira ya muungano wa Tanzania. Tutaanza kuangalia faida zinazoweza kupatikana kwa diplomasia tanzu kisha kuangalia matatizo yake.

6.2.1 Faida

Michelmann and Soldatos wamebainisha kuwa kujihusisha kwa Washirika wa Muungano kwenye masuala ya kimataifa kumesaidia kuziba pengo katika kukabiliana na changamoto za kimataifa kwa nchi husika hasa kwenye nyanja ya uchumi na utamaduni katika kufikia malengo ya sera za nchi kwa ujumla katika maeneo yao ya utawala.¹ Sharafutdinova anaongeza kuwa diplomasia tanzu inaweza ikasaidia kukua kwa uchumi kwa pande husika za muungano pale mahusiano ya kimataifa yanapoweza kuchochea biashara na kuvutia uwekezaji.²

6.4.2 Matatizo

Michelmann na Soldatos wanaonya kuwa ni lazima kuwe na mipaka kwa Washirika wa Muungano katika kushughulika na mahusiano ya kimataifa vinginevyo inaweza ikaathiri mahusiano ya nchi kwa ujumla na hata kuyumbisha muungano.³ Sharafutdinova anaongeza kuwa diplomasia tanzu inaweza ikapingana na sera ya mambo ya nchi za nje ya nchi na hivyo kusababisha migogoro kati ya nchi na mataifa au taasisi za kigeni au migogoro katika siasa za nchi. Kwa mfano, mkataba kati ya Tatarstan na Abkhazia wa Agosti, 1994 ulienda kinyume na sera ya Shirikisho la Urusi

¹ Michelmann, Hans J. and Soldato, Panayotis, (editors) *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, U.K.: Clarendon Press, 1990.

² Sharafutdinova, Gulnaz, Kama juu.

³ Michelmann, Hans J. and Soldato, Panayotis, kama juu.

kuhusiana na mahusiano ya Abkhazia na Georgia. Tatarstan pia, iliwahi kutoa misaada Afghanistan kama nchi huru na vilevile kufanya mawasiliano Vatican kinyume na sera za Shirikisho. Vitendo hivyo vya Tatarstan vilisababisha mgongano wa kisiasa nchini Urusi na mgongano kati ya Tatarstan na Serikali ya Shirikisho.¹

Imegundulika kuwa baadhi ya Washirika wa Muungano hutumia diplomasia tanzu kama mkakati wa kutaka kujitenga. Jimbo la Quebec nchini Kanada na jimbo la Tatarstan nchini Urusi ni baadhi ya washirika wa mungano katika nchi zao ambazo zimekuwa zikitumia diplomasia tanzu kujijenga kimataifa kama njia ya kutaka kujitenga na kuwa dola huru.² Quebec ilidhoofisha na kuleta mgogoro mkubwa katika Muungano wa Kanada hasa kati ya mwaka 1976 na 1985.³

6.3 UZOEFU WA NCHI NYINGINE

Masharti na mazingira ya Washirika wa Muungano kujihusisha na ushirikiano wa kimataifa hutofautiana kutoka nchi moja na nyingine kulingana na Katiba za nchi husika. Kwa kawaida, mamlaka ya Washirika wa Muungano katika mahusiano ya kimataifa huendana na mamlaka waliyo nayo ndani ya nchi kiKatiba. Kama ilivyoonekana hapo juu, diplomasia tanzu inaweza ikaleta faida kubwa kwenye nchi lakini pia inaweza ikaleta matatizo makubwa. Yafaa basi, kuangalia uzoefu wa nchi zinazotumia mtindo huu ili kuona zinavyoweza kujizatiti dhidi ya matatizo yanavyoweza kujitokeza. Tutaangalia uzoefu wa nchi ambazo zimeimarika zaidi kwenye mfumo wa shirikisho nazo ni: Ujerumani, Uswisi, Marekani, Kanada na Ubelgiji.

6.3.1 Ujerumani

Ibara ya 32(3) ya Katiba ya Ujerumani inasema kuwa *Länder* ina mamlaka kwa idhini ya Serikali ya Shirikisho kuingia kwenye

¹ Sharafutdinova, Gulnaz, kama juu uk. 625.

² Sharafutdinova, Gulnaz, kama juu, uk.616.

³ Michelmann, Hans J. na Soldato, Panayotis, kama juu.

mikataba na mataifa mengine.¹ Ibara ya 59(2) ya Katiba inataka *Länder* lazima ishauriane vya kutosha na Serikali ya Shirikisho kabla ya kuingia kwenye mkataba wa kimataifa ambao unaweza kuathiri maslahi ya nchi. Katiba inatoa nafasi maalumu kwa Bunge la Shirikisho (Bundesrat) kuidhinisha mikataba yote inayoweza kuathiri mahusiano ya kisiasa ya shirikisho au maslahi mengine ya Serikali ya Shirikisho.

Ingawa Serikali za majimbo, zina mahusiano ya nje na wadau mbalimbali hasa kwenye maeneo ya kiufundi, utamaduni, uchumi, elimu na biashara. Sera ya mambo ya nje ni mamlaka ya Serikali ya Shirikisho.

6.3.2 Uswisi

Ibara ya 54 ya Katiba ya Shirikisho la Uswisi inasema kuwa mahusiano ya kimataifa ni masuala ya muungano. Hata hivyo, Cantons, ambayo ndiyo majimbo ya Uswisi, zitashirikishwa katika masuala yanayohusu au kugusa maslahi yao au mambo ambayo kiKatiba ni majukumu yao. Ibara ya 147 inaongeza uzito wa umuhimu wa Cantons kushirikishwa kwenye mikataba muhimu ya kimataifa.

Cantons zinaweza kuingia kwenye mahusiano ya kimataifa na nchi nyingine kwenye maeneo ambayo kiKatiba ni majukumu yao, ila tu zisiingilie na wasiende kinyume na sheria na maslahi ya shirikisho na haki za Cantons zingine. Kulingana na Ibara ya 56, Cantons zinaweza kuhusiana moja kwa moja na majimbo mengine nje ya nchi lakini mikataba inayohusiana na mataifa mengine lazima isainiwe na Serikali Kuu

6.3.3 Marekani

Katiba ya Marekani inatoa mamlaka ya kushughulika na mambo ya nje kwa Rais na Kongresi (Bunge la Marekani). Ibara ya 10, Kifungu cha 1 cha Katiba ya Marekani kinazuia Majimbo ya Marekani kuingia kwenye mikataba au mashirikiano na nchi nyingine bila ya kibali cha Kongresi. Sharti la kibali cha Kongresi ina maana ya

¹ Länder ni jina la majimbo ya Shirikisho la Ujerumani.

kuzuia Serikali za majimbo kuingia kwenye mikataba kwenye mambo wasiyo na mamlaka nayo.

6.3.4 Kanada

Diplomasia tanzu imekuwa ikitumika kama nyongeza au njia ya kuimarisha diplomasia ya Serikali kuu na wakati mwingine kutoa ushindani na changamoto kwa sera za ushirikiano wa kimataifa unaondeshwa na Serikali Kuu.

6.3.5 Ubelgiji

Shirikisho la Ubelgiji limeundwa na jumuiya na mikoa (communities and regions). Ibara ya 167 ya Katiba ya Ubelgiji inaipa mamlaka Serikali ya Muungano kuendesha mahusiano ya kimataifa bila kuathiri nafasi ya Washirika wa Muungano kujishughulisha na mahusiano ya kimataifa. Ili kutekeleza dhana hiyo, uendeshaji wa mahusiano ya kimataifa baina ya Shirikisho la Ubelgiji na Washirika wa Muungano imebebwwa na kanuni iitwayo “*in foro interno, in foro externo.*” Ikiwa na maana kuwa, Washirika wa Muungano watakuwa na mamlaka ya kushiriki kwenye mahusiano ya kimataifa kwa mambo yale waliyo na mamlaka ndani ya nchi. ¹ Evens anafafanua zaidi kuwa pamoja na mamlaka ya Washirika wa Muungano kuwa na mamlaka kamili kushughulikia mahusiano ya kimataifa, ni Serikali ya Shirikisho ndiyo yenye mamlaka makuu ya kujadili na kuingia kwenye mikataba ya kimataifa. Hata hivyo, inabidi kwanza mabunge ya Washirika wa Muungano watoe kibali kabla ya mikataba hiyo kusainiwa. Kwa mfano, Serikali ya Shirikisho ilisimamia na kuhitimisha mazungumzo ya Mkataba na Uholanzi kuhusu uanzishaji wa Umoja wa Lugha ya Kidachi (Dutch Language Union), ili kukuza lugha ya Kidachi kimataifa. Hata hivyo, kwa kuwa jambo hilo kiKatiba sio swala la muungano, ilibidi Bunge la Flemish Community (Vlaamse Gemeenschap) litoe kibali na baada ya mkataba Serikali ya Flemish Community ndiyo imekuwa msimamizi

¹ Evens, Freddy , “Organization of External Relations”, Forum of Federations: The Global Network on Federations Flemish Department of Foreign Affairs, Belgium: www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Evens.pdf

wake.¹ Jumuiya hiyo pia ilipewa kibali cha kujadiliana na kuingia kwenye mkataba kwa niaba ya Serikali na jimbo la Quebec la nchini Kanada mwaka 1989.²

Kuna mikakati kadhaa ya kuhakikisha kuwa hakuna migongano kwenye mahusiano ya kimataifa baina ya Serikali ya Shirikisho na Washirika wa Muungano. Moja kati ya mikakati hiyo ni uwepo wa chombo cha kuratibu uendeshaji wa mahusiano ya kimataifa, *the Interministerial Conference for Foreign Policy (ICFP)*. Chombo hicho kinakusanya mawaziri wanaohusika na mahusiano ya kimataifa kwa Washirika wa Muungano na wale wa muungano wenye wizara zinazogusa mahusiano ya kimataifa (mambo ya nje, ulinzi, uhamiaji, ushirikiano wa kimaendeleo, n.k).

Pia, Serikali ya Shirikisho pekee ndiyo yenye mamlaka ya kushughulikia masuala ya kimataifa kuhusiana na ulinzi na usalama. Lakini hata kwenye maeneo ambayo Serikali za Washirika zina mamlaka, mashauriano na Serikali ya Muungano ni kitu cha lazima. Ni lazima kwa Washirika wa Muungano kuifahamisha Serikali ya muungano makusudio ya kuanzisha mahusiano ya kimataifa na nchi, majimbo au wadau wengine kabla ya kuanza kufanya hivyo.

6.4 HITIMISHO NA MAPENDEKEZO

Kwa sasa imekuwa ni kawaida kwa Washirika wa Muungano kuingia kwenye ushirikiano wa kimataifa. Mtindo huu wa Washirika wa Muungano kushiriki katika masuala ya kimataifa unaweza ukaleta faida nyingi kwa nchi. Hata hivyo, yanaweza yakatokea madhara vilevile. Mifano tuliyoona hapo juu inaonyesha kuwa panapokuwa na misingi imara ya uendeshaji wa mahusiano

¹ Shirikisho la Ubelgiji limeundwa na Jumuiya na mikoa (communities and regions). Ibara ya 2 na 3 ya Katiba inataja jumuiya hizo kuwa ni: the French Community (Communauté française de Belgique); the Flemish Community (Vlaamse Gemeenschap); the German Community (Deutschsprachige Gemeinschaft); the Walloon Region (Région wallonne); the Flemish Region (Vlaams Gewest); and the Capital Region of Brussels (Région de Bruxelles-Capitale or Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

² Evens, Freddy , kama juu.

ya kimataifa kwa Washirika wa Muungano, madhara yanaweza kuepukwa. Hivyo, kwa kuwa ushiriki wa Washirika wa Muungano kwenye mahusiano ya kimataifa unaweza ukasaidia Washirika wa Muungano katika kutekeleza majukumu waliyo nayo kwenye maeneo yao ya utawala, tunapendekeza kuwa;

- (i) Iwapo Tanzania itaamua kufuata muundo wa Serikali tatu, Washirika wa Muungano waruhusiwe kuingia kwenye ushirikiano wa kimataifa kwenye mambo waliyo na mamlaka nayo kiKatiba;
- (ii) Iwapo Tanzania itaamua kuendelea na muundo wa Serikali mbili, Zanzibar iwe na mamlaka ya kuingia kwenye ushirikiano wa kimataifa kwa mambo yasiyo ya Muungano;
- (iii) Washirika wa Muungano walazimike kushauriana na Serikali ya muungano kabla hawajaingia kwenye mahusiano ya kimataifa ili kuondoa migogoro na matatizo yanayoweza kujitokeza.

SEHEMU YA SABA

7.1 UTARATIBU WA KUTUNGA SHERIA KUHUSU MAMBO YA MUUNGANO

7.1.1 Hoja

Kumekuwa na maoni kuwa utaratibu wa kutunga sheria za Muungano umekuwa ndio msingi wa matatizo ya Muungano. Maoni hayo yanaeleza kuwa mambo ya muungano yameongezeka mara mbili ya yale yaliyokuwepo wakati wa Mkataba wa Muungano kutokana na utaratibu wa kupitisha sheria uliopo. Maoni mengine ni kuwa wabunge kutoka Zanzibar wanashiriki kutunga sheria kwa mambo yasiyo ya Muungano. Kwa wanaotoa hoja hizo, utaratibu wa sasa wa kutunga sheria katika Jamhuri ya Muungano hautendi haki kwa Washirika wa Muungano. Tutaanza kubainisha mambo ya Muungano na kuangalia utaratibu wa kutunga sheria katika Bunge la Jamhuri ya Muungano.

7.1.2 Mambo ya Muungano

Mambo ya Muungano yaliainishwa kwanza kwenye Mkataba wa Muungano wa Tanganyika na Zanzibar hapo mwaka 1964; mambo hayo yalikuwa 11¹ nayo ni:- Katiba ya Tanzania na Serikali ya Jamhuri ya Muungano; mambo ya nchi za nje; ulinzi; polisi; mamlaka ya mambo yanayohusika na hali ya hatari; uraia; uhamiaji. Mengine ni mikopo na biashara ya nchi za nje; utumishi katika Serikali ya Jamhuri ya Muungano; kodi ya Mapato inayolipwa na watu binafsi na mashirika, ushuru wa forodha na ushuru wa bidhaa ; bandari, anga, simu na posta.

Kama ilivyoonyesha kwenye Sehemu ya Nne, orodha ya mambo ya Muungano kwa sasa imefikia 22. Mambo hayo ni: Katiba ya

¹The Union of Tanganyika and Zanzibar Act, No. 22 of 1964.

Tanzania na Serikali ya Jamhuri ya Muungano; Mambo ya Nchi za nje; ulinzi na usalama; polisi; mamlaka juu ya mambo yanayohusika na hali ya hatari; uraia; uhamiaji; mikopo na biashara ya nchi za nje; utumishi katika Serikali Jamhuri ya Muungano; kodi ya mapato inayolipwa na watu binafsi na mashirika, ushuru wa forodha na ushuru wa bidhaa zinazotengenezwa nchini Tanzania zinasimamiwa na idara ya forodha; bandari, mambo yanayohusika na usafiri wa anga, posta na simu.

Mambo mengine ni mambo yote yanayohusika na sarafu na fedha kwa ajili ya malipo yoyote halali (pamoja na noti) mabenki (pamoja na mabenki, fedha za kigeni na usimamizi juu ya mambo yanayohusika na fedha za kigeni; leseni ya viwanda na takwimu; elimu ya juu; maliasili ya mafuta, pamoja na mafuta yasiyochujwa ya matokaa na mafuta ya aina ya petroli na aina nyingine za mafuta na bidhaa, na gesi asilia; baraza la Taifa la mitihani la Tanzania na mambo yote yanayohusika na kazi za baraza hilo; usafiri na usafirishaji; utafiti; utabiri wa hali ya hewa; takwimu; Mahakama ya Rufani; uandikishaji wa vyama vya siasa na mambo mengine yanayohusiana navyo.

7.1.2 Utungaji wa Sheria za Mambo ya Muungano

Bunge la Muungano lina mamlaka ya kutunga sheria zinazotumika pande zote za Muungano na zile zinazotumika Tanzania Bara. Kwa mujibu wa Ibara ya 64 (4) ya Katiba, ili Bunge litunge sheria itakayotumika Zanzibar, masharti yafuatayo yatazingatiwa:

- (a) sheria hiyo iwe imetamka wazi kwamba itatumika Tanzania Bara na vilevile Tanzania Zanzibar au iwe inabadilisha, kurekebisha au kufuta sheria inayotuka Tanzania Zanzibar; au
- (b) sheria hiyo iwe inabadilisha au kurekebisha au kufuta sheria iliyokuwa inatumika tangu zamani Tanzania Bara ambayo ilikuwa inatumika pia Tanzania Zanzibar kwa mujibu wa Mapatano ya Muungano wa Tanganyika na Zanzibar, ya mwaka 1964 au kwa mujibu wa Sheria yoyote ambayo

- ilitamka wazi kwamba itatumika Tanzania Bara na vilevile Tanzania Zanzibar; au
- (c) Sheria hiyo iwe inahusu mambo ya Muungano, na kila inapotajwa Tanzania katika Sheria yoyote ifahamike kuwa sheria hiyo itatumika katika Jamhuri ya Muungano kwa mujibu wa Ufafanuzi uliotolewa na masharti ya ibara hii.

Masharti haya yalijadiliwa na Mahakama ya Rufani katika shauri la *Seif Sharif Hamada v. SMZ* [1998] TLR 48.

Bunge la Tanzania limepewa madaraka ya kutunga Sheria kuhusu mambo yote ya Muungano katika Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Kwa kawaida, Bunge hutunga sheria hufuata utaratibu wa kura za wabunge walio wengi. Kwa mujibu wa Othman, idadi ndogo ya wabunge kutoka Zanzibar inafanya utaratibu huu ufanye sauti ya wananchi kutoka upande wa Zanzibar kuwa ndogo kwenye utungaji wa sheria kuhusu masuala ya Muungano.¹

Pia, ukiacha mambo hayo, utaratibu wa kawaida wa kutunga sheria haubagui Wabunge kulingana na upande waliotoka. Hii ina maana kuwa Wabunge wa Zanzibar wanashiriki kutunga sheria zisizokuwa za Muungano. Wabunge hao pia hushiriki kujadili masuala yasiyokuwa ya Muungano.

Hata hivyo, Ibara ya 98 (1) (b) imetamka kuwa Muswada wa sheria kwa ajili ya mambo yaliyotajwa chini ya orodha ya pili ya jedwali la pili uungwe mkono na wabunge ambao idadi yao haipungui theluthi mbili ya Wabunge wote kutoka Tanzania Bara na theluthi mbili ya Wabunge wote kutoka Tanzania Zanzibar. Mambo hayo ni:

- (i) Kuwepo kwa Jamhuri ya Muungano;
- (ii) Kuwepo kwa Ofisi ya Rais wa Jamhuri ya Muungano;
- (iii) Madaraka ya Serikali ya Jamhuri ya Muungano;
- (iv) Kuwapo kwa Bunge la Jamhuri ya Muungano;

¹Othman, Masoud Othman, "Uhusiano wa Katiba ya Muungano na Katiba ya Zanzibar," katika , REDE, *Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuimarisha*, REDET, 2007. Soma pia, Othman, Masoud Othman, "Masuala Yasiyo na Majibu Katika Muungano," Makala iliyowasilishwa Hoteli ya Bwawani tarehe 23. 4. 2005.

- (v) Madaraka ya Serikali ya Zanzibar;
- (vi) Mahakama Kuu ya Zanzibar;
- (vii) Orodha ya mambo ya Muungano; na
- (viii) Idadi ya Wabunge kutoka Zanzibar.

Katiba iliweka ulazima wa wabunge wa pande mbili kushiriki katika kubadili mambo yaliko kwenye orodha hapo juu kutokana na umuhimu wa mambo hayo katika mustakabali wa nchi. Hata hivyo, Profesa Fimbo anaona kuwa mambo hayo ni muhimu sana na kuwa hayastahili kuamuliwa na Wabunge peke yao. Kwa maoni yake, madaraka hayo yanapaswa kuwa ya wananchi wenyewe. Kwa maneno mengine, mabadiliko katika kila eneo lililoko kwenye orodha hiyo, ni vyema yabadilishwe tu kwa uamuzi wa wananchi wenyewe kupitia kura ya maoni¹.

7.2 UZOEFU WA NCHI NYINGINE

Nchi nyingi zinazofuata muundo wa muungano kama Marekani, Ujerumani na Ubelgiji zimeunda Bunge lenye sehemu mbili, yaani Mabunge ya Washirika ambayo yatahughulikia masuala yote ambayo siyo ya Muungano na Bunge la Muungano ambalo litashughulikia masuala ambayo ni ya Muungano. Bunge la Muungano litashughulikia masuala ya Muungano tu.

7.3 MAPENDEKEZO

Inaonekana kuwa utata unaojitokeza katika utaratibu wa kutunga sheria kuhusiana na masuala ya Muungano unachangiwa na Bunge la Muungano kuwa pia ndiyo Bunge la Tanzania Bara. Mifano ya nchi zilizotajwa hapo juu inaweza kupunguza utata uliopo. Kukiwa na Bunge la Muungano ambalo litatunga sheria kuhusiana na mambo ya Muungano tu, basi matatizo ya sasa yatapungua. Hata hivyo, inapendekezwa;

¹ Fimbo, Mgongo G, "Katiba ya Jamhuri ya Muungano na Uboreshaji Wake," REDET, *Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuuimarisha*, REDET, 2007 UK. 69.

- (i) Pamoja na kwamba Bunge la Muungano litakuwa na mamlaka ya kutunga sheria zote zinazohusiana na mambo ya Muungano ni vizuri kuwe na utaratibu wa kushauriana (*consultation*) kati ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika wakati wa kuandaa miswada ya sheria husika;
- (ii) Endapo kutakuwa na ubishani au mgogoro kuhusiana na mamlaka ya Bunge la Muungano kutunga sheria kuhusu eneo fulani basi suala hilo litapelekwa katika Mahakama ya Juu ya Muungano (*The Supreme Court of the United Republic*) kwa tafsiri ya Katiba na uamuzi, na maamuzi ya Mahakama hiyo yatakuwa ndiyo ya mwisho (*binding and conclusive*);
- (iii) Inapendekezwa kuwa Tanzania Bara na Zanzibar ziwe na mabunge yao tofauti yatakayojulikana kama “Mabaraza ya Wawakilishi.” Mabaraza hayo yatatunga sheria zote kufuata na mamlaka zao;
- (iv) Katiba ieleze kuwa Baraza la Wawakilishi lolote kabla ya kupitisha sheria ni vyema kuijulisha Serikali ya Muungano. Maana yake ni kwamba ni muhimu kwa Serikali ya Muungano kujua kama muswada unaotarajiwa haukiuki Katiba ya Muungano na endapo inaona kuna ukiukwaji basi Serikali ya Muungano itakuwa na wajibu wa kushauriana na Serikali husika na kama hakuna mwafaka basi itawajibika kulipeleka suala katika Mahakama ya Juu ya Muungano ili tafsiri na uamuzi utolewe.
- (v) Katiba ibainishe maeneo ambayo Bunge la Muungano halitakuwa na mamlaka ya kutunga sheria ya kubadili Katiba kuhusiana na mambo fulani ambayo ni misingi mikuu ya Katiba. Kupitia kura ya maoni, wananchi wawe na mamlaka ya mwisho kuhusu masuala hayo. Mambo hayo ni pamoja na kuwepo kwa Jamhuri ya Muungano, kuwepo kwa Ofisi ya Rais wa Jamhuri ya Muungano, Mahakama na kuwapo kwa Bunge la Jamhuri ya Muungano.

