JAMHURI YA MUUNGANO WA TANZANIA
TUME YA KUREKEBISHA SHERIA TANZANIA

MAPITIO YA MFUMO WA SHERIA ZINAZOHUSU UTATUZI WA MIGOGORO YA ARDHI 2013

Uongozi

Mwenyekiti wa Tume

Mhe. Aloysius K. Mujulizi (Jaji)

Makamishna wa Kudumu

Bi. Esther J. Manyesha

Prof. Sufian H. Bukurura

Bw. Albert A. Msangi

Makamishna wa Muda

Dkt. Eve Hawa Sinare

Dkt. Benedict T. Mapunda

MENEJIMENT

Katibu Mtendaji

Bi. Winfrida B. Korosso

Katibu Msaidizi – Kitengo cha Mapitio

Bi. Angela A. Bahati

Katibu Msaidizi – Kitengo cha Utafiti

Bw. Adam J. Mambi

Katibu Msaidizi – Kitengo cha Elimu kwa Umma

Bi. Agnes Z. Mgeyekwa

Kaimu Mkurugenzi wa Utawala na Rasilimali Watu

Bw. Peter G. Kalonga

Mhasibu Mkuu

Bi. Regina E. Gatama

Mkaguzi Mkuu wa Ndani

Bw. Peter A. Lyimo

Mkuu wa Kitengo cha Manunuzi

Bi. Nessy E. Kyejo

1.0 Utangulizi

Tume ya Kurekebisha Sheria Tanzania ni idara ya Serikali inayojitegemea chini ya Wizara ya Katiba na Sheria. Idara hii imeanzishwa na Sheria ya Tume ya Kurekebisha Sheria Tanzania, Sura ya 171 [Mapitio ya 2002], na ilianza kazi rasmi tarehe 21 Oktoba, 1983.

Kwa mujibu wa sheria iliyoianzisha, Tume ina mamlaka ya kupitia sheria zote za Jamhuri ya Muungano wa Tanzania na kutoa mapendekezo ya maboresho ya sheria hizo kwa Serikali. Lengo kuu ni kuboresha mazingira ya utendaji kazi wa sheria ili ziweze kutimiza mahitaji na matakwa ya nchi kwa wakati husika.

Mfumo wa utatuzi wa migogoro ya ardhi unatokana na maoni yaliyotolewa na Tume ya Shivji ya mwaka 1992, yaliyofuatiwa na Sera ya Taifa ya Ardhi ya mwaka 1995. Sera inasizitiza kuanzishwa kwa vyombo maalum vitakavyohakikisha kuwa utatuzi wa migogoro ya ardhi unakuwa wa haraka na wa haki. Sera ilipelekea kutungwa sheria mbili za ardhi mnamo mwaka 1999: Sheria ya Ardhi, Sura ya 113 [Mapitio ya 2002] na Sheria ya Ardhi ya Vijiji, Sura ya 114 [Mapitio ya 2002]. Sheria hizi zilianzisha vyombo maalum vya kutatua migogoro ya ardhi ambavyo ni Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji, Mabaraza ya Kata, na Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya. Mahakama Kuu na Mahakama ya Rufaa pia zilitajwa na kuunganishwa katika mfumo huu wa utatuzi. Sheria hizi zilifuatiwa na Sheria ya Mahakama za Migogoro ya Ardhi, Sura ya 216 ya 2002.

Mwaka 2009, baada ya takribani kumi (10) ya uanzishwaji rasmi wa vyombo hivi, Tume iliona umuhimu wa kupima ufanisi wa taasisi hizo juu ya dhamana kubwa waliyonayo ya kutatua migogoro ya ardhi kwa kufanya utafiti katika mikoa mbalimbali. Mwaka 2013 baada ya utafiti iliyohusisha maoni ya wadau kukamilika, Tume imeandaa taarifa inayoibua mapungufu kwenye sheria husika kama yalivyoainishwa wakati wa utafiti. Taarifa hii ya Tume ina mapendekezo ya namna ya kuboresha mapungufu yaliyojitokeza; na pia inaonyesha vyanzo vya migogoro ya ardhi.

2.0 Vyanzo Vya Migogoro ya Ardhi

Utafiti unaonyesha kuwa baadhi ya vyanzo vya migogoro ya ardhi ni pamoja na kutelekezwa kwa ardhi; kuhamishwa hamishwa kwa mifugo; uvamizi wa ardhi ya wafugaji; uvamizi wa ardhi ya hifadhi; matatizo ya fidia; utolewaji wa milki ya kiwanja kimoja kwa mtu zaidi ya mmoja; kukua kwa miji; kukosekana kwa ardhi iliyotengwa kwa ajili ya wawekezaji; na kukosekana kwa kanuni za usimamizi wa uthamini wa ardhi.

