UMUHIMU WA TASNIA YA SHERIA (MAWAKILI WA SERIKALI) KATIKA KULETA MAENDELEO YA TAIFA

Prof. Florens Luoga

1. Utangulizi

Ni vizuri kuanza mada hii kwa kuichanganua mada yenyewe. Kwanza ni kuelewa kuwa mada hii inatokana na mjadala mkubwa na wa muda mrefu uliojikita katika kutafiti nafasi ya sheria katika maendeleo ya nchi au jamii *(the law in development discourse)*. Pili, kauli mbiu ya mkutano huu, yaani *"Utekelezaji wa Majukumu ya Serikali Unaozingatia Sheri ni Nyenzo Muhimu kwa Maendeleo ya Taifa"* ni moja ya nguzo tatu muhimu zinazowezesha sheria kuwa mhimili au nyenzo muhimu kwa maendeleo ya nchi. Tatu, mada hii inataka nafasi ya wanasheria hasa Mawakili wa Serikali katika kuleta maendeleo kwa Taifa ijadiliwe.

Ni muhimu kutambua kuwa sheria ni nyenzo isiyokwepeka katika kuleta maendeleo ya nchi. Kama nitakavyojadili baadaye, neno "maendeleo" halitumiki kwa tafsiri nyembamba kumaanisha kukua kwa uchumi wa nchi pekee. Nchi au jamii ambayo imeshindwa kuweka mifumo mizuri ya kisheria ambayo imetengenezwa ili kusimamia malengo yake ya maendeleo, na ambayo inaendana na hali ya jamii na rasilimali zake, itaifanya sheria iwe kikwazo kwa maendeleo au kudumaza uwezo wake wa kufikia malengo ya kuleta maendeleo. Wanafalsafa wa zamani, akiwemo *Adam Smith* walisema

kuwa *imperfection of the law and uncertainty in its application is a factor that retards development*.

2. Maudhui ya Namna Sheria Inavyohusiana na Maendeleo ya Nchi

2.1 Uwanda wa Majadiliano

Sheria na maendeleo ya nchi ni vizuri ikajadiliwa katika maudhui ya kiuchumi *(economic context)*, kijamii *(social context)*, kisiasa *(political context)* na taasisi za uusimamiaji na utekelezaji wa sheria *(institutional context)*.

Neno "maendeleo" kwa mantiki ya sasa ni pana sana. Zamani neno hilo lilikuwa na maana ya maendeleo ya kiuchumi na hivyo nchi au jamii *(a progressive transformation of the economy and society)* yakipimwa kwa ukuaji wa pato la nchi na kupungua kwa ufukara katika jamii. Vilevile neno hilo lilikuwa likitumika kutofautisha kati ya nchi zilizoendelea, zinazoendelea na zilizo maskini au fukara.

Kwa mantiki ya sasa neno "maendeleo" linabainisha pia mambo ambayo hayahusiani na ukuaji wa uchumi, lakini ni muhimu katika kuboresha maisha ya watu, kwa mfano ushiriki wa wananchi katika utawala wao *(political participation)*, haki ya kumiliki mali *(right to property)*, usawa kijinsia *(gender equality)*, haki ya mazingira safi na salama *(access to clean and safe environment)* na utawala wa sheria *(rule of law)*. Maana hii pana inaleta picha halisi ya nafasi ya sheria katika kuleta maendeleo, na kwa namna hiyo hiyo tutajadili nafasi na wajibu wa wanasheria na hasa mawakili wa serikali katika maendeleo.

2.2 Misingi Muhimu katika Mahusiano ya Sheria na Maendeleo

Ili sheria iwezeshe maendeleo vitu vitatu lazima vizingatiwe. Kwanza ni muundo wa udhibiti yaani "*regulatory design*". Pili ni jinsi ya kusimamia udhibiti yaani *"regulatory compliance"*. Tatu ni ubora wa utekelezaji yaani *"quality of implementation"*.