SEHEMU YA NANE

8.1 FEDHA

8.1.1 Hoja

Kuna hoja kuhusu suala la Mapato, Matumizi na mgawanyo wa fedha zinazohusu Muungano katika Serikali ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania likiwemo suala la akaunti ya pamoja ya fedha. Kwanza kuna hoja kuwa Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar (SMZ) haipati mgao unaostahili kutokana na makusanyo au mapato ya Serikali ya Muungano. Kwa upande mwingine, kuna hoja nyingine kuwa SMZ haichangii gharama za kuuendesha Muungano. Kwa kiasi kikubwa changamoto ya namna ya kugawana mapato na uchangiaji wa gharama za Muungano zinachangiwa kwa kiasi kukubwa na muundo wa Muungano wenyewe.

8.1.2 Mapato, Matumizi na Uchangiaji wa Gharama za Muungano

Kwa mujibu wa Katiba¹ ya Muungano wa Tanzania ya mwaka 1977, Serikali ya Muungano wa Tanzania imepewa jukumu la kusimamia mambo ya Muungano na yasiyo ya Muungano kwa upande wa Tanzania Bara na kwa upande wa Serikali ya Mapinduzi Zanzibar imepewa jukumu la kusimamia mambo ya Zanzibar yasiyo ya Muungano.

Uhusiano wa kifedha baina ya Serikali ya Muungano na Serikali ya Mapinduzi Zanzibar umeainishwa chini ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977. Katika kutekeleza Mambo ya Muungano, yapo masuala mawili makuu yanayohusu fedha yanayohitaji kuzingatiwa. Kwanza, suala la gharama za kuendesha

¹ Ibara ya 34(1) na 102(1) za Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1997.

Muungano, na pili, suala la upatikanaji wa mapato yatakayowezesha kuendesha Muungano. Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Ibara ya 133 na 134 zimetoa maelekezo kuhusu masuala ya kugharamia Muungano na upatikanaji wa Mapato ya kuchangia gharama hizo¹. Mathalan, Ibara ya 133 ambayo inazungumzia Akaunti ya Fedha ya Pamoja inaeleza kama ifuatavyo;

“Serikali ya Jamhuri ya Muungano itatunza akauti maalum itakayoitwa "Akaunti ya Fedha ya Pamoja" na ambayo itakuwa ni sehemu ya Mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali ya Jamhuri ya Muungano, ambamo kutawekwa fedha yote itakayochangwa na Serikali mbili kwa kiasi kitakachoamuliwa na Tume ya pamoja ya Fedha kwa mujibu wa sheria iliyotungwa na Bunge, kwa madhumuni ya shughuli za Jamhuri ya Muungano kwa Mambo ya Muungano” iliyotungwa na Bunge².”

8.2 TUME YA PAMOJA YA FEDHA (JOINT FINANCE COMMISSION—JFC)

Tume ya pamoja ya *Fedha (Joint Finance Commission – JFC)* ni asasi ya Muungano iliyoundwa kwa mujibu wa Ibara ya 134 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania (ya mwaka 1977) na sheria ya Tume ya Pamoja ya Fedha Sura 140 ya mwaka 1996). Tume ilizinduliwa rasmi tarehe 5 Juni, 2003, baada ya Rais wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania kuteua Makamishna saba. Kwa mujibu wa Katiba³, Tume ya pamoja ya Fedha inapaswa kuwa na wajumbe wasiozidi saba ambao huteuliwa na Rais kama inavyonyesha hapa chini;

- (1) Kutakuwa na Tume ya pamoja ya Fedha yenye wajumbe wasiozidi saba ambao watateuliwa na Rais kwa mujibu wa ibara hii na masharti ya sheria iliyotungwa na Bunge.

¹ Tazama Muhtasari wa Ripoti ya Masuala ya Fedha yanayohusu Mambo ya Muungano ulionadaliwa na Wizara ya Fedha.

² Tazama ibara ya 134

³ Ibara ya 134.

(2) Majukumu ya Tume yatakuwa ni;

- (i) kuchambua mapato na matumizi yanayotokana na, au yanayohusu utekelezaji wa Mambo ya Muungano, na kutoa mapendekezo kwa Serikali mbili kuhusu mchango na mgao wa kila mojawapo ya Serikali hizo;
- (ii) kuchunguza kwa wakati wote mfumo wa shughuli za fedha wa Jamhuri ya Muungano na pia uhusiano katika mambo ya kifedha kati ya Serikali mbili; (c) kutekeleza majukumu mengine ambayo Rais ataipatia Tume au kama Rais atakavyoagiza, na kwa mujibu wa sheria.

Kwa mujibu wa Kifungu cha 18(3) cha Sheria ya Tume (The Joint Finance Commission Act) ya mwaka 1996, Sura ya 140, Tume itawasilisha mapendekezo yake au ushauri unaohusiana na kazi yake Serikalini kupitia kwa Waziri wa Fedha wa Serikali ya Muungano wa Tanzania. Kwa kuzingatia Kifungu cha 18 cha Sheria, Tume imekuwa inawasilisha mapendekezo yake Serikalini kupitia Waziri wa Fedha wa Serikali ya Muungano wa Tanzania, ambaye humpatia mapendekezo hayo Waziri mwenye dhamana ya Fedha wa Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar. Baada ya hapo kila upande hupeleka mapendekezo hayo kwenye Baraza la Mawaziri kwa kupitia utaratibu wa kawaida wa Serikali.

8.3 MDHIBITI NA MKAGUZI MKUU WA HESABU ZA SERIKALI YA MUUNGANO

Ibara ya 142 (1) imeanzisha ofisi ya Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali wa Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Yafuatayo ni majukumu ya Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali wa Tanzania;¹

- (i) Kuhakikisha kwamba fedha zozote zinazokusudiwa kutolewa kutoka mfuko mkuu wa Hazina ya Serikali matumizi yake yameidhinishwa na kwamba zitatolewa kwa mujibu wa masharti ya Ibara ya 136 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Ibara ya 36 inavipengele vinne. Kipengele cha kwanza kinampa Rais mamlaka ya kuanzisha na kuwateua watu kushika nafasi za madaraka;
- (ii) Kuhakikisha kwamba fedha zote ambazo matumizi yake yameidhinishwa yanatokana na fedha zilizomo katika mfuko mkuu wa Hazina ya Serikali au fedha ambazo matumizi yake yameidhinishwa na Sheria iliyotungwa na Bunge, na ambazo zimetumika au zimetumiwa kwa ajili ya shughuli zilizohusika na matumizi ya fedha hizo na kwamba matumizi hayo yamefanywa kwa kufuata idhini iliyotolewa kuhusu matumizi hayo.

Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu atawasilisha kwa Rais kila taarifa atakayotoa kwa mujibu wa masharti ya Katiba.² Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania inamlinda Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu ili asiachishwe kazi yake au kuondolewa kazini bila sababu maalum. Hivyo basi Ibara ya 144 (1) ya Katiba imeweka bayana kuwa Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu wa Jamhuri ya Muungano atalazimika kuacha kazi yake atakapotimiza umri mwingine wo wote utakaotajwa na Sheria iliyotungwa na Bunge.

¹ Ibara ya 143 (2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

² Ibara ya 143(4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

8.4 SHERIA ZA FEDHA ZA MUUNGANO

Kwa mujibu wa Katiba¹ ya Muungano wa Tanzania ya mwaka 1977, Serikali inaandaa mapato na matumizi kwa ajili ya utekelezaji wa mambo ya Muungano na Serikali ya Mapinduzi Zanzibar inaandaa mapato na matumizi kwa ajili ya mambo yasiyo ya Muungano kwa upande wa Zanzibar.

Uhusiano wa kifedha baina ya Serikali ya Muungano na Serikali ya Mapinduzi Zanzibar umeainishwa chini ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977. Sura ya Saba ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano,² inazungumzia masharti kuhusu Fedha za Jamhuri ya Muungano.

8.5 MASHARTI YA KUTOZA KODI NA UTARATIBU UIDHINISHAJI WA MATUMIZI YA FEDHA

Masharti ya kutoza kodi yamewekwa wazi katika Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.³ Hakuna kodi ya aina yoyote itakayotozwa isipokuwa kwa mujibu wa Sheria iliyotungwa na Bunge au kwa mujibu wa utaratibu uliwekwa kisheria na uliotiliwa nguvu kisheria na sheria iliyotungwa na Bunge.⁴ Sharti hili halitazuia Baraza la Mapinduzi la Zanzibar kutumia mamlaka yake ya kutoza kodi ya aina yoyote kwa mujibu wa madaraka ya Baraza hilo.⁵ Kuna utaratibu uliwekwa kuhusu uidhinishaji wa matumizi ya fedha kabla ya Sheria ya matumizi kuanza kutumika.⁶

Kuhusu mfuko wa matumizi ya dharura Bunge limepewa madaraka ya kutunga Sheria kwa ajili ya kuweka masharti kuhusu mambo mbalimbali yafuatayo;

¹ Ibara ya 34(1) na 102(1) za Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1997

² Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ya mwaka 1977. (Ibara ya 133 – 144)

³ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 138.

⁴ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 138(1).

⁵ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 138 (2).

⁶ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 139(2).

- (i) kuanzisha mfuko wa matumizi ya dharura na kumwezesha Rais au Rais aliyeteuliwa na Rais kwa ajili hiyo kuazima fedha kutoka mfuko huo kulipia gharama za jambo la haraka na la dharura¹ ambalo halikutazamiwa kutokea na ambalo halikupangiwa fedha zozote za matumizi; na
- (ii) kumwezesha Rais au Waziri aliyeteuliwa na Rais kwa ajili hiyo kutumia fedha zilizotengwa mahsusi kwa ajili ya shughuli Fulani kulipia gharama za jambo la haraka na la dharura.² Iwapo fedha zimeazimwa kutoka mfuko wa matumizi ya dharura au fedha zilitengwa mahsusi kwa ajili ya shughuli fulani zimetumiwa kulipia gharama za jambo la haraka na la dharura, basi kutawasilishwa kwenye Bunge la makadirio ya matumizi ya nyongeza, na baada ya Bunge kuyakubali makadirio hayo mswada wa Sheria ya matumizi ya fedha za Serikali utakaowasilishwa kwenye Bunge kwa ajili ya kuidhinisha matumizi hayo ya nyongeza utahakikisha kwamba fedha zozote zilizoazimwa kutoka mfuko wa matumizi ya Dharura zitarudishwa kwenye mfuko huo kutokana na fedha za matumizi yatakayoidhinishwa na mswada huo kutokana na fedha za matumizi yatakayoidhinishwa na mswada huo.³

8.6 MASUALA YA FEDHA NA MFUKO MKUU WA HAZINA YA SERIKALI

Katiba ya Jamhuri ya Muungano katika Sehemu ya pili inaanzisha Mfuko Mkuu wa Hazina na Fedha za Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Ni vyema katika taarifa hii tukinukuu Ibara za Katiba zinazoanzisha Mfuko huu kama ifuatavyo;

- (i) Fedha zote zitakazopatikana kwa njia mbalimbali kwa ajili ya matumizi ya Serikali ya Jamhuri ya Muungano, isipokuwa fedha za aina iliyotajwa katika ibara ndogo

¹ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 139.

² Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 140 (1).

³ Ibara ya 140 (2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

ya (2) ya ibara hii, zitawekwa katika mfuko mmoja maalum ambao utaitwa Mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali.

- (ii) (2) Fedha ambazo hazitawekwa kwenye Mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali ni zile zote ambazo zimetajwa na Sheria kwamba zitumike kwa shughuli maalum au ziwekwe katika mfuko mwingine kwa ajili ya matumizi maalum¹.
- (iii) Katiba pia imetoa Masharti mbalimbali ya namna ya kutoa fedha za matumizi kutoka mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali kama ifuatavyo: fedha hizo ziwe kwa ajili ya matumizi ambayo yameidhinishwa yatokane na fedha zilizomo katika Mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali na idhini hiyo iwe imetolewa na Katiba hii au sheria nyingine yoyote;
- (iv) fedha hizo ziwe kwa ajili ya matumizi ambayo yameidhinishwa ama na sheria ya Matumizi ya Serikali iliyotungwa mahsusi na Bunge au sheria iliyotungwa kwa mujibu wa masharti ya ibara ya 140 ya Katiba hii².

Katiba pia imetoa mwongozo na utaratibu wa kuidhinisha matumizi ya fedha zilizomo katika Mfuko Mkuu wa Hazina ambapo Rais amepewa mamlaka ya kutoa maagizo kwa watu wanaohusika watengeneze na kuwasilisha kwenye Bunge katika kila mwaka wa fedha wa Serikali, makadirio ya mapato na matumizi ya Serikali ya Jamhuri ya Muungano kwa ajili ya kipindi cha mwaka wa fedha unaofuata³.Utaratibu unaofuata ni kwamba Baada ya Bunge kuyakubali makadirio ya matumizi (mbali na matumizi ambayo yameidhinishwa ama na Katiba hii au sheria nyingine yoyote kuwa yatokane na fedha zilizomo katika Mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali) kutawasilishwa kwenye Bunge Muswada ambao utaitwa

¹ Tazama ibara ya 135.

² Tazama ibara ya 136 (1). Tazama pia ibara ya 136 (2) na 136 (3)

³ Tazama ibara ya 137 (1).

Muswada wa Sheria ya Matumizi ya fedha za Serikali, kwa ajili ya kuidhinisha matumizi ya fedha kutoka Mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali, na fedha hizo zitatolewa kulipa gharama za shughuli mbalimbali za Serikali zinazohusika na makadirio hayo. Katiba ya Jamhuri ya Muungano vilevile imeweka Utaratibu wa kuidhinisha matumizi ya fedha kabla ya Sheria za Matumizi kuanza kutumika ambapo Bunge limepewa mamlaka ya kutunga sheria kwa ajili ya kuweka masharti ya kuidhinisha matumizi ya fedha kutoka Mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali kwa kufuata utaratibu ulioelezwa katika Katiba.¹

Fedha zilizomo katika mfuko mkuu wa Hazina ya Serikali hazitolewa kutoka mfuko huo kwa ajili ya matumizi hayo mpaka yawe yameidhinishwa na Mdhhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Hesabu za Serikali na pia kwa sharti kwamba fedha hizo ziwe zimetolewa kwa kufuata utaratibu uliwekwa kwa ajili hiyo na kwa mujibnu wa Sheria iliyotungwa na Bunge.² Vilevile katika Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, kuna utaratibu maalum wa kuidhinisha matumizi ya fedha zilizomo katika mfuko mkuu wa Hazina ya Serikali. Kama tulivyoona hapo juu kuwa Katiba inasema kuwa Rais atatoa maagizo kwa watu wanaohusika kwamba watengeneze na kuwasilisha kwenye Bunge katika kila mwaka wa fedha wa Serikali makadirio ya mapato na matumizi ya Serikali ya Jamhuri ya Muungano kwa ajili ya kipindi cha mwaka wa fedha unaofuata.³ Vilevile Katiba inaendelea kusema kuwa baada ya Bunge kuyakubali makadirio ya matumizi (mbali na matumizi ambayo yameidhinishwa ama na Katiba hii au Sheria nyingine yoyote kuwa yatokane na fedha zilizomo katika mfuko mkuu wa Hazina ya Serikali) kuwasilishwa kwenye Bunge mswada ambao utaitwa mswada wa Sheria ya matumizi ya Fedha za Serikali, kwa ajili ya kuidhinisha matumizi ya fedha za kutoka mfuko mkuu wa Hazina ya Serikali, na fedha hizo zitakazotolewa kulipa gharama za shughuli mbalimbali za Serikali zinazohusika na makadirio hayo.⁴

¹ Tazama ibara ya 139 (1).

² Ibara ya 136(3) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977. Tazama pia Ibara ya 136(2) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

³ Ibara ya 137 (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

⁴ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 137 (c).

Deni la Taifa litadhaminiwa na mfuko mkuu wa Hazina ya Serikali ya Jamhuri ya Muungano.¹ Kwa ufafanuzi zaidi deni la Taifa maana yake ni deni lenyewe na pia riba inayolipwa juu ya deni hilo, fedha zinazowekwa akiba kwa ajili ya kulipa deni pole pole na gharama zote zinazoambatana na usimamizi wa deni hilo.²

8.7 MISHAHARA YA WATUMISHI WA SERIKALI YA MUUNGANO

Kwa mujibu wa Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.³ Watumishi wa Serikali watakaohusika watalipwa mishahara na posho kama itakavyoelezwa na Sheria iliyotungwa na Bunge. Fedha za malipo ya mishahara na posho za watumishi wa Serikali wanaohusika na fedha za malipo ya uzeeni na kiinua mgongo kwa wale wanaostahili malipo hayo zitatolewa kutoka mfuko mkuu wa Hazina ya Serikali. Mshahara anaolipwa mtumishi wa Serikali anayehusika havitabadilishwa baada ya mtumishi huyo kuteuliwa, kwa jinsi ambayo itapunguza maslahi ya mtumishi huyo.⁴ Iwapo mtumishi wa Serikali atahiari kuchagua kima cha mshahara au aina ya masharti ya kazi basi mshahara wa kima hicho atakachochagua na aina hiyo ya kazi atakayechagua vitahesabiwa kuwa vina maslahi zaidi kuliko kima cha mshahara kingine chochote ambacho anaweza kuchagua au aina ya masharti ya kazi nyingine yoyote ambayo angeweza kuchagua.⁵

¹ Kama ilivyo hapo juu, bara ya 141 (1).

² Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 141 (2).

³ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 142 (1).

⁴ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 142 (3).

⁵ Ibara ya 142 (4) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977.

8.8 GHARAMA ZA UENDESHAJI WA MAMBO YA MUUNGANO

Ni vema pia kuangalia gharama za uendeshaji wa mambo ya Muungano kwa kuangalia taarifa mbalimbali na tafiti zilizofanyika. Mfano Stadi ya Masuala ya Fedha yanayohusu Mambo ya Muungano iliyofanywa na Tume ya Pamoja ya Fedha (JFC) mwaka 2008 insema kuwa Katika kubaini gharama za uendeshaji wa Mambo ya Muungano katika asasi mbalimbali, utaratibu wa kutenganisha (apportion) gharama hizo kwa kuzingatia majukumu ya Wizara/Idara/Asasi ulitumika.

8.9 MAPATO YA MUUNGANO

Mapato ya Muungano yanatokana na vyanzo vya mapato yaliyotajwa na vyanzo vya mapato yaliyotajwa moja kwa moja na utekelezaji wa mambo ya Muungano yaliyoainishwa katika nyongeza ya kwanza ya Katiba.¹ Nyongeza ya Kwanza ya Katiba imeainisha Vyanzo vya Mapato ya Kodi kuwa ni vifuatavyo;

- 1) Kodi ya Mapato kwa watu binafsi na mashirika;
- 2) Ushuru wa Forodha;
- 3) Ushuru wa Bidhaa zinazotengenezwa nchini Tanzania unaosimamiwa na Idara ya Forodha Vyanzo hivyo vya Mapato vinatambulika kuwa Vyanzo vya Mapato ya Kodi vya Muungano². Aidha, katika utekelezaji wa baadhi ya Mambo ya Muungano hupatikana mapato kutokana na Ada na Tozo kwa huduma mbalimbali. Mapato hayo hutambulika kuwa ni Mapato ya Muungano yasiyotokana na kodi

¹ Kiambatisho 1

² Muhtasari wa Ripoti ya Stadi ya Vyanzo vya Mapato ya Muungano iliyofanywa na Tume ya Pamoja ya Fedha (JFC) mwaka 2012.

4) Vyanzo vya Mapato yasiyo ya Kodi ni kama ifuatavyo;¹

- (i) Ada na tozo mbalimbali;
- (ii) Gawio kutoka katika Mashirika mbalimbali ya Muungano wa pamoja; na
- (iii) Mauzo ya vifaa chakavu vya Serikali ya Muungano.

Vyanzo vya Mapato ya Muungano vimegawanyika katika makundi mawili kama ifuatavyo;

Vyanzo vya Mapato yatokanayo na kodi Vyanzo hivi vimetajwa katika Nyongeza ya Kwanza ya Katiba, navyo ni:-

8.9.1 Kodi ya Mapato

Kodi hii inatozwa na kukusanywa na Mamlaka ya Mapato Tanzania kwa mujibu wa Sheria ya Kodi ya Mapato ya mwaka 2004 (Sura Na. 332). Chini ya Sheria hiyo, Kodi ya Mapato hutozwa na kukusanywa kutoka kwenye maeneo yafuatayo;

1. Kodi ya Mapato kutokana na faida ya biashara

Kodi hii hutozwa kwenye faida ya biashara ipatikanayo kwa mwaka wa mapato baada ya kuzingatia mauzo yote ya biashara na kutoa gharama zote za uendeshaji zinazokubalika kisheria.

2. Kodi ya Mapato yatokanayo na ajira

Kodi hii hutozwa katika mapato yanayoambatana na ajira pamoja na marupurupu (Employment income).

3. Kodi ya Mapato yatokanayo na uwekezaji,

Kodi hii hutozwa katika;

- (i) Gawio litokanalo na faida ya Kampuni kwa Wenye-hisa kwa mwaka;

¹ Mapato hayo ni pamoja na gawio la Benki Kuu, ada na tozo zinazokusanywa na Wizara/Idara. Mamlaka na Asasi mbalimbali zinazosimamia Mambo ya Muungano.

- (ii) Riba ambayo inapatikana kutokana na uwekezaji wa mtaji wa fedha;
- (iii) Pango na ukodishaji wa rasilimali;
- (iv) Faida halisi inayotokana na kuuza Kitega uchumi au rasilimali.

8.9.2 Ushuru wa Forodha

Ushuru huu hukusanywa na Idara ya Forodha ya Mamlaka ya Mapato Tanzania. Ukusanyaji wa Ushuru wa Forodha hufanywa chini ya Sheria ya Umoja wa Forodha ya Jumuiya ya Afrika Mashariki (*the East African Community Customs Management Act, 2004*). Ushuru huu unatozwa kwenye bidhaa zote zinazoingizwa nchini kutoka nje. Ushuru wa Forodha hutozwa kwa viwango vilivyowekwa kwa kuzingatia bidhaa iliyoainishwa na utaratibu uliokubalika the Harmonized Commodity Description and Coding System – HS Code). Kwa kuzingatia makubaliano ya Jumuiya ya Afrika Mashariki kuhusu Umoja wa Forodha kwa nchi wanachama (*East Africa Community Customs Union*), viwango sawa vya Ushuru wa Forodha vitatumika kwa nchi zinazounda Umoja wa Forodha¹.

¹ Angalia Muhtasari wa Ripoti ya Stadi ya Vyanzo vya Mapato ya Muungano iliyofanywa na Tume ya Pamoja ya Fedha wa pamoja (JFC) mwaka 2010/2011.