3.0 Mapungufu ya Vyombo Vinavyosimamia Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi

Tume imebaini mapungufu kadhaa ya vyombo vinavyosimamia utatuzi wa migogoro ya ardhi. Mapungufu hayo yameainishwa kama ifuatayo:

3.1 Mapungufu ya Kisheria

3.2.1 Vyombo vya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi Kusimamiwa na Mamlaka Tofauti

Vyombo vinavyo tatuwa migogoro ya ardhi vinasimamiwa na wizara tatu tofauti. Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji na Mabaraza ya Kata yapo chini ya Wizara ya Tawala za Mikoa na Serikali za Mitaa. Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya yapo chini ya Wizara ya Ardhi, Nyumba na Maendeleo ya Makazi na Mahakama Kuu na Mahakama ya Rufaa zipo chini ya Wizara ya Katiba na Sheria. Utafiti umebaini kuwa mtawanyiko huu umesababisha ugumu kwenye usimamizi wa vyombo hivi. Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya hayana mamlaka ya kutosha juu ya Mabaraza ya Kata, na Mahakama Kuu hivyo hivyo, haina mamlaka juu ya Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya. Hii inatokana na kwamba taasisi hizi zinawajibika kwenye wizara tofauti na rasilimali, hasa fedha, hutolewa na wizara tofauti. Ajira na nidhamu kwa taasisi hizi pia hushughulikiwa na wizara tofauti. Uwepo wa mamlaka tofauti zinazosimamia vyombo vya utatuzi wa migogoro ya ardhi zimepunguza ufanisi wa vyombo hivi.

3.2.2 Usimamizi wa Vyombo vya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi

Kumekuwa na ugumu katika suala zima la usimamizi na uwajibikaji wa vyombo vya utatuzi wa migogoro ya ardhi. Hii ni kwa sababu vyombo hivi vinasimamiwa na wizara tatu tofauti. Utafiti umebainisha zaidi kuwa, hakuna mlolongo wa amri toka Mahakama Kuu kwenda Mabaraza ya Wilaya, Mabaraza ya Kata na Mabaraza ya Vijiji. Kwa mwelekezo huo huo, hakuna mfumo mmoja wa usimamizi unaohusisha vyombo vyote kuanzia ngazi ya juu mpaka chini hali ambayo inapelekea kukosekana kwa uwajibikaji na ufanisi katika vyombo hivyo.

Sambamba na hilo, Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya hayana nguvu ya kusimamia utendaji wa Mabaraza ya Kata. Hata pale yanapopuuza kutekeleza maelekezo yao kama vile kuwasilisha majalada ya kesi, bado yanakuwa hayana nguvu ya kuwawajibisha.

Mahakama Kuu pia inakabiliwa na tatizo hilo hilo kwani Wenyeviti wa Mabaraza wanawajibika kwa Msajili wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya ambaye yupo chini ya wizara yenye dhamana na masuala ya ardhi, wakati Majaji wa Mahakama Kuu wanawajibika kwa Mtawala Mtemi wa Mahakama. Mazingira haya yamepelekea kukosekana kwa mshikamano baina yao.

Hata hivyo Wenyeviti wa Mabaraza ya Vijiji pamoja na Maafisa Kata wanaonekana kutosimamia jukumu hilo ipasavyo. Jambo hili linachangiwa na kukosekana kwa chombo cha uangalizi wa Wenyeviti wa Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji na yale ya Kata.

3.2.3 Ukosefu wa Ajira ya Kudumu kwa Mwenyekiti wa Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya

Miongoni mwa matatizo yanayo ukabili mfumo wa utatuzi wa migogoro ya ardhi ni ukosefu wa ajira ya kudumu kwa Wenyeviti wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya. Wenyeviti hawa wa Mabaraza wanaajiriwa kwa mikataba ya miaka mitatu ambayo inaweza kusainiwa tena baada ya kumaliza muda huo. Hii huathiri uhuru na utendaji kazi wa Wenyeviti hawa hasa wanapokuwa na kesi ambazo zina maslahi kwa mwajiri.

3.2.4 Uteuzi wa Wenyeviti wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya

Wenyeviti wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya hufanya kazi kwa mikataba ya miaka mitatu na huweza kuteuliwa tena baada ya mikataba hiyo kuisha. Hata hivyo tatizo ni vigezo vinavyotumika katika kufanya tathmini hiyo ya utendaji kazi wa Wenyeviti hao ili kujua kama wanafaa kwa uteuzi mwingine au la. Hii inatokana na ukweli kwamba mamlaka zinazofanya tathmini ya utendaji wa wenyeviti hao zipo Dar es Salaam wakati wenyeviti wa Mabaraza wapo katika mikoa mbalimbali. Hali hii inaweza kuathiri mchakato wa tathmini kwani mamlaka zinazotathnimi zipo mbali na wenyeviti hivyo hawako katika nafasi nzuri ya kutambua utendaji wao kwa undani.