(a) Muundo wa Udhibiti

Suala la muhimu kuhusu muundo wa udhibiti ni namna gani sheria imetengenezwa ili kuwezesha kufikiwa malengo ya kisera yaliyokusudiwa. Kwa mfano, sheria zinazolenga kuipa nchi uwezo juu ya rasilimali zake zisipotengenezwa kwa namna ambayo itaiwezesha Serikali kusimamia ipasavyo rasilimali hizo kwa mannufaa ya taifa, zinaweza kuleta athari na kudumaza maendeleo ya nchi. Hili limejionyesha sana katika mabadiliko ya sheria za kusimamia petroli na madini. Ni marekebisho yaliyofanyika baada ya kubaini kuwa nchi ilikuwa hainufaiki ipasavyo na rasilimali hizo kutokana na mianya iliyoachwa katika sheria husika. Mifano mingine inahusisha sheria za uwekezaji, kodi, usawa kijinsia, udhibiti wa sekta ya fedha, na kadhalika. Kila sheria lazima iwe na malengo sahihi *(anticipated policy outcomes)*. Ni hatari sana kunakili sheria kutoka nchi nyingine bila kuangalia malengo maalum kwa nchi na uwezekano wa kutekelezeka ndani ya nchi.

Muundo wa udhibiti pia unahusisha jinsi sheria yenyewe ilivyotungwa. Je imesimama peke yake au inatekelezwa chini ya sheria nyingine kubwa? Je kuna mfumo wa kisheria unaofaa? Kuna taasisi zinazofaa kusimamia udhibiti? Je zinaendana na hali ya nchi kiuchumi, kisiasa,

kiutamaduni na kijamii? Kwa mfano, katika nchi za kiislam sheria yoyote inayoelekeza utozaji wa riba haitakubalika wala kutekelezeka.

(b) Usimamizi wa Udhibiti

Usimamizi wa udhibiti hautokani tu na uwepo wa taasisi za udhibiti. Ili sheria iwezeshe maendeleo ni lazima wananchi waielewe, wawe walishiriki katika kuitayarisha, waelewe malengo yake na wawe wameyakubali, na pia waweze kushiriki katika utekelezaji wake. Sheria yenye athari kwa wananchi, hata kama ni wachache itaathiri utekelezaji wa mipango ya maendeleo. Kwa mfano, nchi zinahitaji kuwa na wananchi wengi wanaotumia taasisi na mifumo ya kifedha ili kuwezesha sekta binafsi kuku ana kuimarika. Sheria yoyote inayowaondoa wananchi kutoka kwenye taasisi au mifumo ya kifedha ina athari kwa maendeleo ya nchi. Inahitaji umakini mkubwa katika utengenezaji sheria. Ni muhimu kujua ni akina nani ni wanufaika na akina nani ni waathirika kabla sheria haijaanza kutumika. Kama sheria inaweza kuwa na athari za kisiasa ni muhimu hilo liwe limebainika na hatua mbadala kutafutwa kabla wananchi kuwa na mtizamo hasi dhidi ya sheria, yaani, *“eroded public confidence in the law”*.

Usimamizi wa udhibiti unapaswa kuambatana na vivutio vya kutii sheria. Kwa mfano uwepo wa adhabu pale sheria itakapokiukwa. Pia uwepo wa taasisi au madaraka yenye nguvu za udhibiti.

Ni muhimu kujua kuwa sheria zenye uwezo wa kuwezesha maendeleo zinapaswa kutokana na uamuzi na ushiriki wa wananchi. Nchi zinazoendelea wakati mwingine hulazimishwa

kutunga sheria za aina Fulani kama masharti ya kupatiwa misaada au mikopo. Sheria hizo zinapaswa kutengenezwa kwa uangalifu mkubwa sana na ziwe na vidhibiti maalum (*safeguards*) dhidi ya matokeo ambayo hayaendani na malengo ya nchi.

(c) Ubora wa Utekelezaji

Nchi au Serikali hutekeleza sheria kupitia utungaji wa sheria (*legislation*), maamuzi ya kisheria ya mahakama na maamuzi ya kiutawala, yaani *"administrative actions"*. Utekelezaji huo unaweza kusababisha changamoto za kisiasa. Ridhaa ya serikali *(political will)* ni muhimu iwepo kwa sababu serikali lazima iwe na uwezo wa kutekeleza Pamoja na matashi. Wanafalsafa husema *"state capacity and political will determine the quality of implementation"*.

3. Nafasi ya Mawakili wa Serikali

Mukhtadha wa sheria na maendeleo unaweka mzigo mkubwa sana kwa mawakili wa Serikali. Majukumu yanayohusiana na misingi muhimu ya uhusiano kati ya sheria na maendeleo ni mazito na yanayohitaji mawakili wa serikali kuwa sifa maalum.