Jedwali Na.1: Makusanyo halisi ya Kodi ya Mapato kwa mwaka 2001/02hadi mwaka 2010/11 (Shilingi Bilioni)

MWAKA	2001/02	2001/03	2001/04	2001/05	2001/06	2001/07	2001/08	2001/09	2001/10
Tanzania Bara	256.2	312.4	405.5	510.9	637.8	853.5	1,105.7	1,349.8	1,498.0
Zanzibar	3.6	4.4	5.0	5.7	7.9	10.1	13.6	19.3	24.1
JUMLA	259.8	316.8	410.5	516.6	645.7	863.6	1,119.3	1,369.1	1,522.1

Chanzo: Tume ya Mfuko wa Fedha wa pamoja (JFC) mwaka 2010/2011.

Vyanzo vya Mapato yasiyo ya Kodi Mapato yasiyo ya kodi yanahusisha Ada na Tozo mbalimbali zinazotokana na utekelezaji wa Mambo ya Muungano. Mapato hayo pia yanahusisha Gawio kutoka katika mashirika mbalimbali ya Muungano pamoja na Mauzo ya vifaa chakavu vya Serikali ya Muungano. Mapato yasiyotokana na kodi hukusanywa na Idara, Asasi na Mamlaka zifuatazo;

Na.	Wizara	Idara/Asasi
1.	Ofisi ya Waziri Mkuu	Msajili wa Vyama vya Siasa
2.	Wizara ya Katiba na Sheria	Mahakama ya Rufani
3.	Wizara ya Uchukuzi	(a) Mamlaka ya Usafiri wa Anga (TCAA) (b) Mamlaka ya Hali ya Hewa (TMA) (c) Mamlaka ya Bandari Tanzania (TPA) (d) Shirika la Ndege Tanzania (ATC)
4.	Wizara ya Mawasiliano Sayansi na Teknolojia	(a) Mamlaka ya Udhhibiti wa Mawasiliano (TCRA) (b) Shirika la Posta Tanzania (c) Shirika la Simu Tanzania
5.	Wizara ya Mambo ya Ndani	(a) Idara ya Uhamiaji (b) Jeshi la Polisi
6.	Wizara ya Biashara na Viwanda	Wakala wa Usajili na Utoaji wa Leseni za Biashara (BRELA)
7.	Wizara ya Fedha na Uchumi	(a) Idara ya Shughuli za Bima (b) Benki ya Posta Tanzania (TPB) (c) Consolidated Holdings Company Ltd. (d) National Microfinance Bank (NMB) (e) NBC Ltd. (f) Benki Kuu ya Tanzania (BoT) (g) Kamisheni ya Bima
8.	Wizara ya Nishati na Madini	Shirika la Maendeleo ya Petroli Tanzania (TPDC)

Chanzo: Tume ya Mfuko wa Fedha wa pamoja (JFC) mwaka 2010/2011.

Uchambuzi uliofanyika katika mwenendo wa makusanyo ya mapato yatokanayo na Kodi ya Mapato, Ushuru wa Forodha, Ushuru wa Bidhaa zinazozalishwa nchini na Mapato yasiyo ya Kodi umeonyesha kuwa Kodi ya Mapato inachangia kwa kiasi kikubwa katika Mapato ya Muungano yatokanayo na Kodi¹. Ushuru wa Forodha ni chanzo cha pili kikuu cha mapato ya Muungano yatokanayo na kodi.

Ushuru wa Bidhaa zinazozalishwa nchini ni mojawapo ya vyanzo vya mapato ya Muungano kinachochangia mapato ya Muungano kwa urahisi na kukusanywa kwa gharama nafuu. Kwa mujibu wa utafiti huu, kwa wastani, asilimia 92 ya mapato yote ya Muungano yanatokana na vyanzo vya mapato ya kodi, na asilimia 8 inatokana na vyanzo visivyo vya kodi. Kwa jumla, Mapato ya Muungano yaliongezeka kutoka Shilingi bilioni 472.2 mwaka 2001/02 hadi Shilingi bilioni 1,082.6 mwaka 2005/06².

8.9.3 Mapato yasiyo ya Muungano Tanzania Bara

Mapato yasiyo ya Muungano kwa upande wa Tanzania Bara yanatokana na vyanzo vya Kodi na visivyo vya Kodi vinavyotokana na mambo yasiyo ya Muungano. Aidha, mapato mengine yanatokana na mikopo na misaada kutoka ndani na nje ya Nchi inayotolewa kwa Serikali ya Jamhuri ya Muungano kwa mambo yasiyo ya Muungano kwa upande wa Tanzania Bara.

Mapato hayo ni kama ifuatavyo;

- 1) Mapatano yanayotokana na Kodi miongoni mwa mapato hayo ni;
 - (i) Kodi ya ongezeko la Thamani (*VAT*);
 - (ii) Ushuru wa stempu;
 - (iii) Kodi za Bidhaa za Mafuta;
 - (iv) Kodi za Hoteli;
 - (v) Kodi za Vyombo vya moto (*Motor Vehicles*);

¹ Angalia Muhtasari wa Ripoti ya Stadi ya Vyanzo vya Mapato ya Muungano iliyofanywa na Tume ya Mfuko wa Fedha wa pamoja (JFC) mwaka 2010/2011.

² Tazama Muhtasari wa Ripoti ya Stadi ya Vyanzo vya Mapato ya Muungano iliyofanywa na Tume ya Mfuko wa Fedha wa pamoja (JFC) mwaka 2010/2011.

(vi) Ada ya Viwanja vya ndege; na

(vii) Ada ya Bandari

2) Mapato yasiyotokana na Kodi. Miongoni mwa mapato hayo ni;

(i) Mapato yanayotokana na vyanzo visivyo vya Muungano;¹

(ii) Misaada kutoka nje ya nchi;na

(iii) Mikopo kutoka ndani na nje ya nchi.

8.9.4 Mapato yasiyo ya Muungano - Zanzibar

Mapato yasiyo ya Muungano kwa upande wa Zanzibar yanatokana na vyanzo vya kodi na visivyo vya kodi vinavyotokana na mambo yasiyo ya Muungano. Aidha, mapato mengine yanatokana na mikopo na misaada kutoka ndani nan je ya nchi inayotolewa kwa Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar. Mapato hayo ni kama yafuatayo;

1) Mapato yanayotokana na Kodi miongoni mwa mapato hayo ni;

(i) Kodi la Ongezeko la Thamani (*VAT*);

(ii) Kodi za Bidhaa za Mafuta;

(iii) Kodi za Hoteli

(iv) Ushuru wa Stempu;

(v) Ada ya Bandari na Uwanja wa Ndege; na

(vi) Mapato yanaokusanywa na Mamlaka ya Mapato Tanzania (TRA) kutoka Zanzibar.

2) Mapato yasiyotokana na Kodi ni;

(i) Mapato yanayotokana na vyanzo visivyo vya Kodi¹

¹ Mapato hayo ni pamoja na ada na tozo zinazokusanywa na Wizara/Idara, Mamlaka na Asasi mbalimbali zinazosimamia mambo yasiyo ya Muungano.

- (ii) Misaada kutoka nje ya nchi; na
- (iii) Mikopo kutoka ndani na nje ya nchi.

8.9.5 Matumizi ya SMT

Serikali ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania katika kutekeleza majukumu yake yanayohusu Mambo ya Muungano inaelekeza matumizi yake katika maeneo makuu yafuatayo;

- (i) Kugharamia utekelezaji wa mambo ya Muungano yaliyoorodheshwa katika Nyongeza ya Kwanza ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania;
- (ii) Kulipia madeni ya mikopo ya ndani na nje ya nchi iliyochukuliwa na Serikali ya Jamhuri ya Muungano kwa utekelezaji wa mambo ya Muungano; na
- (iii) Uhaulishaji kwa maombi na matumizi maalum ya Serikali ya Mapinduzi ya Mapinduzi Zanzibar.

¹ Mapato hayo ni pamoja na gawio la Benki Kuu, ada na tozo zinazokusanywa na Wizara/Idara, Mamlaka na Asasi mbalimbali.

8.9.6 Matumizi ya SMT – Kwa Mambo yasiyo ya Muungano Tanzania Bara

Serikali ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania katika kutekeleza majukumu yake yasiyo ya Muungano kwa upande wa Tanzania Bara inaelekeza matumizi yake katika maeneo makuu yafuatayo;

- (i) Kugharamia utekelzaji wa mambo yasiyo ya Muungano; na
- (ii) Kulipia madeni ya mikopo ya ndani ya nje ya nchi isiyochukuliwa na Serikali ya Jamhuri ya Muungano kwa utekelezaji wake mambo yasiyo ya Muungano.

8.9.7 Matumizi ya SMZ

Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar katika kutekeleza majukumu yake yanayohusu mambo yasiyo ya Muungano inaelekeza matumizi yake katika maeneo makuu yafuatayo;

- (i) Kugharamia utekelezaji wa mambo yasiyo ya Muungano kwa upande wa Zanzibar;
- (ii) Kulipia madeni ya mikopo ya ndani;
- (iii) Kulipia madeni ya nje yaliyochukuliwa na Serikali ya Jamhuri ya Muungano kwa utekelezaji wa mambo yasiyo ya Muungano kwa upande wa Zanzibar;
- (iv) Kugharamia utekelezaji wa baadhi ya asasi za Muungano kwa upande wa Zanzibar.

SMZ imekuwa ikigharamia baadhi ya asasi za Muungano kwa upande wa Zanzibar kama vile Jeshi, Polisi na Uhamiaji. Utaratibu huo siyo wa kiKatiba na kwamba jukumu hilo lilipaswa kufanywa na SMT.¹

¹ Taarifa ya Tume ya Pamoja ya Fedha, Mei 2011

8.10 UENDESHAJI WA MAMBO YA MUUNGANO

Tume ya pamoja ya Fedha iliundwa mwezi Juni, 2003 kwa Sheria ya Bunge¹ kwa lengo la kutekeleza matakwa ya Ibara ya 134 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.

Kwa mujibu wa kifungu cha 7 cha Sheria ya Tume, Tume ndiyo chombo kikuu cha kutoa mapendekezo ya mfumo wa mapato na matumizi wa Jamhuri ya Muungano na fedha zitakazochangwa na Serikali mbili kwenye Akaunti ya Fedha ya Pamoja.

Katika kutekeleza mambo ya Muungano, kuna mambo mawili muhimu yanajitokeza. Kwanza ni kujua ni mambo gani ya Muungano na pili ni kufahamu gharama za kutekeleza majukumu yanayotokana na mambo ya Muungano. Katiba ya Jamhuri ya Muungano imetoa fursa kwa mujibu wa Ibara ya 133 na 134 ya kuweka utaratibu wa pande zote mbili za Muungano kuchangia gharama za utekelezaji wa Mambo ya Muungano na kugawana mapato yanayotokana na mambo hayo.

Serikali ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania imekuwa ikigharamiwa mambo ya Muungano kutokana na vyanzo vya mapato ya Muungano na visivyo vya Muungano kwa upande wa Tanzania Bara. Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar ilikuwa ikichangia moja kwa moja gharama za kuendesha mambo ya Muungano katika kipindi cha mwaka 1964 hadi 1985. Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar inaendelea kuchangia kupitia mapato ya Muungano² yanayokusanywa na SMT.

Kwa mujibu wa ripoti ya Tume kuhusu uchambuzi wa vigezo vya kugawana mapato na kuchangia gharama za Muungano ya mwaka 2006, mapato yanatokana na vyanzo vya Muungano yanatosheleza kugharamia utekelezaji wa Mambo ya Muungano na kuwepo kwa ziada.

Kwa mujibu wa Ibara ya 34 (1) ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Serikali inakusanya mapato yanayatokana na

¹ The Joint Finance Commission Act, Cap. 140 of 1996.

Muungano na mambo yasiyokuwa ya Muungano kwa upande wa Tanzania Bara na kuziweka katika mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali ya Jamhuri ya Muungano. Mapato hayo hutumika kugharamia mambo ya Muungano na yasiyo ya Muungano kwa upande wa Tanzania.

Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar hukusanya mapato yanayotokana na vyanzo vya mapato yasiyo ya Muungano kwa upande wa Zanzibar ambayo yanaingizwa katika mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar. Mapato hayo pamoja na mapato ya Muungano yanayokusanywa na mamlaka ya Mapato Tanzania kwa upande wa Zanzibar yanaingizwa katika mfuko Mkuu wa Hazina ya Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar na hutumika kugharamia mambo yasiyo ya Muungano na baadhi ya mambo ya Muungano,¹ kwa upande wa Zanzibar.

8.11 KANUNI (FORMULA) YA KUCHANGIA GHARAMA ZA MUUNGANO

Kumbukumbu zinaonyesha kuwepo kwa makubaliano kati ya Mawaziri wa Fedha na SMT na SMZ ikionyesha kima cha mchango wa Zanzibar kuwa ni wastani wa shilingi milioni 12 kwa mwaka kuanzia mwaka wa 1964/65 mpaka machi, 1977. Kiwango hiki kilikatwa kutokana na pato la Ushuru wa Forodha na kodi ya Mapato iliyokuwa inakusanywa na SMT kutoka upande wa Zanzibar. Kufuatia agizo la Halmashauri Kuu ya CCM kuwa mapato ya kila upande yaingie kwenye Hazina ya SMT kwa Tanzania Bara na Hazina ya SMZ kwa Tanzania Zanzibar, yalifikwa makubaliano kwamba kila upande uchangie gharama za mambo ya Muungano kwa msingi (fomula) wa uwiano wa idadi ya watu na pato la Taifa. Hata hivyo, kumekuwa na changamoto kadhaa kuhusu uchangiaji wa gharama zikiwemo zifuatazo;

¹ **Kwa mujibu wa maamuzi ya Chama cha Mapinduzi ya mwaka 1977 na kuridhiwa na Serikali zote mbili, Mapato** ya Muungano yanayokusanywa Zanzibar yalikusudiwa kugharamia mambo yasiyo ya Muungano kwa upande wa Zanzibar na siyo kugharamia baadhi ya Asasi za Muungano zinazotoa huduma Zanzibar. Baadhi ya Asasi zinazogharamiwa na Zanzibar ni pamoja na Idara ya Usalama wa Taifa na Jeshi la Polisi.

- 1) SMZ inatoa hoja kwamba “formula” hiyo inaelekea kuchangisha kila Mtanzania wa Tanzania Zanzibar kiasi kikubwa zaidi ya kiwango anachochangishwa kila Mtanzania wa Tanzania Bara.
- 2) SMZ inatoa hoja kuwa baadhi ya shughuli ambazo zimehusishwa katika mambo ya kuchangia kimuungano siyo mambo ya Muungano na hivyo kutaka yafanyiwe mchanganuo na ufafanuzi zaidi ili kufikia maelewano. Maeneo hayo ni pamoja na yanayohusisha gharama ya;
 - (i) Michango kwa mikataba ya kimataifa (External Contributions) ambayo imeridhiwa na Jamhuri ya Muungano kama vile ILO, GATT, PTA, SADC, WHO, UNEP, UNIDO, UNDP, CCC na IBRD.
 - (ii) Pensheni za Viongozi wa kisiasa.
 - (iii) Pensheni za marupurupu ya viongozi wa Kitaifa.
 - (iv) Ofisi ya Rais wa Jamhuri ya Muungano hususani Usalama wa Taifa.
 - (v) Mahakama ya Rufani na sikukuu za kitaifa.
 - (vi) Mdhibiti na Mkaguzi Mkuu wa Mahesabu ya SMT; na
 - (vii) Mambo mengine ya kimuungano ambayo hayakuorodheshwa katika Nyongeza ya Kwanza ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano.
- 3) SMZ kutokuwa na mapato ya kutosheleza mahitaji ya bajeti yake.
- 4) SMZ inatoa hoja kuwa kwa mujibu wa Ibara ya 114 ya Katiba ya Zanzibar ya mwaka 1984 ni lazima mchango wa SMZ utolewe baada ya SMZ kukubali ushauri na mapendekezo ya Tume ya Pamoja ya Fedha iliyoundwa na Katiba ya Muungano Ibara ya 133. Hadi sasa wajumbe wa Tume hiyo hawajateuliwa na Sheria ya kuiwezesha kutekeleza kazi zake haijatangwa.

8.12 UPATIKANAJI NA MGAWANYO WA MISAADA

Kwa mujibu wa Katiba ya Muungano, misaada kutoka Nje kiKatiba siyo miongoni mwa mambo ya Muungano. Misaada kwa maana isiyojumuisha mikopo ipo ya aina nne;

- (i) Misaada inayoombwa na SMT kutoka nchi za nje na Mashirika ya Nje kwa ajili ya Tanzania Bara na Zanzibar;
- (ii) Misaada inayoombwa na SMT kwa ajili ya Bara peke yake au maeneo fulani ya Tanzania Bara;
- (iii) Misaada inayoombwa na Serikali ya Zanzibar moja kwa moja kwa ajili ya Zanzibar;
- (iv) Misaada inayotolewa na Wafadhili kwa kusaidia miradi maalum.

Ingawa misaada si jambo la Muungano, kwa mtizamo wa Serikali ya Mapinduzi Zanzibar, misaada kwa mujibu wa Kifungu (a) na (d) hapo juu inaleta sura ya kimuungano. Serikali ya Mapinduzi Zanzibar inaona kuwa haifaidiki ipasavyo na mgawanyo wa misaada ya aina hiyo.

Hisia hizi zimetokana na ukweli kwamba misaada haikuelezwa katika Katiba ya Jamhuri ya Muungano na wala haipo Sheria inayohusu misaada, na kwa hivyo haina utaratibu mahsusi wa utekelezaji kuhusu upatikanaji na ugawaji wa misaada.

8.13 UZOEFU NA MLINGANISHO NA NCHI NYINGINE

Katika Taarifa hii, ni vyema kuangalia uzoefu toka nchi nyingine zenye Muungano ili kujifunza namna bora ya kushughulikia mambo ya fedha, mapato na mgawanyo wa fedha kwa Serikali ya Jamhuri ya Muungano. Mathalan, Tume ya Pamoja ya Fedha (JFC) ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ilitembelea nchi mbalimbali (katika kipindi cha mwaka 2004 hadi 2010) zenye mfumo wa Shirikisho au Muungano kwa lengo la kujifunza namna nchi hizo zinavyoshughulikia mambo ya Muungano yanayohusu uhusiano

wa kifedha. Nchi hizo ni India, Uingereza Australia, Hispania, Finland, Denmark, Canada, Ujerumani, Ethiopia na Nigeria¹.

8.13.1 Finland

Muundo wa nchi ya Finland unajumuisha Finland na Visiwa vya Aland. Masuala ya Muungano yanayohusu fedha huratibiwa na Tume ya Aland (*Aland Delegation*) ambayo husimamia ugawanaji wa mapato. Mgao wa fedha unaofanywa kwa visiwa vya Aland upo kwa misingi ya fomula ya masawazisho (*Equalization*) na upeo wa majukumu ya Aland. Visiwa hivyo hupata asilimia 0.45 ya makusanyo ya kodi za Muungano. Mgawanyo huu upo kwa mujibu wa Sheria (*Autonomy Act, 1991*). Kiwango hicho kinaweza kubadilika endapo baadhi ya majukumu ya kiutawala yatahamishwa toka Serikali Kuu kwenda kwenye visiwa hivyo. Mapendekezo ya Tume hii hupelekwa moja kwa moja kwa Rais wa Finland na yeye ndiye mwenye uamuzi ya mwisho². Endapo Rais hataridhika na mapendekezo ya Tume hiyo ataomba ushauri wa Mahakama Kuu.

8.13.2 Denmark

Nchi ya Denmark ni muungano wa Denmark, visiwa vya Faroe na Greenland. Nchi hiyo ina utaratibu maalumu wa kushughulikia masuala ya fedha ya Muungano, ambao unahusisha kutenga kima maalumu cha fedha kwa ajili ya mgao kwa Visiwa vya Faroe na Greenland. Utaratibu huo hauzingatii fomula, isipokuwa unategemea majukumu ya kukusanya kodi ambayo yanahamishiwa kwenye Mamlaka ya Ndani ya Visiwa hivyo toka Serikali Kuu. Chini ya utaratibu huu, kima kinachotengwa kinapunguzwa endapo Serikali za ndani zitapewa majukumu ya ukusanyaji na utumiaji wa kodi zilizokuwa chini ya Serikali Kuu. Aidha, Wabunge watatu kutoka kila kisiwa huingia kwenye Bunge la *Denmark* na kuwa Wajumbe kwenye Kamati ya Fedha ambayo pia ina jukumu la kuhakikisha utekelezaji wa utaratibu huo.

¹ Tazama Taarifa ya Tume ya Pamoja ya Fedha, Mei 2011 Ukurasa wa 9-16

² Tazama Taarifa ya Tume ya Pamoja ya Fedha, Mei 2011 Ukurasa wa 9-16.

8.13.3 Ujerumani

Shirikisho la Ujerumani limeundwa na Majimbo kumi na sita (16). Uhusiano wa kifedha baina ya Serikali ya Shirikisho na Serikali za Majimbo unaongozwa na sheria zinazotungwa na kusimamiwa na Serikali ya Shirikisho. Uhusiano huo unajumuisha maeneo ya kodi zinazokusanywa na Serikali ya Shirikisho na zinazokusanywa na Serikali za Majimbo. Hata hivyo, Serikali ya Shirikisho huwajibika kutoa ruzuku kwa Serikali za Majimbo kwa kuzingatia majadiliano na makubaliano baina ya pande mbili. Msingi mkuu unaozingatiwa katika utoaji wa ruzuku ni kuwa kila raia wa Ujerumani popote alipo kwenye Shirikisho ana haki ya kupata huduma za kijamii zenye kiwango kinachowiana. Matokeo ya majadiliano baina ya Serikali ya Shirikisho na Serikali za Majimbo kuhusu stahili ya ruzuku kwa kila jimbo, hutungiwa sheria katika ngazi ya Shirikisho. Pande zote zinawajibika kuzingatia na kutekeleza Sheria hizo.

Hata hivyo, ibara ya 105 na 106 za Katiba ya Ujerumani zinaipa Serikali ya Shirikisho mamlaka ya kutoza kodi nyingi kama vile kodi ya mapato, ushuru wa forodha, kodi ya majengo na ardhi, ushuru wa magari, kodi ya barabara, kodi ya mitaji, bima, na hawala za fedha (*bills of exchange*), n.k.

8.13.4 Ethiopia

Katiba ya Shirikisho la Kidemokrasia la Jamhuri ya Ethiopia, 1994 inaainisha mamlaka ya kukusanya kodi katika mafungu matatu. Fungu la kwanza ni maeneo ambayo Serikali ya Muungano peke yake ina mamlaka ya kukusanya kodi (exclusive federal powers of taxation).¹ Fungu la pili ni maeneo ambayo Serikali ya Muungano inaweza kutoza kodi pamoja na Serikali za Washirika (*concurrent powers of taxation*).² Fungu la tatu ni maeneo ambayo Serikali za Washirika pekee zitatoza kodi (*exclusive states' [majimbo] power of taxation*).³ Katiba hiyo inatamka kuwa kuwa Serikali ya Muungano

¹ Ibara ya 96 ya Katiba ya Ethiopia.

² Kama ilivyo juu, ibara ya 98.

³ Kama ilivyo hapo juu, Ibara ya 97.

na Serikali za Washirika zitagharimikia shughuli na majukumu yote waliyonayo kisheria.¹

8.13.5 Marekani

Katiba ya Marekani imetoa mamlaka kwa Serikali ya Muungano (shirikisho) na Serikali za Washirika (majimbo) kukusanya kodi kwa ajili ya uendeshaji wa shughuli zake bila kutegemea msaada kutoka Serikali nyingine. Marekebisho ya 16 ya Katiba ya nchi hiyo yametoa mamlaka kwa Bunge (*Congress*) kutoza kodi ya mapato kutoka kwenye chanzo chochote na kwamba hailazimiki kugawa mapato hayo kwa Serikali ya Washirika. Serikali za Washirika (majimbo) nazo zina mamlaka ya kutoza kodi mbalimbali ikiwemo kodi ya mapato.

8.14 HITIMISHO NA TATHMINI

Katika uchambuzi wa Masuala ya Fedha yanayohusu Mambo ya Muungano masuala mbalimbali yamejitokeza ambayo yanahitaji kupatiwa ufumbuzi;

(i) ***Ugumu wa kubaini mapato na matumizi ya Muungano yasiyotokana na kodi***

Mfumo wa kuwa na asasi zinazotekeleza majukumu ya Muungano na yasiyo ya Muungano katika Serikali ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, unasababisha ugumu wa kubaini mapato na matumizi ya Muungano yasiyo ya kodi yanayokusanywa na kutumiwa moja kwa moja na asasi zinazoruhusiwa kubakia na mapato (retention) hayo; na iwapo yanatumika katika utekelezaji wa Mambo ya Muungano pekee ndani ya asasi hizo. Kwa mfano, Mamlaka ya Mawasiliano Tanzania inakusanya mapato ya Muungano na yasiyo ya Muungano yanayotokana na vyanzo visivyo vya kodi kutokana na utekelezaji wa majukumu yake. Kutokana na hali hiyo, inakuwa vigumu kubainisha iwapo mapato ya Muungano yanatumika kugharamia Mambo ya Muungano.

¹ Kama ilivyo hapo juu, ibara ya 94(1).

(ii) ***Kutoanzishwa kwa Akaunti ya Fedha ya Pamoja***

Kutokuanzishwa kwa Akaunti ya Fedha ya Pamoja¹, kunasababisha kutokuwekwa pamoja mapato ya Muungano kwenye Akaunti hiyo ambayo ni mchango wa Serikali mbili (SMT na SMZ) kwa ajili ya kugharamia Mambo ya Muungano.

8.15 MAPENDEKEZO

Kwa kuzingatia changamoto zilizopo na uzoefu toka nchi nyingine inaonekana kuwa utaratibu unaotumiwa na nchi kama Marekani na Ethiopia utafaa zaidi kufuatana na muundo wa Muungano uliopendekezwa na taarifa hii ya utafiti. Aidha, utaratibu huo unaweza kuepusha migongano inayoweza kutokea kutokana na ugawaji wa mapato na uchangiaji wa gharama za kuendesha Serikali ya Muungano. Kwa hiyo, inapendekezwa kama ifuatavyo;

- 1) Katiba iainishe kuwa kila Serikali ikusanye kodi kuendesha shughuli zake bila kutegemea mgao toka Serikali nyingine. Hata hivyo, Serikali ya Muungano inaweza kusaidia au kutoa ruzuku kwa upande ambao utaonekana kuna matatizo;
- 2) Katiba iainishe maeneo ambayo Serikali ya Muungano itakusanya kodi ili iweze kujiendesha. Inapendekezwa kuwa maeneo ya kodi yagawanywe mara tatu, yaani maeneo ambayo Serikali ya Muungano itakuwa na mamlaka ya kipekee ya kutoza kodi (*exclusive taxing powers*). Pili, kuwe na maeneo ambayo Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika kwa pamoja zitakuwa na mamlaka ya kutoza kodi (*concurrent taxing powers*). Tatu, Katiba iainishe maeneo ambayo Serikali za Washirika watatoza kodi bila ya kuingiliwa na Serikali ya Muungano.

¹ Kwa mujibu wa Ibara ya 133 ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano, fedha ya kugharamia Mambo ya Muungano itatokana na mapato ya Muungano yatakayo wekwa kwenye Akaunti ya Fedha ya pamoja.

3) Inapendekezwa kuwa Serikali ya Muungano iwe na mamlaka ya kipekee (*exclusive taxing powers*) katika maeneo haya;

- (i) Kodi ya mapato kuhusiana na watumishi wote wa Serikali ya Muungano na mashirika ya kimataifa;
- (ii) Kodi mbalimbali zinazohusu mashirika na taasisi zitakazokuwa chini ya Serikali ya Muungano;
- (iii) Ushuru wa forodha na malipo mengine yanayohusiana na uagizaji na mauzo ya nje; na
- (iv) Ushuru wa stempu za muungano (*union stamp duties*).

4) Inapendekezwa kuwa Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika kwa pamoja zitoze kodi katika maeneo yafuatayo;

- (i) Kodi ya mapato na ushuru katika maeneo yote ambayo Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika wanafanya kazi kwa pamoja (*joint activities*);
- (ii) Kodi ya mapato na mrahaba kutoka katika miradi mikubwa ya madini, mafuta, na gesi asilia.

Kwa kuwa Serikali za Washirika ndizo zitakazokuwa na kazi nyingi zaidi kuliko Serikali ya Muungano ni muhimu uchambuzi wa kitaalamu ufanywe ili kubainisha aina za kodi, kiasi au uwiano gani wa kukusanya mapato kati ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika katika maeneo ya kodi za pamoja;

- (i) Fungu la tatu liwe ni maeneo mengine yote ambayo hayajumuishwi katika mafungu mawili yaliyotajwa hapo juu. Mfano, kodi ya mapato kwa wafanyakazi wa washirika, kodi za majengo na ardhi, kodi za mauzo kwa wafanyabiashara, kodi za mapato kutoka makampuni na

mashirika yanayofanya kazi ya maeneo ya Serikali za Washirika, ushuru wa leseni za huduma na uvunaji wa rasilimali za misitu na bahari mbalimbali, n.k. kodi katika maeneo hayo zitakuwa chini ya Serikali za Washirika.

- (ii) Ili kuepusha migongano ya kugawana mapato au kuchangia gharama za uendeshaji wa Serikali ya Muungano, ni muhimu Serikali ya Muungano kuwa na vyanzo vyake vya kukusanya kodi bila kutegemea kufanyiwa kazi hiyo na Serikali za Washirika.
- (iii) Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika ziwe na mamlaka ya kutafuta mikopo na misaada kutoka ndani na nje ya nchi itakayosaidia kuendesha shughuli zao.

SEHEMU YA TISA

9.1 UTUMISHI KATIKA SERIKALI YA MUUNGANO

9.1.1 Hoja

Kuna malalamiko kuwa Wazanzibari hawapewi nafasi au hupewa nafasi chache katika taasisi za Muungano. Kwa upande mwingine, kuna malalamiko kuwa kuna Wazanzibari wanaopata ajira au kuongoza wizara na taasisi zisizo za Muungano. Suala hili ni moja ya mambo yanayoelezewa kuwa ni “kero za muungano” au “matatizo ya Muungano.”

9.2 MALALAMIKO

Moja ya kero au matatizo ya Muungano ni malalamiko kuwa Watanzania kutoka Zanzibar hawaajiriwi katika Wizara au taasisi ambazo ni za Muungano au kama wanaajiriwa basi ni kwa idadi ndogo. Mathalan, Othman Masoud Othman anaeleza kuwa taasisi ambazo ni za Muungano kama vile *Tanzania Revenue Authority (TRA)*, *Tanzania Petroleum Development Corporation (TPDC)*, *Tanzania Communications Regulatory Authority (TCRA)*, *Tanzania Civil Aviation Authority (TCAA)*, na kadhalika; zinazoonekenwa ni za Muungano katika ngazi ya Bodi ya Wakurugenzi tu lakini hali ni tofauti katika kada ya chini. Vilevile, kama anavyoeleza, katika maeneo fulani vigezo vinavyowekwa katika kupata ajira ni vya Tanzania Bara. Anatoa mfano kuwa mtu anayeomba kuajiriwa katika Taasisi hizo (yaani *TRA*, *TPDC* na *TCCA*) kama Mwanasheria, lazima awe ni Wakili wa Mahakama Kuu ya Tanzania (Bara) ingawa Mahakama Kuu ya Zanzibar na Tanzania (Bara) zina mamlaka sawa, lakini kuwa wakili wa Mahakama Kuu, Zanzibar hakutambuliwi. Anaendelea kueleza kuwa, mashirika hayo yanatoa

mafunzo kwa wafanyakazi kwa namna ambayo kunafaidisha upande mmoja wa Muungano.¹

Naye, Ali Rajab Juma anasema ni muhimu kuwepo uwakilishi sawa katika vyombo vya Muungano. Hii ina maana kuwa ni vizuri kwenye vyombo vya Muungano ajira zigawanywe sawa kwa sawa kwa pande zote za Muungano. Anaendelea kueleza kuwa kwa sasa uwakilishi wa Zanzibar katika vyombo vya Muungano upo kwenye ngazi za Bodi lakini kwenye kada ya chini Zanzibar haina uwakilishi.²

Hivi karibuni suala hili lilizungumziwa Bungeni. Mheshimiwa Mariam Salum Msabaha (Mbunge wa Viti Maalum — CHADEMA) aliuliza swali, “Je ni Wazanzibari wangapi wameajiriwa katika sekta za Muungano?”³ Waziri wa Nchi, Ofisi ya Makamu wa Rais (Muungano), alijibu kwa kusema kuwa hakuna takwimu halisi au za pekee zinazoonesha idadi ya Wazanzibari walioajiriwa katika sekta za Muungano.

Vilevile, Mwaka 2012, pamoja na uteuzi mwingine, Rais alimteua Mh. Dr. Hussein Mwinyi kuwa Waziri wa Afya. Uteuzi huu ulizua malalamiko mengi hasa kutoka kwa wananchi wa Tanzania Bara kupitia magazeti, redio, mitandao ya kijamii, n.k, kuwa uteuzi huo ulikuwa ni kunyume cha Katiba kwa sababu Wizara ya Afya na Ustawi wa Jamii haikuwa Wizara ya Muungano. Maoni hayo yalimlazimu Mwanasheria Mkuu wa Serikali, Mh. Frederick Werema, kutoa taarifa ya ufafanuzi kwa umma. Alisema kuwa kwa mujibu wa Ibara ya 55 (4) ya Katiba inaelekeza kuwa “Mawaziri na Naibu Mawaziri wote watateuliwa kutoka miongoni mwa Wabunge.”⁴ Hii maana yake ni kuwa Rais amepewa mamlaka na

¹ Othman, Othman Masoud, “Masuala Yasiyo na Majibu katika Muungano”, Makala iliyotayarishwa na Kuwasilishwa Katika Mkutano Maalum ulioandaliwa na Zanzibar Law Society Kuadhimisha Miaka 41 ya Muungano. Hoteli ya Bwawani Zanzibar tarehe 23.4.2005], aya ya 3.2.13.

² Juma, Ali Rajab, “Biashara, Uchumi na Uwekezaji katika Muungano wa Tanzania”, katika REDET, *Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuiimarisha*, Mpango wa Utafiti na Elimu ya Demokrasia Tanzania, Dar es Salaam, uk 91-103, Uk 100.

³ Angalia Majadiliano ya Bunge (Hansard) Kikao cha 34, Tarehe 27 Julai, 2012.

⁴ Daily News Reporter, “AG Defends JK on Appointments”, Daily News, 7th May 2012.

Katiba kumteua Mbunge yeyote kuwa Waziri au Naibu Waziri bila kuangalia Mbunge huyo ametokea eneo gani la Tanzania.

Huko nyuma, Tume ya Nyalali ilieleza kuwa moja ya matatizo yanayosababishwa na Muundo wa Serikali mbili yalikuwa ni malalamiko kuwa wananchi toka Zanzibar walikuwa na fursa ya kufanya kazi katika mashirika ya umma yaliyopo Tanzania Bara ilihali wananchi wa Tanzania Bara hawakuwa na fursa ya kufanya kazi katika mashirika ya umma yaliyokuwepo Zanzibar.¹ Hali kadhalika, Pius Msekwa anaeleza kuwa moja ya malalamiko ya wananchi wa Tanzania Bara ni kuwa wananchi kutoka Zanzibar walikuwa wakipata upendeleo maalum wa kupata kazi na hata nafasi za uwaziri kwa gharama ya watu wa Tanzania Bara.²

9.3 UTATUZI WA MALALAMIKO

Kama ilivyotajwa hapo juu, malalamiko kuhusu ajira katika taasisi za Muungano na zisizo za Muungano ni ya siku nyingi. Tatizo hili lilijadiliwa na *Kamati ya Kushughulikia Kero za Muungano* (Kamati ya Shellukindo) iliyoundwa mwaka 1994. Kamati ilitoa mapendekezo ambayo ndiyo yalikuwa mwafaka kama ifuatavyo;

- (i) Pale ambapo chombo kinataja ni chombo cha utekelezaji wa jambo la Muungano, Sheria zinazounda chombo hicho zitaje wazi jinsi ya uwakilishi katika Bodi utakavyokuwa katika chombo hicho. Hivyo sheria zote zilizopo zinazounda vyombo vya aina hiyo zipitiwe na kurekebisha ili zionyeshe wazi uwakilishi wa pande zote mbili.
- (ii) Mamlaka mbalimbali za ajira na uteuzi zizingatie taratibu zote zilizowekwa kuhusu mambo hayo kwa maslahi ya pande zote mbili za Muungano.

¹ Angalia Tume ya Rais ya Mfumo wa Chama Kimoja au Vyama Vingi vya Siasa Tanzania, Taarifa na Mapendekezo ya Tume Kuhusu Mfumo wa Siasa Nchini, Kitabu cha Kwanza, uk.118.

² Msekwa, Pius, (2007), *Reflections on the First-Decade of Multi-Party Politics in Tanzania*, p.57.

- (iii) Katika ngazi ya uongozi na vyombo vinavyoshughulikia mambo ya Muungano ajira na uteuzi na sura ya Kimuungano ili mradi sifa na taratibu zilizowekwa zimefuatwa. Aidha katika vyombo vinavyoshughulikia mambo yasiyo ya Muungano ajira na uteuzi visipewe sura ya Kimuungano.¹
- (iv) Mapendekezo haya hayakufafanua kuwa taasisi za muungano na zisizo za muungano ni zipi. Hata hivyo, mapendekezo haya inaelekea hayakutatua matatizo yote kwa sababu malalamiko bado yapo.
- (v) Hali kadhalika, malalamiko ya Wananchi wa Tanzania Bara kuhusu wananchi kutoka Zanzibar kupata ajira katika idara zisizo za Muungano ni ya siku nyingi. Katika Mapendekezo ya Mabadiliko ya Katiba ya mwaka 1983, Halmashauri Kuu ya CCM ilitoa ufafanuzi wa kina kuhusu suala hili:
- (vi) Serikali ya Tanganyika ilifutika kabisa na madaraka yake yalikabidhiwa kwa Serikali ya Muungano, Serikali ya Zanzibar ilibaki na kuendelea kuwapo, isipokuwa baadhi ya madaraka yake yalikabidhiwa kwa Serikali ya Muungano.
- (vii) Maana yake ni kwamba kwa upande wa Tanzania Visiwani, Serikali ya Muungano inayo madaraka juu ya mambo yale tu yanayoitwa ya Muungano, ambayo yameorodheshwa katika Katiba. Lakini kwa upande wa Tanzania Bara, Serikali ya Muungano inayo madaraka kamili kuhusu mambo yote. Hakuna jambo hata moja la KiSerikali ambalo lipo nje ya madaraka ya Serikali ya Muungano, kwa hiyo, *kwa mujibu wa Katiba, Wizara zote zilizoko Tanzania Bara ni Wizara za Muungano, ndiyo maana Waziri anaweza kuteuliwa kutoka upande wo wote wa Muungano kuongoza Wizara yo yote ile ilyoko Tanzania Bara kwa sababu zote ni Wizara za Muungano.* Kwa hiyo kwa kuwa Tanzania Bara ilikwisha kukabidhi mambo yake yote kwa Serikali ya Muungano,

¹ Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Taarifa ya Awali ya Maafikiano Katika Vikao vya Pamoja vya Serikali ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar Kuhusu Mambo Yanayoleta Vikwazo Katika Shughuli za Muungano (Taarifa ya Kamati ya Shellukindo), aya ya 8, uk.58.

maana halisi ya kuwa na mambo ya Muungano katika Katiba ni kuonyesha mambo ya Serikali ya Zanzibar yaliyokabidhiwa kwa Serikali ya Muungano; na maana halisi ya kuongeza mambo mengine katika orodha hiyo, kama ambavyo tumekuwa tukifanya mara kwa mara, ni kukabidhi mambo zaidi ya Serikali ya Zanzibar kwa Serikali ya Muungano.¹ [italics tumeweka].

9.4 HITIMISHO

Kuna mkanganyiko wa kimuundo kwa sababu Serikali ya Muungano imepewa pia jukumu la kutekeleza masuala ya Tanganyika. Katika kuelezea mkanganyiko huu, Mh. Pius Msekwa anasema;

Specifically, the Nyalali Commission felt that the confusion arose primarily out of the dual responsibility of the Union Government, being responsible for both Union matters and Tanganyika matters at the same time, and considered this to be structural defect; i.e. a defect which is built in the Constitutional structure of the Union.”²

Mwandishi anasema kuwa Tume ya Nyalali iliona kuwa kuunganishwa kwa majukumu ya Serikali ya Muungano na yale ya Tanganyika ilikuwa ni mkanganyiko wa kiKatiba. Ni vigumu kwa mtu kuelezea kwa ufasaha ni taasisi zipi za Muungano na zipi siyo taasisi za Muungano. Mithalian, Wizara ya Nishati na Madini inashughulikia mambo mengi yakiwemo mafuta, gesi ya asilia, madini, na nishati. Kwa kuzingatia orodha ya mambo ya Muungano ni dhahiri kuwa miongoni mwa masuala haya kuna jambo la Muungano na kuna mengine siyo ya Muungano. Hivyo, siyo rahisi kusema kama Wizara hii ni ya muungano au la.

Pili, inaonekana kuwa kuna masuala ya Muungano ambayo hayajawahi kueleweka. Uraia ni suala la Muungano. Maana yake ni

¹ CCM, Mapendekezo ya Halmashauri Kuu ya Taifa Juu ya Marekebisho ya Katiba ya Serikali, uk.16-17.

² Msekwa, Pius, (2007), *Reflections on the First-Decade of Multi-Party Politics in Tanzania*, p.58.

kuwa kuna uraia wa aina moja katika Jamhuri ya Muungano wa Tanzania. Ingawa wataalam wa kigeni (*Expatriates*) wanaweza kuajiriwa, Sera ya Taifa ya Ajira inataka raia wapewe kipaumbele. Sheria ya Kukuza Ajira (*The National Employment Promotion Service Act, [Cap 243 RE 2012]*) inampa Waziri mamlaka ya kuainisha maeneo ya ajira ambayo raia wanatakiwa kupewa kipaumbele.¹ Kwa mantiki hii, ukiacha vigezo vya sifa (*qualifications*), kigezo kingine kikubwa cha kupata ajira Serikalini ni uraia. Kila Mtanzania mwenye sifa inayotakiwa anastahiki kupata ajira katika Wizara au idara yoyote ya Serikali ya Muungano bila kuangalia sehemu alikozaliwa katika Jamhuri ya Muungano. Vilevile, ikumbukwe kuwa Sheria ya Ajira (*The Employment and Labour Relations Act, Cap 366*) inakataza utoaji wa ajira kwa kutumia vigezo vya kibaguzi kama kuzingatia kabila au sehemu aliyotoka mtu.²

9.5 MAPENDEKEZO

Ili kuondokana na matatizo au malalamiko kuhusiana na ajira inapendekezwa kuwa Katiba Mpya ibainishe mambo yafuatayo:

- (1) Katiba itoe mwongozo wa kisera kuhusu masuala ya ajira katika Serikali ya Muungano;
- (2) Kwa kuwa imeshapendekezwa kuwe na Serikali tatu, yaani ya Muungano, ya Tanganyika na ya Zanzibar, ni vizuri Katiba kutoa mwongozo wa kisera kuwa ni muhimu ajira katika Serikali ya Muungano iwe na uwakilishi wa kitaifa. Hii inawezekana kufanywa hasa katika nafasi za kisiasa lakini kwenye nafasi zinazohitaji utaalumu ni muhimu sifa na vigezo kuzingatiwa kuliko eneo alilotoka mtu;
- (3) Moja ya changamoto kubwa ambayo inaweza kutokea pindi kunapoanzishwa Serikali za Tanganyika na Zanzibar ni ubaguzi. Kuna uwezekano watu wakaanza kujitambulisha na upande wa Muungano waliotoka na kuwabagua wengine waliotoka upande mwingine wa Muungano. Ili kukabili

¹ Kifungu cha 45 cha Sheria ya Kukuza Ajira, Sura ya 243 Rejeo la 2002.

² Kifungu cha 7 (4) (c) cha Sheria ya Ajira na Mahusiano ya Kikazi, Sura ya 366.

changamoto hii, Katiba itamke bayana kwamba kwa kuwa kuna uraia wa aina moja basi Watanzania wote, bila kujali walipozaliwa au wanapoishi, watakuwa na haki ya kupata ajira katika Serikali ya Muungano bila kubaguliwa. Kitakachozingatiwa ni sifa na vigezo vya kazi husika. Hali kadhalika, Katiba itamke wazi kuwa Watanzania watakuwa na haki ya kugombea uongozi na kupata fursa zingine katika Serikali ya Muungano bila ubaguzi wa aina yeyote ikiwemo ubaguzi wa upande wa Muungano anaotokea mtu.

SEHEMU YA KUMI

10.1 UTATUZI WA MIGOGORO

10.1.1 Hoja

Mgongano wa maslahi na mitazamo inaweza ikasababisha migogoro baina ya Washirika wa Muungano. Migogoro mingi hujitokeza wakati ambapo Serikali ya Shirikisho inaamua kuingilia masuala ya Serikali za Washirika; Serikali za Washirika wa Muungano wanapoamua kufanya mambo ambayo kiKatiba hawana mamlaka nayo; Washirika wa Muungano wanapofanya vitendo vinayoathiri maslahi ya washirika wengine wa muungano. Wakati mwingine, Washirika wa Muungano wanaweza kufanya vitendo vinavyohatarisha uwepo wa muungano wenyewe. Hivyo, ni muhimu kuwa na mfumo madhubuti wa kutatua migogoro kila inapoibuka ili kuweza kudumisha na kuimarisha muungano. Katika kushughulikia hili, tutaanza kwa kufanya tathmini ya mfumo wa kiKatiba wa kutatua migogoro kwenye Katiba ya sasa ya Jamhuri ya Muungano. Kisha tutaaangalia uzoefu wa nchi nyingine na mwisho tutatoa mapendekezo jinsi ya kuimarisha utatuzi wa migogoro katika Jamhuri ya Muungano wa Tanzania.