Kabla ya kuzipitia sifa za wakili wa serikali ni muhimu ieleweke kuwa udhaifu, kukosa maadili au umakini kwa wakili serikali huleta madhara makubwa kwa nchi na wananchi wote. Kosa la mwanasheria wa kampuni litaiathiri kampuni au kampuni chache zinazohusiana. Kosa la wakili wa serikali linaiathiri Serikali, wananchi na nchi kwa ujumla. Kosa hilo linaweza kutokana na ushauri mbaya au usio sahihi, kutunga sheria zenye athari, kutokuwa makini

katika majadiliano na utayarishaji wa mikataba, kutotoa ushauri katika muda muafaka, kutofanya utafiti kabla ya kutayarisha ushauri au kutunga sheria, kutoshirikisha wataalam katika utekelezaji wa majukumu yake ya kazi, na mapungufu mengineyo.

Ieleweke kuwa wakili wa serikali ana mahusiano ya kipekee na serikali kuliko mahusiano ambayo wajiriwa wengine wa serikali wanayo na mwajiri wao. Serikali na mawakili wa serikali wako katika uhusiano ambao kwa kiingereza huitwa *"fiduciary relationship"* ambapo wakili wa serikali anapaswa kuwa na uaminifu thabiti na kuwajibika muda wote kutojiweka katika nafasi ambayo itamzuia kutekeleza kazi zake kwa uaminifu au kutokuwa makini na kusababisha athari kwa serikali. Wakili wa serikali anapaswa kutumia weledi katika kutekeleza majukumu yake lakini bila kuwa kikwazo kwa serikali. Kwa mfano, siyo sahihi kwa wakili wa serikali kusema serikali haipaswi kuchukua hatua inayolenga kutekeleza malengo ya kisera. Wakili wa serikali anapaswa kutafiti namna gani serikali itatekeleza malengo ya kisera kwa kuzingatia sheria zilizopo au baada ya kushauri mabadiliko wezeshi.

Wakili wa serikali hushiriki katika hatua zote katika kuwezesha utekelezaji wa mipango ya maendeleo. Anapaswa kushiriki katika kutengeneza muundo wa udhibiti, usimamizi wa udhibiti na kuhakikisha ubora wa utekelezaji. Katika hatua zote hizo wakili wa serikali ni mtafiti, mchambuzi, mshauri, mshiriki katika utayarishaji wa sera, mtayarishaji wa nyaraka na sheria za kutekeleza sera, msimamiaji utekelezaji bila kukiuka sheria, mlinzi wa maslahi ya nchi katika mahusiano au majadiliano baina ya serikali na watu mbalimbali au nchi mbalimbali au wawekezaji, na kadhalika.

Majukumu na wajibu wa wakili wa serikali humtaka awe gwiji, japokuwa gwiji hazalishwi siku moja au kwa mafunzo tu ya kupata digrii ya sheria. Gwiji hutengenezwa na wakili wa serikali lazima awe mtu anayetengenezeka *(malleable)*. Hivyo, unapokuwa wakili wa serikali tayari umeanza safari ndefu ambayo itakufanya uwe na uwezo wa-

- Kutafiti mambo mbalimbali kwa kina
- Kutafakari na kuchambua masuala mbalimbali
- Kujipa uelewa mpana wa masuala mbalimbali zaidi ya uelewa wa sheria
- Kushirikiana na wataalamu nje ya tasnia ya sheria na kuweza kushauri au kuelekeza matakwa ya sheria
- Kukuza ujuzi binafsi unaokuwezesha kushirikiana na watu mbalimbali kwa umakini, yaani *interpersonal skills*
- Kutoa ushauri na ukaeleweka
- Kuaminika
- Kuipa tasnia ya sheria taswira yenye kuaminisha umma, yaani *public trust in the legal profession and the state attorneys in particular*
- Kuongoza

Sifa za wakili wa serikali ni nyingi sana kwa sababu ni mshiriki katika mambo yote ambayo hufanyika katika kuendeleza nchi. Anapaswa kuwa ni mtaalamu anayeaminiwa na serikali na umma pasipo shaka.