10.2 UTATUZI WA MIGOGORO ILIVYO SASA

Migogoro baina ya Washirika wa Muungano ni kitu cha kutarajiwa mahali popote penye muungano. Kwa sababu hiyo, ni muhimu Katiba ikaweka mfumo madhubuti wa kutatua migogoro hiyo. Ibara za 125-128 za Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania imeweka Mahakama Maalumu ya Katiba, Mamlaka yake na utaratibu wa kutatua migogoro baina ya Washirika wa Muungano. Ibara ya 126 ya Katiba inasema kuwa;

“kazi pekee ya Mahakama Maalumu ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano ni kusikiliza shauri lililotolewa mbele yake, kutoa uamuzi wa usuluhishi, juu ya suala lolote linalohusika na tafsiri ya Katiba hii iwapo tafsiri hiyo au utekelezaji wake unabishaniwa kati ya Serikali ya Jamhuri ya Muungano na Serikali ya Mapinduzi Zanzibar.”

Hapa inaonekana wazi kuwa mamlaka pekee ya mahakama hiyo ni kusikiliza na kusuluhisha pande zilizo kwenye mgogoro na sio kutoa uamuzi kuhusu usahihi wa Katiba kadiri ilivyo na si kadiri pande husika zinavyoona au kutaka. Malima amekosoa Ibara hii kwamba:

“Article 126(1) of the Constitution is a legal misnomer. Conciliation requires that both parties to the dispute do agree what should be the decision. This runs contra to the legal meaning of interpretation. To interpret a constitution means to declare what the constitution says. This does not envision an agreement of the parties, for both of them cannot be right. Either one is right and the other is wrong or both of them are wrong.”¹

Malima anasisitiza kuwa kazi ya mahakama katika kutafsiri Katiba ni kutamka maana ya kifungu husika cha Katiba kama kilivyo na siyo kutafuta mwafaka baina ya pande zilizo kwenye mgogoro, kwa kuwa haiwezekani wote wakawa sahihi. Kwa mujibu wa Malima, Majaji hawana mamlaka ya kuingia mwafaka ili kuleta usuluhishi bali kutamka Katiba inavyosema. Hoja hii inaungwa mkono na aliyekuwa Jaji Mkuu wa Marekani, John Marshall aliposema kuwa majukumu ya idara ya mahakama ni kusema sheria inavyosema, kwa maneno yake Marshall alisema;

“It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is. Those who apply the rule to particular cases, must of necessity expound and interpret the rule. If two laws conflict with each other the courts must decide on the operation of each.”²

¹ Malima, Beatus, A Critical Analysis of the Settlement of the Constitutional Disputes Relating to the Union Between Tanganyika and Zanzibar, 2009

² John Marshall, in William Marbury vs. James Madison, 1803 (1 Cranch 137)

Ibara ya 127 ya Katiba inazungumzia Muundo wa Mahakama Maalumu ya Katiba. Ibara 127(1) inasema;

“Mahakama Maalumu ya KiKatiba itakuwa na wajumbe ambao nusu ya jumla ya wajumbe wote watateuliwa na Serikali ya Jamhuri ya Muungano na nusu nyingine ya jumla watateuliwa na Serikali ya Mapinduzi Zanzibar.”

Ibara ya 128 (3) inasema kuwa uamuzi wa mahakama unafanyika kwa *“kufuata kauli ya theluthi mbili ya wajumbe kutoka Tanzania Bara na theluthi mbili ya wajumbe kutoka Tanzania Zanzibar.”*

Muundo umekosolewa kuwa unaifanya Mahakama hii ishindwe kufanya kazi ya kutatua migogoro baina ya Washirika wa Muungano. Malima ameorodhesha mapungufu yafuatayo;

- (i) Muundo wa Mahakama hii haukuzingatia uwezekano wa kuwa na mgogoro baina ya Tanzania Bara na Zanzibar bila Serikali ya Muungano kuhusika. Pia, Muundo huu umejengeka katika dhana kuwa hakutakuwa na mgogoro baina ya Tanzania Bara na Serikali ya Muungano;
- (ii) Kwa Muundo ulivyo, ni vigumu kuelewa kama Majaji wanaoteuliwa na pande mbili za Muungano watafanya maamuzi kwa misingi ya kisheria au kuwakilisha maslahi ya pande zilizowateua;
- (iii) Mamlaka ya Mahakama siyo Lazima (*Jurisdiction of the Court not Compulsory*) na utekelezaji wa maamuzi yake ni hiari. Hakuna maelezo ya hatua za kuchukua juu ya upande utakaokataa kutekeleza maamuzi yake. Kwa hiyo, utekelezaji wa maamuzi yake ni hiari ya Serikali zilizopo;
- (iv) Hakuna utaratibu uliowekwa kwa pande zenye malalamiko kupeleka malalamiko yao kwenye Mahakama hii ingawa inawezekana inatarajiwa kila upande utautarifu upande mwingine kuhusu kuwepo kwa mgogoro wa kiKatiba;

- (v) Mahakama haina mamlaka ya kuwaita washirika walio kwenye mgogoro. Hivyo, kwenda Mahakamani na hata kuteua Majaji wa Mahakama hii ni hiari ya wahusika.

Ni vigumu kuona umadhubuti wa utendaji kazi wa Mahakama Maalumu ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano katika kutatua migogoro baina ya Washirika wa Muungano kwani hakuna taarifa zinazoonyesha kuwa imewahi kuitishwa tangu ilipowekwa na Katiba.¹ Hii haina maana hakujawahi kutokea migogoro bali njia za kisiasa zilitumika kushughulikia migogoro hiyo.

10.3 UZOEFU WA NCHI NYINGINE

Nchi mbalimbali zilizo kwenye mfumo wa muungano zimeweka utaratibu wa kushughulikia migogoro baina yao. Mfano, ili kuondoa migongano ya kimaslahi wakati wa utumiaji wa madaraka, Ibara ya 143 ya Katiba ya Ubelgiji inataka Serikali ya Shirikisho na Serikali za Washirika zote zizingatie utiifu kwa shirikisho ili kuondoa migongano ya kimaslahi wakati wa kutumia madaraka yao. Ibara hiyo inatamka kuwa;

“In the exercise of their respective responsibilities, the federal State, the Communities, the Regions and the Joint Community Commission act with respect for federal loyalty, in order to prevent conflicts of interest.”

Hii ina maana kuwa kila Serikali lazima iheshimu mipaka ya mamlaka yake inayotokana na mfumo wa shirikisho inapotekeleza majukumu yake. Kila Serikali pia itilie maanani maslahi ya Serikali nyingine wakati wa kutumia madaraka yake ili kuondoa migongano ya kimaslahi inayoweza kujitokeza.

Ibara ya 120 ya Katiba ya Italia inataja kanuni "*leale collaborazione*", yaani ushirikiano wa kweli, katika muktadha wa hatua ambazo Serikali kuu, chini ya mazingira fulani, inaweza kuchukua hatua kuingilia mambo yaliyo chini ya Serikali za Washirika lazima zihusiane na hali ya Serikali za chini kushindwa

¹ Mamlaka, Muundo na Utendaji Kazi wa Mahakama Maalumu ya Katiba ya Jamhuri ya Muungano iliwekwa kwanza kwenye Ibara za 71-74 ya Katiba hiyo.

kutumia madaraka yake au kama kuna mahitaji maalumu kwa Serikali yanayohitaji Serikali kuu kuingilia.

Ibara ya 44 ya Katiba ya Uswisi inaelekeza kuwa Serikali ya Shirikisho na Serikali za Washirika, yaani Kantona kusaidiana wakati wa kutekelza majukumu yao. Pia, migogoro baina ya Kantona na Kantona na baina ya Kantona na Shirikisho kwa kadiri itakavyowezekana itatuliwe kwa njia ya mazungumzo au upatanishi. Ibara ya 44 inatamka kuwa;

- (i) The Confederation and the Cantons shall support each other in the fulfilment of their duties and shall generally cooperate with each other.*
- (ii) They owe each other a duty of consideration and support. They shall provide each other with administrative assistance and mutual judicial assistance.*
- (iii) Disputes between Cantons or between Cantons and the Confederation shall wherever possible be resolved by negotiation or mediation.*

Mfano mwingine ni ule wa Katiba ya Afrika ya Kusini. Ibara ya 41, miongoni mwa mambo mengine, inataka kuwepo;

- (i) ushirikiano baina ya Serikali na Serikali kwa ajili ya kulinda na kudumisha amani ya nchi;
- (ii) kuepuka kuchukua mamlaka isiyonayo isipokuwa yale tu iliyopewa na Katiba;
- (iii) kutumia madaraka yao kwa njia ambayo haiwezi kuingilia majukumu na mamlaka ya Serikali nyingine;
- (iv) kushirikiana baina ya Serikali kwa njia ya kuaminiana na kudumisha mahusiano
- (v) Kusaidiana;
- (vi) Kutaarifiana na kushauriana kwenye mambo yanayohusu maslahi ya pamoja
- (vii) Kushauriana kwa vitendo na kwenye kutunga sheria; na

(viii) Kuepuka kushtakiana.

Ibara ya 44(4) inasema kuwa ikiwa suala litapelekwa mahakamani na mahakama ikajiridhisha kuwa utaratibu wa kutatua mgogoro kwa njia ya mazungumzo haukufuatwa mahakama inaweza ikaurudisha mgogoro kwa chombo cha Serikali husika.

Kama ilivyojionyesha hapo juu, njia kubwa ya kwanza kushughulikia migogoro ni mazungumzo baina ya pande husika. Mazungumzo yamesaidia kushughulikia migogoro kadha ikiwemo mgogoro mkubwa uliohusu bei za mafuta na gesi, kodi na ugawanyaji wa mapato baina ya Alberta, British Columbia na Saskatchewan nchini Kanada mwaka 1981.¹ Nchini India, mazungumzo yamekuwa ndiyo njia mojawapo ya kutatua migogoro baina ya washirika kuhusu matumizi ya maji ya mito ikiwemo mto Krishna baina ya majimbo mbalimbali.²

Faida ya kutatua migogoro kwa njia ya mazungumzo na usuluhishi ni kwamba tofauti na njia zingine ikiwemo mahakama, kwa kawaida pande zote za mgogoro zinaondoka zikiwa zimeridhika na uamuzi. Mwanafalsafa wa Zamani wa Urumi, Cicero amenukuliwa akisifia kwa usahihi njia ya mazungumzo ni bora katika utatuzi wa migogoro kwa kuwa mara nyingi, kila upande hupata tuzo tofauti na njia zingine ambazo kwa kawaida huishia kwa upande mmoja kupata tuzo yote au kukosa yote.³ Kwa kawaida njia zingine huacha upande uliokosa ukinung'unika na hivyo haisaidii kudumisha umoja na mshikamano wa taifa.

Katiba za nchi nyingi zimetoa mamlaka kwa mahakama za nchi kushughulikia migogoro iwapo njia ya mazungumzo baina ya pande zinazohusika zitashindwa kutatua mgogoro husika. Kwa Marekani, Mahakama ya Juu ya Shirikisho (*the US Supreme Court*) ndiyo yenye mamlaka hayo; Uswisi, mamlaka hayo yako kwa Mahakama ya shirikisho (*the Federal Supreme Court*). Nchi nyingine

¹Leach, Richard H., "Canadian Federalism Revisited", *Publius*, Vol. 14, No. 1, Crisis and Continuity in Canadian Federalism (Winter, 1984), pp. 9-19.

² Jamil, Haris ., Kumar, Praveen., Ismail, Safdar., & Roy, Ritabrata, "Interstate Water Dispute and Federalism: Governance of Interstate River Water in India." www.iiste.org/Journals/index.php/CER/article/download/.../1386

³ Fiadjoe, Albert, *Alternative Dispute Resolution: A Developing World Perspective*, London: Cavendish Publishing Limited, 2004.

zimeunda mahakama maalumu ya Katiba kushughulikia, pamoja na mambo mengine migogoro baina ya Washirika wa Muungano. Mfano, Ujerumani wana Mahakama ya KiKatiba ya Ujerumani (*the German Constitutional Court*). Katiba ya Afrika ya Kusini pia imeweka mamlaka hayo kwa Mahakama ya Katiba (*Constitutional Court*).

10.4 MAPENDEKEZO

Kutokana na uzoefu wa nchi nyingine, tunapendekeza kuwa;

- (1) Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika kutilia maanani ushirikiano wa kiaminifu baina yao na mgawanyo wa madaraka baina yao ili kuepuka kwenda kinyume na maslahi ya Serikali nyingine wakati wa kutumia madaraka;
- (2) Serikali za Washirika zilazimike kushaurina kila wanapotaka kutunga sheria au kufanya jambo linalogusa maslahi ya pamoja au ya upande mwingine;
- (3) Migogoro baina ya Washirika wa Muungano itatuliwe kwa njia ya mazungumzo au usuluhishi kadiri iwezekanavyo;
- (4) Migogoro baina ya Washirika wa Muungano au baina ya Washirika wa Muungano iliyoshindikana kutatuliwa kwa mazungumzo au usuluhishi itatuliwe na Mahakama ya Juu (*Supreme Court*) au kama itaonekana kufaa, iundwe Mahakama ya Katiba ambayo, pamoja na mambo mengine, itakuwa na mamlaka ya kutafsiri Katiba na kushughulika migogoro ya aina hiyo;
- (5) Iwapo itaamuliwa kuwa na Mahakama ya KiKatiba, mfano wa Ujerumani na Afrika Kusini, utaratibu wa kuwepo Mahakama ya kudumu yenye majukumu ya kuamua migogoro ya Katiba inapoibuka inafaa kuigwa;
- (6) Mahakama ya Katiba iwe na Mamlaka ya kutafsiri na kutamka Katiba jinsi ilivyo;

(7) Raia wawe na uwezo (*locus standi*) wa kupeleka mashauri ya kiKatiba kuhusu vitendo vya Serikali za Washirika wa Muungano au Serikali ya muungano vinavyoonekana kwenda kinyume na Katiba.

SEHEMU YA KUMI NA MOJA

11.1 UTARATIBU WA KUJITOA KWENYE MUUNGANO

11.1.1 Hoja

Kunapotokea nchi mbili au zaidi kuungana, inawezekana nchi hizo zikaweka utaratibu kwa mshirika mmojawapo wa muungano kujiondoa kwenye muungano baadaye. Sehemu hii inaangazia suala kwa kuangalia sheria za kimataifa, uzoefu wa nchi nyingine na hali ilivyo kuhusu muungano wa Tanganyika na Zanzibar.

11.2 SHERIA ZA KIMATAIFA

Mahadhi Juma Maalim anaelezea kuwa waandishi kadhaa kama Akehurst wanasema kuwa hakuna kanuni ya sheria za kimataifa inayoruhusu au kukataza sehemu moja ya nchi kujitoka kutoka sehemu ya nchi kubwa.¹ Amemnukuu pia Shaw ambaye ameeleza pamoja na kuwa hakuna msimamo thabiti wa sheria kuhusu suala la kujitoka kwenye nchi (*secession*), lakini sheria hizo zinapendelea zaidi kuwepo nchi ya mwanzo kuliko kuunga mkono sehemu inayotaka kujitenga.² Anaeleza kuwa kuna waandishi wanaotoa hoja kwamba kujitenga (*secession*) kunatokana na haki ya watu fulani kujitawala au kujiamulia mambo yao wenyewe (*the right to self-determination*).³ Baada ya kujadili kwa kirefu, mwandishi alifikia hitimisho kuwa sheria na Katiba ya sasa ya Tanzania havitoi haki kwa upande mmoja wa Muungano kujitoka bila ridhaa ya

¹ Maalim, Mahadhi Juma, "The Union between Tanganyika and Zanzibar and the Right of Secession under International Law", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union*, Zanzibar Legal services, Zanzibar, pp. 109-161, at pp.110-111.

² Kama ilivyo hapo juu, uk.112.

³ Kama ilivyo hapo juu, uk. 114, 115, na 116.

upande mwingine.¹ Hata hivyo, anapendekeza kuwa Katiba iwe na ibara moja inayotambua haki ya upande mmoja kujitoa kwenye Muungano.²

Mwandishi mwingine, Peter Leslie, akielezea maamuzi ya Mahakama ya Juu ya Kanada (*Supreme Court of Canada*) yaliyohusu jaribio la jimbo la Quebec kujiondoa katika Muungano.³ Anaeleza kuwa Mahakama hiyo ilisema kuwa sheria za kimataifa (*international law*) hazitoi haki kwa jimbo moja (*Quebec*) kujiondoa kwenye Muungano bila ridhaa ya majimbo mengine (*Unilateral Declaration of Independence*).⁴ Anaeleza kuwa sheria za kimataifa zinatambua haki ya watu wanaotawaliwa kikoloni kujitawala na kuachwa wajiamulie mambo yao (*the right to self-determination*).⁵ Hivyo, ukiachilia suala la ukoloni, sheria za kimataifa hazitambui haki ya watu wa sehemu moja ya nchi kujiondoa bila ridhaa ya sehemu nyingine katika nchi au Muungano.

¹ Kama ilivyo hapo juu, uk.158.

² Kama ilivyo hapo juu, uk.160.

³ Leslie, Peter, "Canada: The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec", in Publius, Vol. 29, No. 2, The State of American Federalism, 1998-1999 (Spring, 1999), pp. 135-151, at p.146.

⁴ Kama ilivyo hapo juu, uk. 146.

⁵ Kama ilivyo hapo juu, uk. 146. Kwa maneno ya Mwandishi anasema, "The role of the international community was also addressed by the court in a different sense, when it stated that international law did not offer Quebec a right to unilateral secession. While affirming that the right of a people to self-determination is now an acknowledged principle of international law (para. 114), the court stated that this right is normally fulfilled through "internal self-determination-a people's pursuit of its political, economic, social and cultural development within the framework of an existing state" (para 126). An exception arises with colonial or oppressed peoples, but as "the population of Quebec cannot plausibly be said to be denied access to government," the exception does not apply to Quebec (paras. 131-138)" [Angalia Leslie, Peter, "Canada: The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec", in Publius, Vol. 29, No. 2, The State of American Federalism, 1998-1999 (Spring, 1999), pp. 135-151, at p.146].

Kama ilivyo hapo juu, uk. 146.

11.3 KATIBA ZA MATAIFA MENGINE

11.3.1 Miungano ya Daima au Milele (*Perpetual Unions*)

Katiba za nchi nyingi zenye muungano ama ya Serikali moja (unitary government), shirikisho (federation), au mchanganyiko kati ya Serikali moja na shirikisho zinaeleza kuwa muungano ni wa kudumu au ni wa milele na isiyoweza kugawanyika. Ibara ya 1 ya Katiba ya Jamhuri ya Shirikisho la Brazili inasema kuwa;

“The Federative Republic of Brazil, formed by the indissoluble union of the states and municipalities and of the Federal District”.

Maana yake ni kuwa, Shirikisho la Brazili, ni Muungano wa majimbo na manispaa na wilaya za shirikisho na kwamba Muungano huo hautanguki, hauvunjiki na ni wa daima. Hata hivyo, Katiba ya nchi hiyo inaruhusu majimbo au manispaa kutengana na kuungana baina yao kwa ridhaa ya wananchi wa majimbo husika na bunge.¹

Hali kadhalika, Katiba ya Nigeria inasema kuwa kwenye utangulizi wake na kwenye Ibara ya 2 kuwa;

“We the people of the Federal Republic of Nigeria, having firmly and solemnly resolve, to live in unity and harmony as one indivisible and indissoluble sovereign nation.”

Kwa mujibu wa nukuu hii, Katiba ya Nigeria inatamka kuwa taifa hilo ni moja lisiloweza kugawanyika.

¹Katiba ya Brazil katika Ibara ya 18 (aya ya 2-4) inaeleza kuwa “Paragraph 2. The federal territories are part of the Union and their establishment, transformation into states or reintegration into the state of origin shall be regulated by a supplementary law.

Paragraph 3. The states may merge into each other, subdivide or dismember to be annexed to others or to form new states or federal territories, subject to the approval of the population directly concerned, by means of a plebiscite, and of the National Congress, by means of a supplementary law.

Paragraph 4. The establishment, merger, fusion and dismemberment of municipalities shall be effected through state law, within the period set forth by supplementary federal law, and shall depend on prior consultation, by means of a plebiscite, of the population of the municipalities concerned, after the publication of Municipal Feasibility Studies, presented and published as set forth by law.”

Nayo Katiba ya Australia inatamka kwenye utangulizi wake kuwa;
“*WHEREAS the people of New South Wales, Victoria, South Australia, Queensland, and Tasmania, humbly relying on the blessing of Almighty God, have agreed to unite in one indissoluble Federal Commonwealth under the Crown of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, and under the Constitution hereby established.*”

Maana yake ni kuwa, *New South Wales, Victoria, South Australia, Queensland na Tasmania*, zimekubaliana kuungana na kuwa Shirikisho la nchi moja isiyogawanyika.

Wakati ile ya Afrika ya Kusini, inasema katika Ibara ya 1, kuwa:

“The Republic of South Africa is one, sovereign, democratic state.” Kifungu cha 41 ya Katiba hiyo kinaongeza kuwa: *“All spheres of government and all organs of state within each sphere must preserve the peace, national unity and the indivisibility of the Republic”*

Yaani, Nyanja zote za Serikali na vyombo vyote vya dola katika kila Nyanja lazima vilinde amani, umoja wa wananchi na kutogawanyika kwa Jamhuri.

Katika mfumo huu wa muungano, hoja ya sehemu moja ya nchi kujitoa katika nchi-mama huwa haikubaliki. Mathalan, huko Marekani katika karne ya 19 wakati baadhi ya majimbo ya kusini yalivyotaka kujitenga na Muungano wa Marekani. Aliyekuwa Rais wa Muungano wa Marekani, Abraham Lincoln, alikataa kutambua hoja kuwa Washirika wa Muungano wana haki ya kujitoa kwenye muungano kwa maneno kuwa kama kila mshirika wa muungano akikerwa na jambo anajitoka hakutakuwa na nchi na kutakuwa na madhara makubwa kwa maisha ya wananchi. Kwa sababu hiyo, Abraham Lincoln alisema: *“that government of the people, by the people, and for the people, shall not perish from the earth.”*¹ Tafsiri

¹ Hotuba ya Rais Abraham Lincoln aliyoitoa Novemba 19, 1863 huko Gettysburg, Pennsylvania, wakati wa maadhimisho wa siku ya mashujaa waliokufa kwenye

ya nukuu hii ni kwamba, “Serikali ya watu, kwa ajili ya watu haiwezi kuruhusiwa kufutika katika uso wa dunia. Ili kuokoa na kuulinda muungano usivunjike, Lincoln alitumia nguvu za kijeshi kuzima majaribio ya kutaka kujitenga na Muungano.¹

Vivyo hivyo, mwaka 1845 majimbo (*Cantons*) saba ya Uswisi (*Lucern, Uri, Schwyz, Unterwalden, Fribourg, Zug, and Valais*) yalitengeneza umoja uliokuwa unajulikana kama *Sonderbund* ("Ushirika wa Kutaka Kujitenga"). Hoja hiyo ilipingwa na Serikali ya Muungano. Majimbo hayo yaliposisitiza kuendelea kujitenga Serikali ya Muungano ilingilia kati kijeshi mwaka 1847 na kulazimisha majimbo yaliyotaka kujitenga kubaki kwenye Muungano. Baada ya vita, Katiba ilibadilishwa mwaka 1848 ili kuimarisha zaidi Muungano na kulinda mamlaka ya Serikali za majimbo.²

Katika shauri la *Texas v White*, 74 U.S. 700 (1869), Bunge la Jimbo la Texas lilipitisha azimio la kujiondoa kwenye muungano wa Marekani. Azimio hilo liliungwa mkono na wananchi wengi wa jimbo hilo. Hoja ya kujitenga ilifika katika Mahakama ya Juu ya Marekani (***The Supreme Court of America***). Jaji Mkuu wa Marekani wa wakati ule, Salmon P. Chase, akizungumzia suala hilo alisema;

“When, therefore, Texas became one of the United States, she entered into an indissoluble relation. All the obligations of perpetual union, and all the guaranties of republican government in the Union, attached at once to the State. The act which consummated her admission into the Union was something more than a compact; it was the incorporation of a new member into the political body. And it was final. The union between Texas and the other States was as complete, as perpetual, and as indissoluble as the union between the

vita ya kuzima jaribio la baadhi ya Majimbo ya Kusini ya Marekani kutaka kujitoka kwenye Muungano wa Marekani. Majimbo yaliyotangaza kujitoka kwenye Muungano ni pamoja na South Carolina, Georgia, Florida, Alabama, Mississippi, Texas and Louisiana, Virginia, Arkansas, North Carolina, and Tennessee.

¹ Lincoln alinukiliwa akisema kuwa “The purpose of the invasion of the Southern states was to destroy the secession movement—as he called it, “saving the Union.” Kutoka kwa, Lamb and, Brian & Swain, Susan (editors), Abraham Lincoln, Public Affairs, New York, 2008, p.257, 335.

² Remak, Joachim “A Very Civil War: The Swiss Sonderbund War of 1847.”

original States. There was no place for reconsideration, or revocation, except through revolution, or through consent of the States.

Considered therefore as transactions under the Constitution, the ordinance of secession, adopted by the convention and ratified by a majority of the citizens of Texas, and all the acts of her legislature intended to give effect to that ordinance, were absolutely null.”¹

Maana yake ni kuwa, Texas ilijiunga kwenye Muungano wa kudumu siku ilipojiunga na Muungano wa Marekani, na kuanzia wakati ule, uamuzi wa wananchi wa Texas na vitendo vyote vya Bunge lao kutaka kujitenga ni batili kwa ukamilifu wake. Katika nukuu hiyo hapo juu Mahakama ilidodosa kuwa kujitenga kunaweza kutokea tu kama kutatokea mambo mawili. Kwanza, kutokea kwa mapinduzi (*successful revolution*), na pili, kupatikana kwa ridhaa ya majimbo mengine. Hii inamaanisha kuwa uamuzi wa upande mmoja (*unilateral decision*) haukubaliki.

Katika shauri lingine, (*Reference re Secession of Quebec, [1998] 2 S.C.R. 217*), Mahakama ya Juu ya Kanada (*The Supreme Court of Canada*) ilitoa uamuzi juu ya uwezekano wa jimbo moja (*Quebec*) kujiondoa kwenye muungano (*secession*) wa Kanada. Jimbo la *Quebec* lilipiga kura ya maoni na hoja ya kujitoa kwenye muungano iliungwa mkono na wananchi wa jimbo hilo. Mahakama ilisema kuwa jimbo moja kuamua peke yake kujiondoa kwenye muungano (*unilateral secession*) ni kinyume cha Katiba ya Kanada na uvunjaji wa mfumo wa sheria (*violation of the Canadian legal order*). Iliendelea kusema kuwa hakukuwa na sheria ya kimataifa iliyoruhusu sehemu moja ya nchi kuamua peke yake kujitoa kwenye muungano.

¹ Texas v. White, 74 US 700 - Supreme Court 1869.

11.3.2 Katiba zinazoruhusu Kujittoa kwenye Muungano

(secession)

Wakati kuna mataifa mengi yaliyoungana, kuna mataifa yana Katiba zinazoruhusu upande mmoja wa muungano kujiondoa. Sunstein anaeleza kuwa Katiba ya Umoja wa Kisoviet, kabla ya kuporomoka kwa nchi hiyo, iliruhusu washirika wake 15¹ kujittoa kwenye muungano.² Ibara ya 72 iliainisha haki ya kujittoa kwenye muungano kwa kusema: *“Each Union Republic shall retain the right freely to secede from the USSR.”* Hata hivyo, anavyoeleza, Katiba hiyo haikuweka utaratibu wa washirika kuitekeleza haki hiyo.³ Pamoja na Katiba hiyo kutambua haki ya kujittoa kwenye muungano, baadhi ya Jamhuri zilizoasi zilikabiliwa na vita.

Kwa mujibu wa Anna Gamper, kwa sasa Katiba pekee duniani inayotoa uhuru wa wazi kwa Washirika wa Muungano kujitenga ni ya Ethiopia (*the Constitution of The Federal Democratic Republic of Ethiopia, 1994*).⁴ Ibara ya 39 (1) ya Katiba hiyo inaweka wazi haki ya kujitenga (right to secession), bila masharti, inaposema;

“Every Nation, Nationality and People in Ethiopia has an unconditional right to self-determination, including the right to secession”.

Ikumbukwe kuwa Katiba tatu za mwanzo za Ethiopia (Katiba ya 1931, 1955 na 1987) hazikutoa haki ya sehemu moja ya nchi

¹ Washirika hao walitajwa katika ibara ya 71 ya Katiba hiyo ambayo ilisema: The Union of Soviet Socialist Republics unites: the Russian Soviet Federative Socialist Republic; the Ukrainian Soviet Socialist Republic, the Byelorussian Soviet Socialist Republic, the Uzbek Soviet Socialist Republic, the Kazakh Soviet Socialist Republic, the Georgian Soviet Socialist Republic, the Azerbaijan Soviet Socialist Republic, the Lithuanian Soviet Socialist Republic, the Moldovian Soviet Socialist Republic, the Latvian Soviet Socialist Republic, the Kirghiz Soviet Socialist Republic, the Tajik Soviet Socialist Republic, the Armenian Soviet Socialist Republic, the Turkmen Soviet Socialist Republic, the Estonian Soviet Socialist Republic.

² Sunstein, Cass R., “Constitutionalism and Secession”, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 58, No. 2, *Approaching Democracy: A New Legal Order for Eastern Europe* (Spring, 1991), pp. 633-670, p.645.

³ Kama ilivyo juu.

⁴ Gamper, Anna, “On Loyalty and the (Federal) Constitution”, on <http://www.internationalconstitutionallaw.net/Gamper.pdf>, p. 162.

kujitenga. Mtu anaweza kujiuliza kwanini taifa liandike Katiba inayoruhusu taifa lenyewe kusambaratika? Jibu linaweza kuwa Katiba ya nchi inawakilisha changamoto na historia ya nchi au jamii husika. Ethiopia ilikumbwa na balaa la vita vya miaka 30 kati yake na Eritrea (1961-1991) na hatimaye Eritrea kujitenga.¹ Inaelekea ni kuchoshwa na vita hii ya muda mrefu ndiyo sababu iliyoisukuma nchi hiyo kutambua haki ya kujitoa kiKatiba ili kuepuka balaa lingine la vita endapo upande mwingine wa nchi hiyo ungetaka kujitenga.

Kutambuliwa kwa haki ya sehemu ya nchi kujitoa kwenye muungano inaweza kuwa kichocheo cha kuvunjika kwa nchi yenyewe. Kuhusiana na hili Sunstein anasema;

“... constitutional recognition of a right to secede might well have a range of harmful consequences for democratic politics. In the face of such a right, a threat to secede could under certain conditions be plausible at any given time, allowing the exit of the subunit from the nation to be a relevant factor in every important decision. It is not difficult to imagine circumstances in which it will be in a subunit's interest to issue that threat. Rather than working to achieve compromise, or to solve common problems, subunits holding a right to secede might well succumb to the temptation of self-dealing, and hold out for whatever they can get. It is quite possible that some such self-dealing has already occurred in Eastern Europe.”²

Katika nukuu hii Sunstein anaeleza kuwa kuitambua haki ya kujitoa kwenye muungano kiKatiba kunaweza kuwa na matokeo mabaya. Anasema kunaweza kutokea tatizo ambalo lingeweza kutatuliwa vinginevyo lakini mshirika mmojawapo wa muungano akaona suluhisho ni kujiondoa kwenye muungano.

¹ Angalia Lata, Leenco “The Ethiopia-Eritrea War” in *Review of African Political Economy*, Vol. 30, No. 97, The Horn of Conflict (Sep.,2003), pp. 369-388.

² Sunstein, Cass R., “Constitutionalism and Secession”, in *The University of Chicago Law Review*, Vol. 58, No. 2, *Approaching Democracy: A New Legal Order for Eastern Europe* (Spring, 1991), pp. 633-670, p.648.

11.4 MUUNGANO WA TANGANYIKA NA ZANZIBAR

Tumeona kuwa Katiba nyingi za mataifa yaliyoungana zinaeleza miungano hiyo ni ya milele (*perpetual*). Vilevile, kuna Katiba kama ya Umoja wa zamani wa Kisoviet na Ethiopia ambazo zinaruhusu Washirika wa Muungano kujitoa kwenye muungano. Kwa kuwa nchi ya Umoja wa Jamhuri za Kisoviet imekwishasambaratika, basi Ethiopia ndiyo nchi pekee duniani yenye Katiba inayotambua haki ya kujitenga. Swali la kujiuliza ni kuwa, je msimamo wa sheria ukoje kuhusiana na Muungano wa Tanganyika na Zanzibar?

Muungano wa Tanganyika na Zanzibar uliundwa kupitia Mkataba wa Muungano (*Articles of Union*) uliosaniwa tarehe 22 Aprili 1964 na Mwalimu Julius K. Nyerere na Sheikh Abeid A. Karume. Utangulizi wa Mkataba wa Muungano unaeleza;

“... WHEREAS the Governments of the United Republic of Tanganyika and the People’s Republic of Zanzibar are desirous that the two Republics shall be united in one sovereign Republic...”

Nayo ibara ya (i) ya Mkataba wa Muungano inaeleza kuwa *“the United Republic of Tanganyika and the People’s Republic of Zanzibar are desirous that the two Republics shall be united in one sovereign Republic.”* Hivyo, Mkataba wa Muungano ulitamka kuwa nchi mbili ziliungana na kuwa nchi moja yenye mamlaka moja ya kidola (*sovereign*). Mkataba haukufafanua kama Muungano huo ulikuwa wa milele au washirika walikuwa na haki ya kujiondoa kwenye Muungano. Suala hili lilifafanuliwa na sheria mbili zilizoridhia Muungano (*The Union of Tanganyika and Zanzibar Act, 1964* na *The Union of Tanganyika and Zanzibar Law, 1963*). Kifungu cha 4 cha sheria zote mbili kilitamka kama ifuatavyo;

“The Republic of Tanganyika and the People’s Republic of Zanzibar shall, upon Union Day and ever after, be United into one Sovereign Republic.”¹

Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania ilipotungwa mwaka 1977, haikuendeleza msimamo wa kisheria. Kwanza, hakuna ibara iliyotamka kuwa Muungano ulikuwa ni wa kudumu. Ibara ya 1 inatamka tu kwamba “Tanzania ni nchi moja na ni Jamhuri ya Muungano” lakini haielezi kama muungano ni wa kudumu kama ilivyo katika Katiba za nchi nyingine. Pili, Bunge lilipewa mamlaka ya kuamua “uwepo wa muungano.” Ibara ya 52 (1) (b) ya Katiba hiyo (toleo la mwanzo);

Muswada wa Sheria kwa ajili ya kubadilisha masharti yoyote ya Katiba hii au masharti yoyote ya Sheria yoyote yanayohusika na jambo lolote kati ya mambo yaliyotajwa katika Orodha ya Tatu kwenye Nyongeza iliyoko mwishoni mwa Katiba hii, utapitishwa tu iwapo utaungwa mkono kwa kura za Wabunge ambao idadi yao haipungui theluthi mbili ya Wabunge wote kutoka Tanzania Bara na theluthi mbili ya Wabunge wote kutoka Tanzania Visiwani.

Moja ya mambo yaliyokuwepo katika orodha ya tatu ni “kuwapo kwa Jamhuri ya Muungano.” Hii ina maana kuwa Bunge lilipewa uwezo kupitisha muswada wa kuufuta Muungano. Hali ipo hivyo hivyo katika toleo la sasa la Katiba ya Mwaka 1977. Ibara ya 98 (1) (b) ya Katiba hii inaeleza kuwa Bunge laweza kutunga sheria kubadilisha “Orodha ya Pili kwenye Nyongeza ya Pili iliyoko” ikiwa na masuala kadhaa likiwemo suala la “uwepo wa muungano.”² Utaratibu unaotakiwa kufuatwa ni Wabunge kupiga kura wakiwa katika kambi mbili tofauti. Wabunge kutoka Tanzania Bara

¹ Section 4 of The Union of Tanganyika and Zanzibar Act of 1964.

² Ibara ya 98 (1) (a) ya Katiba ya toleo la sasa inaeleza hivi, “Muswada wa Sheria kwa ajili ya kubadilisha masharti yoyote ya Katiba hii au masharti yoyote ya Sheria yoyote yanayohusika na jambo lolote kati ya mambo yaliyotajwa katika Orodha ya Pili kwenye Nyongeza ya Pili iliyoko mwishoni mwa Katiba hii, utapitishwa tu iwapo utaungwa mkono kwa kura za Wabunge ambao idadi yao haipungui theluthi mbili ya Wabunge wote kutoka Tanzania Bara na theluthi mbili ya Wabunge wote kutoka Tanzania Zanzibar.”

watapiga kura peke yao na wale kutoka Zanzibar nao watapiga kura peke yao. Muswada ukiungwa mkono na theluthi mbili ya Wabunge wa kila kambi basi utakuwa umepita.

11.5 MUHTASARI NA HITIMISHO

11.5.1 Muhtasari

Kufuatana na yaliyoelezwa hapo juu masuala kadhaa yamejitokeza kuhusiana na hoja ya uwezekano wa upande mmoja kujitoa kwenye muungano. Kwanza, ukiacha Katiba ya Ethiopia na Katiba ya iliyokuwa Jamhuri ya Kisovieti ya Urusi (*USSR*), kwa kawaida Katiba haziruhusu mshirika wa muungano kufanya maamuzi peke yake (*unilateral decision*) kujiondoa kwenye muungano. Pili, sheria za kimataifa hazitambui haki ya sehemu moja ya nchi kujitenga isipokuwa kama sehemu hiyo ilikuwa ikitawaliwa kiukoloni. Tatu, mshirika wa muungano anaweza kujitenga kama amekubaliwa na washirika wengine au baada ya mapinduzi. Nne, Katiba nyingi za muungano zinasema muungano ni wa milele na isiyoweza kuvunjwa au kugawanywa. Tano, waandishi wanasema kuweka kifungu au ibara inayoruhusu sehemu moja ya muungano kujitoka ni hatari kwa uthabiti au utengamano wa nchi yenyewe. Sita, sheria za Muungano zinaeleza kuwa Muungano wa Tanganyika na Zanzibar ni wa kudumu au milele. Saba, Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, 1977 haina ibara inayoeleza kuwa Muungano wa Tanganyika na Zanzibar ni wa kudumu au milele, na Katiba hiyo imetoa mamlaka kwa Bunge kuuvunja Muungano. Nane, kuna ukinzani kati ya Sheria za Muungano ambazo zinaeleza kuwa muungano ni wa kudumu na Katiba ambayo inaliruhusu Bunge kutunga sheria ya kuufuta Muungano.

11.6 MAPENDEKEZO

Kufuatana na yaliyoelezwa hapo juu inapendekezwa kama ifuatavyo;

(1) Hakuna haja ya kuweka ibara inayotoa haki kwa mshirika wa muungano kujiondoa kwenye muungano. Nia ya waasisi na maslahi ya wananchi yanataka muungano uwe wa kudumu. Ibara ya aina hiyo haitaendana na lengo la kuungana. Na kwa kweli hali hiyo inakinzana kimantiki kutegemea Katiba, kama kitu chenye uhai, kiweke utaratibu wa kujiua chenyewe. Hii ni kwa sababu, kwa Katiba kuweka haki ya kujitoa ni kuidhinisha kusambaratika kwa nchi na ikiwa hivyo, Katiba yenyewe haitaepuka kifo.

(2) Ibara ya 1 ya Katiba mpya ieleze kinagaubaga kuwa Tanzania ni nchi moja yenye mamlaka moja ya dola iliyotakana na nchi mbili zilizoungana daima au milele na isiyoweza kugawanyika. Inapendekezwa ibara hii isomeke kwa Kiingereza hivi;

The United Republic of Tanzania is one Sovereign State which resulted from a Union of Tanganyika and Zanzibar which perpetually united to form one indissoluble and indivisible sovereign state.

(3) Kuwe na ibara nyingine ambayo inatamka kwa uwazi kuwa Bunge halitakuwa na mamlaka ya kuibadili ibara ya 1 ya Katiba ambayo inatamka kuhusu muungano. Mamlaka hayo yatakuwa mikononi mwa wananchi wenyewe.

(4) Endapo kuna mtu au watu watakaotaka ibara hiyo ibadilishwe basi ni lazima kura ya maoni (*referendum*) iitishwe ili wananchi wote waaamue hatima ya Muungano.

(5) Ifafanuliwe kuwa Bunge litakuwa na madaraka ya kubadili mambo mengine kama mambo ya Muungano, mambo yatayokuwa yanashughulikiwa na Serikali zote, na kadhalika; lakini siyo suala la “uwepo wa muungano.” Hili liachwe ili liamuliwe na wananchi wenyewe.

SEHEMU YA KUMI NA MBILI

12.1 MUHTASARI WA MAPENDEKEZO

12.1.1 Muundo wa Muungano

12.1.2 Muundo wa Serikali

Pamoja na changamoto zake, muundo wa Serikali tatu una uwezekano mkubwa wa kukabiliana na changamoto zilizopo na hivyo kuimarisha na kudumisha muungano wetu kuliko muundo wa Serikali moja au Serikali mbili. Hoja hii pia iliungwa mkono na Tume ya Rais ya Mfumo wa Chama Kimoja au Vyama Vingi vya Siasa Tanzania ya 1991 (Tume ya Nyalali). Hali kadhalika, Kamati ya Kuratibu Maoni Kuhusu Katiba ya Mwaka 1999 (Kamati ya Kisanga) pia iliona kuwa muundo wa Muungano unaofaa kukabiliana na changamoto zilizopo ni ule wa Serikali Tatu. Kutokana na hali hiyo, tunapendekeza;

- (1) Kuwe na Serikali yenye muundo wa Serikali tatu: Serikali ya Muungano, Serikali ya Tanganyika na Serikali ya Zanzibar. Serikali ya Muungano iwe chini ya Rais wa Jamhuri ya Muungano na Makamu wake ambao watachaguliwa kwa utaratibu ulio sawa na utaratibu uliopo hivi sasa. Rais wa Jamhuri ya Muungano aendelee kuwa Mkuu wa Nchi, Amiri Jeshi Mkuu na Kiongozi wa Serikali ya Muungano;
- (2) Kuwe pia, na viongozi wa Serikali za Tanganyika na Zanzibar ambao watachaguliwa kwa njia ya kura na wananchi wa upande wa Muungano unaohusika;
- (3) Kuwe na Mahakama ya Juu ya Jamhuri ya Muungano (*Supreme Court of Tanzania*) ambayo itakuwa chini ya Serikali ya Muungano na itasikiliza rufaa kutoka Mahakama za Rufaa za Tanganyika na Zanzibar. Mahakama hiyo ipewe mamlaka pekee (*exclusive jurisdiction*) ya kutafsiri Katiba ya Muungano. Pia, iwe na mamlaka ya kusikiliza mashauri ya

migogoro ya Serikali za Washirika au idara za sehemu mbili za Muungano.

- (4) Kuwe na Mahakama za Rufaa kila upande wa Muungano ambayo itakuwa na mamlaka ya kusikiliza mashauri kabla ya Mahakama ya Juu ya Muungano.
- (5) Kuwe na Bunge la Muungano na mabaraza ya wawakilishi kwa kila upande wa Muungano. Bunge la Muungano litakuwa na mamlaka ya kutunga sheria na kushughulikia mambo yanayohusu Muungano tu. Mabaraza ya wawakilishi yatakuwa na mamlaka hayo kuhusiana na maeneo yao pekee.

12.1.3 Mgawanyo wa Madaraka

Ni muhimu Katiba ya Jamhuri ya Muungano ianishe mgawanyo wa madaraka baina ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika. Mgawo wa Madaraka unatakiwa utumie kanuni ya *subsidiarity* kama ilivyoielezwa hapo awali. Katika mgawanyo huo kunaweza kuwa na mambo yatakayokuwa kwenye mamlaka pekee ya Serikali ya Muungano, mambo ya pamoja (*concurrent jurisdiction*), na mamlaka ya Serikali za washirika.

12.1.4 Mambo ya Muungano (Exclusive Jurisdiction)

Kama tulivyoona hapo juu, kuna baadhi ya mambo katika nchi yanayopaswa kuwa chini ya mamlaka kuu ya nchi pekee. Mambo hayo kiasili huwekwa kwenye mamlaka kuu ya nchi ili kuipa uwezo na nyenzo za kutimiza wajibu wake wa kuihifadhi na kuilinda nchi katika ukamilifu wake. Hivyo, inapendekezwa kuwe Serikali ya Muungano yenye mamlaka ya kipekee (*Exclusive Jurisdiction*) kwenye maeneo yafuatayo;

- (1) Katiba ya Jamhuri ya Muungano na Sheria za Muungano;
- (2) Ulinzi;
- (3) Polisi;
- (4) Mambo ya nje;

- (5) Mambo yanayohusika na Sarafu na fedha yeyote kwa ajili ya malipo halali;
- (6) Uraia na Uhamiaji;
- (7) Usajili wa vyama vya siasa.