4. Utekelezaji wa Mipango ya Maendeleo

Serikali ina jukumu la kutekeleza mipango ya maendeleo kwa kuzingatia sheria. Katika kutekeleza majukumu yake, Serikali hukumbana na vikwazo mbalimbali ambavyo mara nyingi huletwa na tafsiri zisizo sahihi za sheria husika, ubovu wa sheria husika, sheria kupitwa na wakati, mabadiliko katika falsafa zilizotumika kutengeneza miundo ya udhibiti, mabadiliko ya tamaduni, masharti hasi yanayotokana na mikataba na taasisi za kimataifa (hasa za kifedha) au mikataba kati ya nchi nan chi, na kadhalika. Serikali hutegemea umahiri na ubobezi wa mawakili wa serikali kukabiliana na kila kikwazo. Hivyo mawakili wa serikali ni nyenzo muhimu katika maendeleo ya nchi.

Kuna mifano mingi ambapo nchi imeingia katika matatizo ambayo yanaashiria kuwa mawakili wa serikali hawakuwa makini katika kutekeleza wajibu wao, au kukosa umahiri, au kutokuwa waadilifu. Pia kuna mifano ambapo serikali imekwamishwa kutekeleza mipangoya kisera kwa sababu mawakili wa serikali badala ya kutafuta namna ya kuiwezesha serikali kutekeleza mipango hiyo bila kukiuka sheria, wamekuwa watoaji tahadhari ya ukiukwaji wa sheria bila kushauri namna gani serikali inaweza kutekeleza sera zake ndani ya wigo wa sheria.

Sheria zinapaswa kuwezesha nchi kutekeleza mipango yake. Sheria hizo hazijachongwa kwa mawe. Hii inamaanisha kwamba ni jukumu la mawakili wa serikali kila wakati kutambua na kufanyia kazi uhuishaji wa sheria kabla hazijawa kikwazo kwa maendeleo ya nchi. Hiyo ndiyo maana halisi ya wakili wa serikali kuwa gwiji.

5. Changamoto za Mawakili wa Serikali

Mawakili wa serikali ni nyenzo muhimu kwa maendelo ya nchi. Ni vizuri kutambua kuwa utendaji wa mawakili wa serikali ni kama utekelezaji wa wito. Hukumbana na vishawishi vingi vinavyoweza kuleta athari kwa serikali. Moja ya vishawishi ni kupenda maendeleo binafsi kwa haraka, hasa anapoona mwanasheria binafsi ana mali nyingi, kipato kikubwa, maisha ya anasa na kadhalika.

Maadili ya mawakili wa serikali huhitaji kujitolea na kutunza heshima ya tasnia hiyo. Ni hatua ya muhimu sana iliyochukuliwa kutenganisha uwakili binafsi na uwakili wa serikali. Ni muhimu katika kufananisha mafao baina ya mawakili wa serikali na mawakili binafsi kuangalia kwa mapana nini huwatofautisha.

Ni vizuri itambulike kuwa mawakili wa serikali hubeba dhamana kubwa kwa kuaminiwa na serikali, umma wa Watanzania na taifa kwa ujumla. Ajira za mawakili wa serikali ni za kudumu wakati wakili binafsi hana uhakika wa ajira. Wakili wa serikali huwa na uhakika wa kipato na hupata hifadhi muhimu za kimaisha kama matibabu, mafao ya uzeeni na misaada mingine inayotolewa na serikali kama kujiendeleza kitaaluma. Wakili wa serikali huwa na mfumo wa kupanda vyeo na kuongezeka kwa kipato. Hata hivyo mawakili wa serikali wanaweza kupatiwa huduma zaidi ili wito na kujitolea kwao visipotee bure. Kwa mfano, changamoto ya kushindwa kujipatia makazi ya kudumu ya familia inaweza kutatuliwa kwa kutumia mifuko maalum ambayo inawawezesha kupata *mortgage finance* kwa ajili ya kununua au kujenga nyumba. Hili lilishafanyika kwa mafanikio kwa mawakili wa kujitegemea lakini gharama yake ilikuwa kubwa sana. Mpango maalum unaweza kuandaliwa kwa

mawakili wa serikali. Hitaji la makazi kabla ya kuzeeka ni moja ya vishawishi vikubwa vya ukosefu wa maadili kwa mawakili wa serikali. Pia kunawezekana kuwa na mipango maalum ya ukopeshaji wa magari kwa mawakili wa serikali. Lengo liwe kuhakikisha kuwa uwakili wa serikali isiwe njia ya kupita bali iwe ni *lifetime commitment*.