12.1.5 Mamlaka ya Serikali za Washirika

Tunapendekeza kuwa kuwe na mambo ambayo yatakuwa ni mamlaka pekee ya Serikali za Washirika wa Muungano. Mambo mengine yote ambayo hayakutajwa kwenye orodha ya mambo ya Muungano yatakuwa chini ya mamlaka ya Serikali za Washirika. Mambo hayo ni pamoja na;

- (i) Kutoza kodi ndani ya eneo lote la mshirika ili kupata fedha za kuendeshea masuala ya Serikali zao;
- (ii) Ushirikiano wa kimataifa kulingana na mipaka ya mamlaka zao;
- (iii) Usimamizi na ugawanyaji wa ardhi;
- (iv) Vyombo vya ulinzi wa kiraia (civil power);
- (v) Serikali za Mitaa;
- (vi) Haki za binadamu;
- (vii) Huduma za Jamii kwenye eneo la mamlaka kama vile Elimu, Afya, Maji, n.k;
- (viii) Uvuvi na Kilimo;
- (ix) Umeme;
- (x) Biashara ya nje;
- (xi) Utabiri wa hali ya hewa;
- (xii) mikopo na madeni katika Serikali zao;
- (xiii) Maliasili na utalii;
- (xiv) Utafiti na takwimu;

- (xv) Leseni na takwimu za viwanda;
- (xvi) Utumishi katika Serikali zao;
- (xvii) Baraza la Mitihani;
- (xviii) Usafirishaji wa anga; na
- (xix) Bandari.

12.1.6 Mambo ya Ushirika (*Concurrent jurisdiction*)

inapendekezwa kuwa Serikali ya Muungano iwe na mamlaka ya pamoja na Serikali za Washirika juu (*joint/co-ordinate jurisdiction*) kwenye baadhi ya masuala. Maana yake ni kuwa Serikali zote zinaweza kutunga sheria kuhusiana na baadhi ya mambo. Inapendekezwa kuwa Katiba ya Jamhuri ya Muungano ianzishe Taasisi itakayoratibu ushirikiano baina ya washirika wa Muungano na baina ya nchi washirika wa Muungano na Serikali ya Jamhuri ya Muungano.

12.1.7 Gharama za Uendeshaji

Moja ya changamoto kubwa za muundo wa Serikali tatu ni upatikanaji wa gharama za kuendesha Serikali. Hapa inabidi tuangalie uzoefu wa nchi zinazofuta mfumo wa shirikisho. Baadhi ya nchi zinazofuata mfumo huu ni pamoja na Marekani, Kanada, Australia, Ujerumani na Uswisi. Katiba za nchi hizi zimetoa mamlaka ya kukusanya kodi kwa Serikali ya Shirikisho ili kupata fedha za kukabiliana na majukumu yake. Mfano, Katiba ya Uswisi imetoa mamlaka ya kukusanya kodi ya mapato (*income tax*), kodi ya ongezeko la thamani (*value added taxes*), kodi za manunuzi (*consumption taxes*) na kodi ya stempu (*stamp duty*) kwa Serikali ya Shirikisho.¹ Katiba ya Marekani imetoa mamlaka kwa Bunge la Shirikisho kutunga sheria ya kutoza kodi ya mapato, ushuru na kodi zingine kutozwa nchi zima kwa ajili ya kupata fedha kwa ajili ya shughuli za Muungano.² Pia, Katiba ya Shirikisho la Ujerumani inatoa mamlaka kwa Serikali ya Shirikisho kutunga sheria ya kutoza kodi nchi nzima. Katiba inatoa pia haki kwa Serikali za

¹ Ibara ya 127-132 za Katiba ya Shirikisho la Uswisi.

² Ibara ya I Kifungu cha 8(1) cha Katiba ya Marekani.

majimbo kutunga sheria za kutoza kodi kwenye maeneo yao isipokuwa kodi hizo zisiingiliane na kodi za Serikali ya Shirikisho.¹

Kutokana na uzoefu wa nchi zinazofuata mfumo huu, takribani nchi zote zinazotumia muundo huu zinatumia njia hii ya kupata fedha za kujiendesha badala ya kutaka Washirika wa Muungano wachangie fedha kutoka kwenye mifuko yao. Kutokana na hiyo, tunapendekeza kuwa;

- (i) Gharama za kuendesha Serikali ya Muungano zipatikane, kama ilivyo kwa Serikali za Washirika wa Muungano, kupitia makusanyo ya kodi zitakazobainishwa kuwa ni kodi za Muungano katika eneo lote la Jamhuri ili iweze kupata fedha za kugharamikia shughuli zake.
- (ii) Vyanzo vingine vya mapato kwa Serikali ya Muungano vitajumuisha makusanyo kutoka kwenye miradi ya Serikali ya Muungano, faini, misaada kutoka kwa wadau mbalimbali na mengineyo.

12.2 HADHI YA MKATABA WA MUUNGANO KATIKA KATIBA

Inapendekezwa kuwa Katiba mpya itatue utata uliopo kuhusiana na hadhi ya Katiba ikilinganishwa na Mkataba wa Muungano, na Sheria za Muungano. Vilevile, Katiba iweke utaratibu bayana unaolekeza namna ya kuyabadilisha Mambo ya Muungano na masuala mengine yaliyoainishwa katika Mkataba wa Muungano. Hii ina maana kuwa Katiba iruhusu mabadiliko yafanywe kunapokuwa na mahitajio ya mabadiliko na mwafaka wa kufanya mabadiliko. Hivyo, inapendekezwa kama ifuatavyo;

- (i) Masuala yote yanayoainishwa kwenye Mkataba wa Muungano na Sheria za Muungano yaanishwe kwenye Katiba ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania;

¹ Ibara ya 105 ya "Basic Law for the Federal Republic of Germany."

- (ii) Katiba mpya iwe na sura au sehemu mahsusi inayoainisha masuala mbalimbali ya Muungano ikiwa ni pamoja na kuorodhesha mambo ya Muungano;
- (iii) Katiba mpya itambue Mkataba wa Muungano na Sheria za Muungano na kuwa ni sehemu ya sheria za Katiba katika Tanzania na historia muhimu ya Taifa. Hata hivyo, Katiba itamke kuwa Mkataba wa Muungano na sheria za Muungano zitatumiwa tu katika kutafsiri ibara za Katiba zinazohusiana na Muungano na kwamba rejeo kuu (main reference) kuhusiana na masuala yote ya Muungano itakuwa ni Katiba.
- (iv) Katiba itamke kuwa kunapotokea mgogoro au ubishani kuhusu mkinzano kati ya Katiba ya Nchi na Mkataba wa Muungano au Sheria za Muungano, basi Katiba ndiyo itakayoshinda kwa sababu ndiyo itakayokuwa sheria yenye hadhi ya juu kuliko zote katika Taifa (*Grundnorm*). Falsafa ya Katiba kuchukua nafasi ya juu kuliko Mkataba wa Muungano na Sheria za Muungano ni kuwa pamoja na kuwa Taifa litaendelea kuthamini, kuenzi na kutambua mchango na juhudi za waasisi wa Taifa letu, mabadiliko yanafaa kufanywa kuendana na hali ya sasa na kwamba kwa sababu Katiba mpya inatungwa na watu wenye mamlaka ya juu kabisa katika nchi (wananchi) ambao wanatoa maoni na baadaye kupiga kura, basi Katiba itakuwa na nguvu kuliko Mkataba wa Muungano, sheria za Muungano na sheria zingine.
- (v) Katiba itamke kuwa Bunge litakuwa na mamlaka ya kubadilisha ibara zinazohusiana na Muungano baada ya kufuata utaratibu ulioainishwa na Katiba. Inafaa Katiba itenganishe masuala ya Muungano katika mafungu matatu:
 - (i) Mambo ambayo Bunge linaweza kuyabadilisha kwa kutumia utaratibu wake wa kawaida wa kubadili Katiba.
 - (ii) Masuala ambayo Bunge litabadilisha baada ya kuungwa mkono na Wabunge toka sehemu mbili za Muungano wakipiga kura tofauti (separate voting blocs).
 - (iii) masuala ambayo Bunge halitoweza kubadilisha hadi wananchi wakubali katika kura ya maoni (referendum).

12.3 MKINZANO WA KATIBA YA MUUNGANO NA ZANZIBAR

Baada ya kuzipitia Katiba zote mbili pamoja na Mkataba wa Muungano, utafiti umegundua kuwa Katiba hizo zinakinzana katika maeneo mengi na kwamba kuna umuhimu wa kuziboresha ili kuweka msingi imara wa muungano. Hivyo inapendekezwa kama ifuatavyo;

- (i) Katiba mpya ya Jamhuri ya Muungano itamke bayana kuwa Katiba ya Muungano ndiyo itakuwa na nguvu kuliko Katiba zingine. Hivyo Katiba ya mshirika wa Muungano ikikinzana na Katiba ya Muungano basi itakuwa ni batili.
- (ii) Kwamba Katiba ya Muungano itamke kuwa ikianza kutumika ni lazima Washirika wa Muungano wabadilishe Katiba zao ndani ya muda fulani ili ziweze kuendana na Katiba ya Muungano.
- (iii) Na kama kutakuwa na kifungu au ibara ya Katiba ya Mshirika wa Muungano inayokinzana na Katiba ya Jamhuri Muungano basi suala hilo linaweza kupelekwa katika Mahakama ya Juu ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania (*The Supreme Court of the United Republic of Tanzania*) ambayo imependekezwa katika sehemu ya tatu ya Taarifa hii kuanzishwa.
- (iv) Katiba mpya itamke kuwa Mahakama inapotoa tafsiri kwamba Katiba au sheria nyingine ya mshirika wa Muungano inakinzana na Katiba ya Muungano italiarifu Bunge la Muungano ili liweze kuchukua hatua.
- (v) Kwa kushirikiana na Wizara za Sheria za pande zote mbili iundwe Tume ya Pamoja ya Sheria itakavyokuwa na Jukumu la kupitia Miswada ya Sheria inayopelekwa Bungeni ili kuondoa migongano inayoweza kujitokeza.

- (vi) Miswada ya Sheria itakayopelekwa katika mabaraza ya wawakilishi ya Washirika wa Muungano ni vyema itangazwe na kujadiliwa kwa mapana ili kutoa fursa ya kugundua tatizo la mkinzano kama lipo.

12.4 HADHI YA WASHIRIKA WA MUUNGANO KATIKA MAHUSIANO YA KIMATAIFA

Kwa sasa imekuwa ni kawaida kwa Washirika wa Muungano kuingia kwenye ushirikiano wa kimataifa. Mtindo huu wa Washirika wa Muungano kushiriki katika masuala ya kimataifa unaweza ukaleta faida nyingi kwa nchi. Hata hivyo, yanaweza yakatokea madhara vilevile. Mifano tuliyoona hapo juu inaonyesha kuwa panapokuwa na misingi imara ya uendeshaji wa mahusiano ya kimataifa kwa Washirika wa Muungano, madhara yanaweza kuepukwa. Hivyo, kwa kuwa ushiriki wa Washirika wa Muungano kwenye mahusiano ya kimataifa unaweza ukasaidia Washirika wa Muungano katika kutekeleza majukumu waliyo nayo kwenye maeneo yao ya utawala, tunapendekeza kuwa:

- (i) Iwapo Tanzania itaamua kufuata muundo wa Serikali tatu, Washirika wa Muungano waruhusiwe kuingia kwenye ushirikiano wa kimataifa kwenye mambo waliyo na mamlaka nayo kiKatiba;
- (ii) Iwapo Tanzania itaamua kuendelea na muundo wa Serikali mbili, Zanzibar iwe na mamlaka ya kuingia kwenye ushirikiano wa kimataifa kwa mambo yasiyo ya Muungano;
- (iii) Washirika wa Muungano walazimike kushauriana na Serikali ya muungano kabla hawajaingia kwenye mahusiano ya kimataifa ili kuondoa migogoro na matatizo yanayoweza kujitokeza.

12.5 UTARATIBU WA KUTUNGA SHERIA KUHUSU MAMBO YA MUUNGANO

Inaonekana kuwa utata unaojitokeza katika utaratibu wa kutunga sheria kuhusiana na masuala ya Muungano unachangiwa na Bunge la Muungano kuwa pia ndiyo Bunge la Tanzania Bara. Mifano ya nchi zilizotajwa hapo juu inaweza kupunguza utata uliopo. Kukiwa na Bunge la Muungano ambalo litatunga sheria kuhusiana na mambo ya Muungano tu, basi matatizo ya sasa yatafungua. Hata hivyo, inapendekezwa;

- (i) Pamoja na kwamba Bunge la Muungano litakuwa na mamlaka ya kutunga sheria zote zinazohusiana na mambo ya Muungano ni vizuri kuwe na utaratibu wa kushauriana (*consultation*) kati ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika wakati wa kuandaa miswada ya sheria husika;
- (ii) Endapo kutakuwa na ubishani au mgogoro kuhusiana na mamlaka ya Bunge la Muungano kutunga sheria kuhusu eneo fulani basi suala hilo litapelekwa katika Mahakama ya Juu ya Muungano (*The Supreme Court of the United Republic*) kwa tafsiri ya Katiba na uamuzi, na maamuzi ya Mahakama hiyo yatakuwa ndiyo ya mwisho (*binding and conclusive*);
- (iii) Inapendekezwa kuwa Tanzania Bara na Zanzibar ziwe na mabunge yao tofauti yatakayojulikana kama “Mabaraza ya Wawakilishi.” Mabaraza hayo yatatunga sheria zote kufuata na mamlaka zao;
- (iv) Katiba ieleze kuwa Baraza la Wawakilishi lolote kabla ya kupitisha sheria ni vyema kuijulisha Serikali ya Muungano. Maana yake ni kwamba ni muhimu kwa Serikali ya Muungano kujua kama muswada unaotarajiwa haukiuki Katiba ya Muungano na endapo inaona kuna ukiukwaji basi Serikali ya Muungano itakuwa na wajibu wa kushauriana na Serikali husika na kama hakuna mwafaka basi itawajibika kulipeleka suala katika

Mahakama ya Juu ya Muungano ili tafsiri na uamuzi utolewe.

- (v) Katiba ibainishe maeneo ambayo Bunge la Muungano halitakuwa na mamlaka ya kutunga sheria ya kubadili Katiba kuhusiana na mambo fulani ambayo ni misingi mikuu ya Katiba. Kupitia kura ya maoni, wananchi wawe na mamlaka ya mwisho kuhusu masuala hayo. Mambo hayo ni pamoja na kuwepo kwa Jamhuri ya Muungano, kuwepo kwa Ofisi ya Rais wa Jamhuri ya Muungano, Mahakama na kuwapo kwa Bunge la Jamhuri ya Muungano.

12.6 FEDHA

Kwa kuzingatia changamoto zilizopo na uzoefu toka nchi nyingine inaonekana kuwa utaratibu unaotumiwa na nchi kama Marekani na Ethiopia utafaa zaidi kufuatana na muundo wa Muungano uliopendekezwa na taarifa hii ya utafiti. Aidha, utaratibu huo unaweza kuepusha migongano inayoweza kutokea kutokana na ugawanyaji wa mapato na uchangiaji wa gharama za kuendesha Serikali ya Muungano. Kwa hiyo, inapendekezwa kama ifuatavyo;

- (i) Katiba iainishe kuwa kila Serikali ikusanye kodi kuendesha shughuli zake bila kutegemea mgao toka Serikali nyingine. Hata hivyo, Serikali ya Muungano inaweza kusaidia au kutoa ruzuku kwa upande ambao utaonekana kuna matatizo;
- (ii) Katiba iainishe maeneo ambayo Serikali ya Muungano itakusanya kodi ili iweze kujiendesha. Inapendekezwa kuwa maeneo ya kodi yagawanywe mara tatu, yaani maeneo ambayo Serikali ya Muungano itakuwa na mamlaka ya kipekee ya kutoza kodi (*exclusive taxing powers*). Pili, kuwe na maeneo ambayo Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika kwa pamoja zitakuwa na mamlaka ya kutoza kodi (*concurrent taxing powers*). Tatu, Katiba iainishe maeneo ambayo Serikali za

Washirika watatoza kodi bila ya kuingiliwa na Serikali ya Muungano.

- (iii) Inapendekezwa kuwa Serikali ya Muungano iwe na mamlaka ya kipekee (exclusive taxing powers) katika maeneo haya;
 - (a) Kodi ya mapato kuhusiana na watumishi wote wa Serikali ya Muungano na mashirika ya kimataifa;
 - (b) Kodi mbalimbali zinazohusu mashirika na taasisi zitakazokuwa chini ya Serikali ya Muungano;
 - (c) Ushuru wa forodha na malipo mengine yanayohusiana na uagizaji na mauzo ya nje; na
 - (d) Ushuru wa stempu za muungano (union stamp duties).

- (iv) Inapendekezwa kuwa Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika kwa pamoja zitoze kodi katika maeneo yafuatayo;
 - (a) Kodi ya mapato na ushuru katika maeneo yote ambayo Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika wanafanya kazi kwa pamoja (*joint activities*);
 - (b) Kodi ya mapato na mrahaba kutoka katika miradi mikubwa ya madini, mafuta, na gesi asilia.

- (v) Kwa kuwa Serikali za Washirika ndizo zitakazokuwa na kazi nyingi zaidi kuliko Serikali ya Muungano ni muhimu uchambuzi wa kitaalamu ufanywe ili kubainisha aina za kodi, kiasi au uwiano gani wa kukusanya mapato kati ya Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika katika maeneo ya kodi za pamoja;

- (vi) Fungu la tatu liwe ni maeneo mengine yote ambayo hayajumuishwi katika mafungu mawili yaliyotajwa hapo juu. Mfano, kodi ya mapato kwa wafanyakazi wa washirika, kodi za majengo na ardhi, kodi za mauzo kwa

wafanyabiashara, kodi za mapato kutoka makampuni na mashirika yanayofanya kazi ya maeneo ya Serikali za Washirika, ushuru wa leseni za huduma na uvunaji wa rasilimali za misitu na bahari mbalimbali, n.k. kodi katika maeneo hayo zitakuwa chini ya Serikali za Washirika.

- (vii) Ili kuepusha migongano ya kugawana mapato au kuchangia gharama za uendeshaji wa Serikali ya Muungano, ni muhimu Serikali ya Muungano kuwa na vyanzo vyake vya kukusanya kodi bila kutegemea kufanyiwa kazi hiyo na Serikali za Washirika.
- (viii) Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika ziwe na mamlaka ya kutafuta mikopo na misaada kutoka ndani na nje ya nchi itakayosaidia kuendesha shughuli zao.

12.7 UTUMISHI KATIKA SERIKALI YA MUUNGANO

Ili kuondokana na matatizo au malalamiko kuhusiana na ajira inapendekezwa kuwa Katiba Mpya ibainishe mambo yafuatayo:

- (i) Katiba itoe mwongozo wa kisera kuhusu masuala ya ajira katika Serikali ya Muungano;
- (ii) Kwa kuwa imeshapendekezwa kuwe na Serikali tatu, yaani ya Muungano, ya Tanganyika na ya Zanzibar, ni vizuri Katiba kutoa mwongozo wa kisera kuwa ni muhimu ajira katika Serikali ya Muungano iwe na uwakilishi wa kitaifa. Hii inawezekana kufanywa hasa katika nafasi za kisiasa lakini kwenye nafasi zinazohitaji utaalamu ni muhimu sifa na vigezo kuzingatiwa kuliko eneo alilotoka mtu;
- (iii) Moja ya changamoto kubwa ambayo inaweza kutokea pindi kunapoanzishwa Serikali za Tanganyika na Zanzibar ni ubaguzi. Kuna uwezekano watu wakaanza kujitambulisha na upande wa Muungano waliotoka na kuwabagua wengine waliotoka upande mwingine wa Muungano. Ili kukabili changamoto hii, Katiba itamke

bayana kwamba kwa kuwa kuna uraia wa aina moja basi Watanzania wote, bila kujali walipozaliwa au wanapoishi, watakuwa na haki ya kupata ajira katika Serikali ya Muungano bila kubaguliwa. Kitakachozingatiwa ni sifa na vigezo vya kazi husika. Hali kadhalika, Katiba itamke wazi kuwa Watanzania watakuwa na haki ya kugombea uongozi na kupata fursa zingine katika Serikali ya Muungano bila ubaguzi wa aina yeyote ikiwemo ubaguzi wa upande wa Muungano anaotokea mtu.

12.8 UTATUZI WA MIGOGORO

Kutokana na uzoefu wa nchi nyingine, tunapendekeza kuwa;

- (i) Serikali ya Muungano na Serikali za Washirika kutilia maanani ushirikiano wa kiaminifu baina yao na mgawanyo wa madaraka baina yao ili kuepuka kwenda kinyume na maslahi ya Serikali nyingine wakati wa kutumia madaraka;
- (ii) Serikali za Washirika zilazimike kushaurina kila wanapotaka kutunga sheria au kufanya jambo linalogusa maslahi ya pamoja au ya upande mwingine;
- (iii) Migogoro baina ya Washirika wa Muungano itatuliwe kwa njia ya mazungumzo au usuluhishi kadiri iwezekanavyo;
- (iv) Migogoro baina ya Washirika wa Muungano au baina ya Washirika wa Muungano iliyoshindikana kutatuliwa kwa mazungumzo au usuluhishi itatuliwe na Mahakama ya Juu (Supreme Court) au kama itaonekana kufaa, iundwe Mahakama ya Katiba ambayo, pamoja na mambo mengine, itakuwa na mamlaka ya kutafsiri Katiba na kushughulika migogoro ya aina hiyo;
- (v) Iwapo itaamuliwa kuwa na Mahakama ya KiKatiba, mfano wa Ujerumani na Afrika Kusini, utaratibu wa kuwepo Mahakama ya kudumu yenye majukumu ya kuamua migogoro ya Katiba inapoibuka inafaa kuigwa;

- (vi) Mahakama ya Katiba iwe na Mamlaka ya kutafsiri na kutamka Katiba jinsi ilivyo; na
- (vii) Raia wawe na uwezo (*locus standi*) wa kupeleka mashauri ya kiKatiba kuhusu vitendo vya Serikali za Washirika wa Muungano au Serikali ya muungano vinavyoonekana kwenda kinyume na Katiba.

12.9 UWEZEKANO WA UPANDE MMOJA KUJITOA KWENYE MUUNGANO

Kufuatana na yaliyoelezwa hapo juu inapendekezwa kama ifuatavyo:

- (i) Hakuna haja ya kuweka ibara inayotoa haki kwa mshirika wa muungano kujiondoa kwenye muungano. Nia ya waasisi na maslahi ya wananchi yanataka muungano uwe wa kudumu. Ibara ya aina hiyo haitaendana na lengo la kuungana. Na kwa kweli hali hiyo inakinzana kimantiki kutegemea Katiba, kama kitu chenye uhai, kiweke utaratibu wa kujiua chenyewe. Hii ni kwa sababu, kwa Katiba kuweka haki ya kujitoa ni kuidhinisha kusambaratika kwa nchi na ikiwa hivyo, Katiba yenyewe haitaepuka kifo.
- (ii) Ibara ya 1 ya Katiba mpya ieleze kwa uwazi kuwa Tanzania ni nchi moja yenye mamlaka moja ya dola iliyotakana na nchi mbili zilizoungana daima au milele na isiyoweza kugawanyika. Inapendekezwa ibara hii isomeke kwa Kiingereza hivi: *“The United Republic of Tanzania is one Sovereign State which resulted from a Union of Tanganyika and Zanzibar which perpetually united to form one indissoluble and indivisible sovereign state.”*
- (iii) Kuwe na ibara nyingine ambayo inatamka kwa uwazi kuwa Bunge halitakuwa na mamlaka ya kuibadili ibara ya 1 ya Katiba ambayo inatamka kuhusu muungano. Mamlaka hayo yatakuwa mikononi mwa wananchi wenyewe.

- (iv) Endapo kuna mtu au watu watakaotaka ibara hiyo ibadilishwe basi ni lazima kura ya maoni (referendum) iitishwe ili wananchi wote waaamue hatima ya Muungano.
- (v) Ifafanuliwe kuwa Bunge litakuwa na madaraka ya kubadili mambo mengine kama mambo ya Muungano, mambo yatayokuwa yanashughulikiwa na Serikali zote, nk, lakini siyo suala la “uwepo wa muungano.” Hili liachwe ili liamuliwe na wananchi wenyewe.

BIBLIOGRAFIA

Vitabu

- Aldecoa, Francisco and Keating, Michael (eds), (1999), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Portland: Frank Cass.
- Baraza la Katiba, (2012), *Zanzibar, Katiba Tuitakayo: Sheria ya Kuandika Katiba Mpya ya Tanzania na Suala la Muungano kwa Zanzibar*, Baraza la Katiba, Zanzibar.
- Barongo, E.B.M., (1966), *Mkiki Mkiki Wa Siasa*, East Africa Literature Bureau, Dar es Salaam, Kampala and Nairobi.
- Bernier, Ivan, (1973), *International Legal Aspects of Federation*, Longman Group. London.
- Bisimba, H. K. and C. M. Peter (eds), (2005), *Justice and Rule of Law in Tanzania Selected judgments and Writings of Justice James L. Mwalusanya and Commentaries*, Legal and Human Rights Centre, Dar es Salaam.
- British Information Service, (1961), *Tanganyika: the Making of a Nation*, COI, London.
- Donald S. Lutz, (2006), *The Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, London.
- Coulson, Andrew, (1982), *Tanzania: A Political Economy*, Oxford University Press, New York.
- Fiadjoe, Albert, (2004), *Alternative Dispute Resolution: A Developing World Perspective*, London: Cavendish Publishing Limited.
- Fimbo, G.M., (1992), *Constitution Making and Courts in Tanzania*, Dar es Salaam University Press, Dar es Salaam.
- Jumbe, Aboud, (1995), *The Partnership: Muungano wa Tanganyika na Zanzibar, Miaka 30 ya Dhoruba*, Amana Publishers, Dar es Salaam.

Kabudi, P.J., (1995), *Human Rights Jurisprudence in East Africa. A Comparative study of Fundamental Rights and Freedoms of the Individual in Tanzania, Kenya and Uganda*, Baden – Baden: Nomo's verlagesses//sec haft.

Kaduma, Ibrahim M., (2004), *Maadili ya Taifa na Hatima ya Tanzania: Enzi ya Mwalimu Julius K. Nyerere*, Vuga Press, Tanzania.

Krasner, Stephen, (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lamb and, Brian & Swain, Susan (eds.), (2008), *Abraham Lincoln, Public Affairs*, New York.

Mapunda, O.B. and G.P. Mangara, (1968), *The Maji Maji War in Ungoni*, Eastern African Publishing House, Dar es Salaam.

Mapuri, Omary R., (1996), *Zanzibar: The 1964 Revolution: Achievements and Prospects*, Tema Publishers Company Ltd, Dar es Salaam.

Michelmann, Hans J. and Soldato, Panayotis, (eds.), (1990), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, U.K.: Clarendon Press.

Moffet, John P., (1958), *Handbook of Tanganyika*, 2nd edn, Government of Tanganyika, Dar es Salaam.

Msekwa, Pius, (2007), *Reflections on the First-Decade of Multi-Party Politics in Tanzania*, DUP, Dar es Salaam.

Mtaki, C. K. & M. Okema (eds.), (1994), *Constitutional Reforms and Democratic Governance in Tanzania*, Faculty of Law and Fredrick – Naumann – Stiftung, Dar es Salaam.

Mwakyembe, Harrison George, (1995), *Tanzania Eighth Constitutional Amendment and its Implication on Constitutionalism, Democracy and the Union Question*, Lit Verlag, Munster, Hamburg.

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

Okoth, Assa, (2006), *A History of Africa: African Nationalism and De-Colonisation Process*, East African Educational Publishers, Nairobi.

Rousseau, Jean-Jacques, (1990), *The Social Contract*, in *The Social Contract and Discourses*, London: Dent.

Shivji, I. G. (ed.), (2004), *Constitutional and Legal Sytem of Tanzania: A Civics Sourecebook*, Mkuki na Nyota Publishers, Dar es Salaam.

Shivji, Issa G., (2008), *Pan-Africanism or Pragmatism: Lessons of Tanganyika - Zanzibar Union*, Mkuki na Nyota Publishers, Dar es Salaam.

Shivji: Issa G., (2009), *Tanzania: The Legal foundations of the Union*, 2nd Expanded edn, DUP, Dar es Salaam.

Strauss, David A., (2010), *The Living Constitution*, Oxford University Press, London.

Suksi, Markkus, (2011), *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powes, Procedures and Institutions*, Berlin: Springer.

Were, Gideon S., and Derek A. Wilson, (1984), *East Africa Through a Thousand Years*, 3rd edn, Evans Brothers Ltd, London.

Makala

Akwilombe, Shaib A., “Mtazamo wa CHADEMA Kuhusu Kero za Muungano na Ufumbuzi Wake”, Katika *REDET*, (2007), Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuiimarisha, Mpango wa Utafiti na Elimu ya Demokrasia Tanzania, Dar es Salaam, k.157-167.

Bailey, Martin, “Zanzibar’s *External Relations*”, in *International Journal of Politics*, Vol. 4, No. 4, *East African Politics (Winter 1974-75)*, pp. 35-57.

Bakary, A. K., (1995), “*The 1984 Zanzibar Constitution*” vol. 22 Nos. 1 & 2 *The African Review* 1995.

Bakary, Abubar K., "The Union and the Zanzibar Constitutions", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union*, Zanzibar Legal services, Zanzibar, pp.1-33.

Bhagat, Harkishan and Othman, Haroub, "Colonialism and Class Formation in Zanzibar", in *Utafiti: Journal of the Faculty of Arts and Social Sciences*, Vol. 1, No 1, 1978, pp.193-214.

Brian Hocking, "Regional Governments and International Affairs: Foreign Policy Problems or Deviant Behaviour?" *International Journal* 41 (Summer 1986): 484.

British Institute of International and Comparative Law, "Tanganyika Text of Trusteeship Agreement as Approved by the General Assembly of the United Nations", in *The International Law Quarterly*, Vol. 1, No. 4 (Winter, 1947), pp. 568-573.

Byatt, Horace, "Tanganyika" in *Journal of the Royal African Society*, Vol. 24, No. 93 (Oct., 1924), pp. 1-9.

Cameron, Maxwell na Falleti, Tulia, "Federalism and the Subnational Separation of Powers", Oxford University Press, Vol. 35, No. 2 (Spring, 2005), pp. 245-271.

Cameron, Sir Donald, "Native Administration in Tanganyika and Nigeria", in *Journal of the Royal African Society*, Vol. 36, No. 145 (Oct., 1937), pp. 3-29.

CCM, Muhtasari ya Mwongozo Kwa Viongozi na Wananchama wa CCM Kuhusiana na Mjadala wa Kuandaa Katiba Mpya ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Juni 2012.

Chama cha Mapinduzi, *Mapendekezo ya Halmashauri Kuu ya Taifa Juu ya Marekebisho ya Katiba ya Serikali: Dar Es Salaam*, Idara ya Uenezi wa Siasa na Ushirikishaji wa Umma, 1983.

Chase, Hank, "The Zanzibar Treason Trial", in *Review of African Political Economy*, No. 6 (May - Aug., 1976), pp. 14-33.

Clement H. Dodd, "Confederation, Federation and Sovereignty", in *Journal of International Affairs*, September - November 1999 Volume IV - Number 3.

Cohn, Theodore H. & Smith, Patrick J. "Subnational Governments as International Actors: Constituent Diplomacy" in *British Columbia and the Pacific Northwest, BC STUDIES*, no. 110, Summer 1996.

Cole, J.S.R. and W.N. Denison, (1964), *Tanganyika: The Development of its Laws and Constitution*, Stevens and Sons, London.

Council of Europe, (1995), "The Modern Conception of Confederation: Proceedings, Santorini, 22-25 ,September, 1994", 1995 .

Dahl, Robert, "Federalism and the Democratic Process" in *Democracy, Liberty, and Equality*, Oslo: Norwegian University Press, 1986, p. 114.

Daily News Reporter, "AG Defends JK on Appointments", Daily News, 7th May 2012.

D'eçar, Raul, "The German Colonial Revindication", in *World Affairs*, Vol. 99, No. 4 (December, 1936), pp. 211-214.

Devine, T.M. (ed.), *Scotland and the Union 1707-2007*: Edinburgh University Press, Edinburgh, 2008

Dibua, J.I., "Citizenship and Resource Control in Nigeria: The Case of Minority Communities in the Niger Delta", in *Africa Spectrum*, Vol. 40, No. 1 (2005), pp. 5-28.

Dikshit, Ramesh D., 'Geography and Federalism' in *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 61, No. 1 (Mar., 1971), pp.97-115.

Dourado, Wolfgang, "*The Consolidation of the Union: A Basic Re-Appraisal*", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union, Zanzibar Legal services, Zanzibar, pp.73-108.*

Evens, Freddy , "Organization of External Relations", *Forum of Federations: The Global Network on Federations Flemish Department*

of Foreign Affairs”, Belgium: www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Evens.pdf.

Fimbo, Mgongo G, “Katiba ya Jamhuri ya Muungano na Uboreshaji Wake,” *REDET*, (2007), *Muungano wa Tanzania:Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuuimarisha*, REDET.

Gamper, Anna, “On Loyalty and the (Federal) Constitution”, on <http://www.internationalconstitutionallaw.net/Gamper.pdf>.

Glickman, Harvey, “One-Party System in Tanganyika”, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 358, *New Nations: The Problem of Political Development* (Mar., 1965), pp. 136-149.

Griffiths, Ieuan, “The Scramble for Africa: Inherited Political Boundaries”, in *The Geographical Journal*, Vol. 152, No. 2 (Jul., 1986), pp. 204-216.

Gray, Sir John and Carl Peters, “Anglo-German Relations in Uganda, 1890-1892”, in *The Journal of African History*, Vol. 1, No. 2 (1960), pp. 281-297.

Haji, Juma Duni, “Baada ya Miaka Takriban 50 ya Muungano Wazanzibari Tuna Lipi la Kujivunia, Waraka Maalum.

Halberstam, Daniel, “ Federal Powers and the Principle of Subsidiarity” in Amar, Vikram David & Tushnet, Mark V., (editors)*Global perspectives on constitutional law*, Oxford University Press: Oxford and New York, 2009 pg.34.

Hamad, Seif S., “Kero za Muungano na Jinsi ya Kuzitatua: Mtazamo wa CUF, Katika *REDET*, *Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuuimarisha*, Mpango wa Utafiti na Elimu ya Demokrasia Tanzania, Dar es Salaam, k.127-143.

Hamilton, Alexander, *The Federalist No.22*, 135-41, 143-46, 14th December 1787.

Haroub, "Tanzania: *The Withering of the Union?*", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union*, Zanzibar Legal Services, Zanzibar, pp.34-72.

Hollis, Claud, "Zanzibar: *Present Conditions and Interests*", in *Journal of the Royal African Society*, Vol. 28, No. 111 (Apr., 1929), pp. 217-223.

Jamil, Haris, Kumar, Praveen., Ismail, Safdar., & Roy, Ritabrata, "Interstate Water Dispute and Federalism: Governance of Interstate River Water in India." www.iiste.org/Journals/index.php/CER/article/download/.../1386

Jans, Maarten Theo, 'A New Concept of Confederation in Council of Europe' in *The Modern Conception of Confederation: Proceedings, Santorini, 22-25, September, 1994*, 1995 p.68.

Juma, Ali Rajab, "Biashara, Uchumi na Uwekezaji katika Muungano wa Tanzania", katika REDET, *Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuiimarisha*, Mpango wa Utafiti na Elimu ya Demokrasia Tanzania, Dar es Salaam, uk 91-103.

Kabudi, Palamagamba J.A.M., "People's Power and the Legislature in Post Revolution Zanzibar", *A Paper Presented to the IDS Symposium on 20th Years Anniversary of Zanzibar Revolution, 19-20 January 1984*.

Kabudi, Palamagamba J.A.M., and Mvungi, Sengondo, "The Party System and Socialism in Tanzania, in Jeannette (ed), (1991), *Rethinking the Arusha Declaration*, Centre for Development Research, Copenhagen.

Kabudi, Palamagamba J.A.M., "The Union of Tanganyika and Zanzibar: Examination of the Treaty of a Political-Legal Union", in *Mawazo*, Vol 6 No.2 December 1985, pp.1-17.

Kabudi, Palamagamba J.A.M., "The United Republic of Tanzania After a Quarter of a Century: A Legal Appraisal of the State of the Union of Tanganyika and Zanzibar", in *African Journal of International and Comparative Law*, 1993, Vol 2, No. 2, pp.310-339.

Keltie, J. Scott, "The Partition of Africa", in *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography*, New Monthly Series, Vol. 12, No. 11 (Nov., 1890), pp. 655-666.

Kincaid, John, "Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-state: Conflict and Co-operation" in Michelmann and Soldatos, *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, p. 64.

Kincaid, John, Comparative Observations, on <http://www.forumfed.org/libdocs/Global.../BK1-C13-co-Kincaid-en.pdf>
uk.11

Kirby, Arthur, "Tanganyika Triumph", in *African Affairs*, Vol. 61, No. 243 (Apr., 1962), pp. 114-125.

Lata, Leenco "The Ethiopia-Eritrea War" in *Review of African Political Economy*, Vol. 30, No. 97, *The Horn of Conflict* (Sep., 2003), pp. 369-388.

Leach, Richard H., "Canadian Federalism Revisited", *Publius*, Vol. 14, No. 1, *Crisis and Continuity in Canadian Federalism* (Winter, 1984), pp. 9-19.

Leggett, Major Sir Edward H.M., "The Tanganyika Territory", in *Journal of the Royal Society of Arts*, Vol. 70, No. 3643 (September 15, 1922), pp. 737-752.

Leslie, Peter, "Canada: The Supreme Court Sets Rules for the Secession of Quebec", in *Publius*, Vol. 29, No. 2, *The State of American Federalism, 1998-1999* (Spring, 1999), pp. 135-151.

Leys, Colin, "Tanganyika: The Realities of Independence", in *International Journal*, Vol. 17, No. 3 (Summer, 1962), pp. 251-268.

Maalim, Mahadhi Juma, "The Union between Tanganyika and Zanzibar and the Right of Secession under International Law", in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Question Union*, Zanzibar Legal services, Zanzibar, pp. 109-161.

Majadiliano ya Bunge, Taarifa Rasmi (Hansard), Mkutano wa Kumi na Mbili (Sehemu ya Nne), Tarehe, 11 Agosti, 1993-17 Agosti, 1993.

Malima, *Beatus*, "A Critical Analysis of the Settlement of the Constitutional Disputes Relating to the Union Between Tanganyika and Zanzibar", A paper submitted in a Seminar in 2009.

Mayall, James, "The Malawi-Tanzania Boundary Dispute" in *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 11, No. 4 (Dec., 1973), pp. 611-628.

Mazrui, Ali A., "Anti-Militarism and Political Militancy in Tanzania", in *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 3 (Sep., 1968), pp. 269-284.

Moreau, R. E., "Joking Relationships in Tanganyika" in *Africa: Journal of the International African Institute*, Vol. 14, No. 7 (Jul., 1944), pp.386-400.

Morgenthau, Hans "The Problem of Sovereignty Reconsidered," *Columbia Law Review* 48, no. 3 (1948): 350.

Mushi, Samuel Stephen, Faida na Hasara za Muundo wa Serikali ya Jamhuri ya Tanzania, katika, REDET, (2007) Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuuimarisha: REDET, Dar es Salaam.

Mvungi, Sengondo E. A., The Legal problems of the Union Between Tanganyika and Zanzibar," in *Eastern Africa Law Review* (2000) Vol. 28-30, PP. 31 – 50.

Mwambi, Jaka, "Kero za Muungano na Utatuzi wake: Mtazamo wa CCM", Katika REDET, Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuuimarisha, Mpango wa Utafiti na Elimu ya Demokrasia Tanzania, Dar es Salaam, uk 144-156.

Mwaruvie, John M., "The Ten Miles Coastal Strip: An Examination of the Intricate Nature of Land Question at Kenyan Coast", in *International Journal of Humanities and Social Science* Vol. 1 No. 20; December 2011.

Othman, Haroub, "Tanzania: The Withering of the Union?" in Peter, Chris M., and Haroub Othman, (2006), *Zanzibar and the Union Question, Zanzibar Legal services, Zanzibar*, pp.34-72, pp.51-52.

Othman, Masoud Othman, (2007), "Uhusiano wa Katiba ya Muungano na Katiba ya Zanzibar," katika, *REDET, Muungano wa Tanzania: Mafanikio, Matatizo Yake na Jinsi ya Kuuimarisha*, REDET.

Othman, Othman Masoud, "Masuala Yasiyo na Majibu katika Muungano", Mada imetayarishwa na Kuwasilishwa Katika Mkutano Maalum ulioandaliwa na Zanzibar Law Society Kuadhimisha Miaka 41 ya Muungano. Hoteli ya Bwawani Zanzibar tarehe 23.4.2005.

Othman, Othman Masoud, "Masuala Yasiyo na Majibu katika Muungano", Makala iliyotayarishwa na Kuwasilishwa Katika Mkutano Maalum ulioandaliwa na Zanzibar Law Society Kuadhimisha Miaka 41 ya Muungano; Hoteli ya Bwawani Zanzibar tarehe 23.4.2005.

Plischke, Elmer, Treatment of "Diplomacy" in *International Relations Textbooks, World Affairs*, Vol. 135, No. 4 (Spring 1973), pp. 328-344.

Remak, Joachim "A Very Civil War: The Swiss Sonderbund War of 1847".

Reuss, Martin, "The Disgrace and Fall of Carl Peters: Morality, Politics, and Staatsräson in the Time of Wilhelm II", in *Central European History*, Vol. 14, No. 2 (Jun., 1981), pp. 110-141.

Reyner, Anthony S., "Tanganyika: Africa's Newest Country", in *World Affairs*, Vol. 125, No. 1 (Spring, 1962), pp. 19-24.

Robertson, P.A.P., "Zanzibar—Crossroads of East Africa", in *Journal of the Royal Society of Arts*, Vol. 112, No. 5096 (July 1964), pp. 605-615.

Royal Geographical Society, "Recent Changes in the Map of East Africa", in *Proceedings of the Royal Geographical Society and Monthly Record of Geography, New Monthly Series*, Vol. 9, No. 8 (Aug., 1887), pp. 490-496.

Sanderson, G.N., "The Anglo-German Agreement of 1890 and the Upper Nile" in *The English Historical Review*, Vol. 78, No. 306 (Jan., 1963), pp. 49-72.

Sanford, Lakoff "Between Either/or and More or Less: Sovereignty versus Autonomy under Federalism", *Publius*, Vol. 24, No. 1 (Winter, 1994), pp. 63-78.

Schabel, Hans G., "Tanganyika Forestry under German Colonial Administration, 1891-1919", in *Forest & Conservation History*, Vol. 34, No. 3, A Special Issue on International Forest History (Jul., 1990), pp. 130-141, p.139.

Scherer, J. H., "The Ha of Tanganyika" in *Anthropos*, Bd. 54, H. 5./6. (1959), pp. 841-904.

Sharafutdinova, Gulnaz, "Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood," *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 4 (June, 2003), pp. 613-629.

Song, Xiaokun. "Confederalism: A Review of Recent Literature." In *Federal Practice: Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, edited by B. Coppeters, D.Darchiashvili, and N. Akaba. Brussels, Belgium: VUB University Press, 2000, pp. 181-193 (on the Internet on <http://poli.vub.ac.be>).

Thomas, H.B., "The Kionga Triangle", *Tanganyika Notes and Records* Volume 31 1951, pp. 47-50.

Twining, Sir Edward, "The Situation in Tanganyika" in *African Affairs*, Vol. 50, No. 201 (Oct., 1951), pp. 297-310, at p. 298.

Vander, Arie J., "Education in Colonial Africa: The German Experience" in *Comparative Education Review*, Vol. 21, No. 1 (Feb., 1977), pp. 91-109.

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

Willis, Justin, "The Administration of Bonde, 1920-60: A Study of the Implementation of Indirect Rule in Tanganyika", in *African Affairs*, Vol. 92, No. 366 (Jan., 1993), pp. 53-67.

Wilson, Amrit, "Revolution and the 'Foreign Hand' in Tanzania", in *Economic and Political Weekly*, Vol. 24, No. 19 (May 13, 1989), pp. 1031-1033.

Wright, Marcia, "The Tanganyika Archives", in *The American Archivist*, Vol. 28, No. 4 (Oct., 1965), pp. 511-520.

Ripoti na Nyaraka zingine

Bunge la Tanzania, Majadiliano ya Bunge (*Hansard*) Kikao cha 34, Tarehe 27 Julai, 2012.

CCM, Mapendekezo ya Halmashauri Kuu ya Taifa Juu ya Marekebisho ya Katiba ya Serikali, 1983.

Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Kamati ya Kuratibu Maoni Kuhusu Katiba, Ripoti ya Kamati, Kitabu cha Kwanza, Mpiga Chapa wa Serikali, Dar es Salaam, 1999.

Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Taarifa na Mapendekezo ya Tume ya Rais Kuhusu Mfumo wa Siasa Nchini, Kitabu cha Kwanza, 1991.

Jamhuri ya Muungano wa Tanzania, Taarifa ya Awali ya Maafikiano Katika Vikao vya Pamoja vya Serikali ya Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na Serikali ya Mapinduzi ya Zanzibar Kuhusu Mambo Yanayoleta Vikwazo Katika Shughuli za Muungano (Taarifa ya Kamati ya Shellukindo), 1994.

Jamhuri ya Muungano, (1965), Taarifa ya Tume ya Rais Juu ya Kuanzishwa kwa Serikali ya Kidimokrasi ya Chama Kimoja Cha Siasa, Mchapaji wa Serikali.

Kituo Cha Katiba, (2003), *Constitutionalism and Political Stability in Zanzibar: The Search for a New Vision, A Report of the Fact Finding Mission Organised under the Auspices of Kituo Cha Katiba*.

Ofisi ya Bunge, (2007), Majadiliano ya Bunge Taarifa Rasmi (*Hansard*) Mkutano wa sita, Kikao cha Nane, Tarehe 8 Februari 2007, Dodoma.

Taarifa ya Mkoa wa Dar es Salaam ya Maendeleo yaliyopatikana katika Kipindi cha Miaka 50 ya Uhuru wa Tanzania Bara, 2011.

Hotuba

Juma, Riziki Omar (MB), Hotuba ya Msemaji Mkuu wa Kambi ya Upinzani Bungeni Kuhusu Makadirio na Matumizi ya Ofisi ya Makamu wa Rais Mambo ya Muungano kwa mwaka wa Fedha 2009/2010.