3.2.5 Wenyeviti na Wazee wa Baraza Kuteuliwa na Serikali

Uteuzi wa Maafisa Watendaji wa Mabaraza ya Ardhi hufanywa na Serikali na hivyo kuingilia uhuru wa mabaraza haya. Kwa mfano, uteuzi wa Wenyeviti wa Mabaraza na Wazee wa Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya hufanywa na Waziri wa Ardhi; uteuzi wa Wajumbe wa Baraza la Kata hufanywa na Kamati ya Maendeleo ya Kata na Wajumbe wa Baraza la Kijiji huteuliwa na Serikali ya Kijiji na majina kupitishwa na Mkutano Mkuu wa Kijiji. Kwa kuwa vyombo hivi vinajihusisha na utoaji haki inatakiwa uundwaji wake usimamiwe na mahakama kwa kuwa ndio waliopewa mamlaka ya utoaji haki Kikatiba. Uteuzi huu kufanyika nje ya mahakama unaonekana kupunguza uhuru wa vyombo hivi, hasa pale vinapotakiwa kuamua shauri linaloihusu Serikali. Hali hii inaweza kusababisha upendeleo kwenye mashauri yanayoihusu Serikali na pia inaweza kuleta uoga kwa watumishi na hivyo kupelekea kutoa maamuzi kwa matakwa ya waliowateua na hivyo kuathiri utoaji haki katika mashauri ya ardhi.

3.2.6 Kikomo cha Umri wa Wazee wa Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya:

Kwa mujibu wa Kifungu cha 26 cha Sheria ya Mabaraza ya Kata, mtu mwenye umri wa kuanzia miaka 26 anaweza kuteuliwa kuwa Mzee wa Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya. Sheria haitaji ukomo wa umri wa mtu kuteuliwa kuwa Mzee wa Baraza la Nyumba na Ardhi la Wilaya. Matokeo yake kuna watu ambao ni wazee sana na wanashindwa kutimiza majukumu yao ipasavyo lakini bado wanateuliwa kama Wazee wa Baraza.

3.2.7 Uwakilishi katika Vyombo vya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi

Baadhi ya mapungufu yaliyopo katika Sheria ya Mahakama za Ardhi ni katika suala la uwakilishi. Kifungu cha 30 cha sheria hiyo kinasema kwamba mtu mwenye shauri anaweza kujiwakilisha yeye mwenyewe, kuwakilishwa na wakili, jamaa au mwanafamilia yoyote, shirika au afisa mwenye mamlaka. Hata hivyo hakuna jinsi ya kuwazuia makanjanja wa sheria katika kufaidika na kifungu hiki. Hali hii imepelekea kujitokeza kwa kada ya watu ambao kazi yao ni kuwakilisha watu katika vyombo hivi. Kwa sababu hakuna taratibu wala chombo cha kudhibiti watu hawa, uwepo wao umepelekea kukosekana kwa haki na udanganyifu katika Mabaraza haya.

3.2.8 Matumizi ya Sheria ya Ushahidi Katika Mabaraza ya Nyumba na Ardhi ya Wilaya

Sheria ya Mahakama ya Ardhi ipo kimya kuhusu matumizi ya Sheria ya Ushahidi katika Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya. Ilionekana kuwa hali hii imepelekea kukosekana kwa muongozo katika kupokea ushahidi jambo ambalo linaweza kusababisha watu kupoteza haki zao.

3.2.9 Wazee wa Baraza Katika Mabaraza ya Ardhi ya Nyumba na Wilaya

Tume ilibaini kuwa baadhi ya wadau walipendekeza kuondolewa kwa Wazee wa Baraza katika Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya. Ilionekana kuwa Mwenyekiti wa Baraza halazimiki kufuata maoni yao katika kutoa maamuzi, na ni gharama kubwa kuwalipa wazee hawa kila wanapohudhuria mashauri. Ilipendekezwa kuwa badala ya kuwatumia wazee, Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya linaweza kuwaita wataalam kwenye shauri husika kuwasaidia kutoa ushauri wa kitaalam kama vile katika upimaji au uthamini wa ardhi. Kwa misingi hiyo uwepo wa Wazee wa Baraza katika Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya ilionekana sio wa muhimu.

3.2.10 Utekelezaji wa Maamuzi ya Vyombo vya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi

Kifungu 33(3) cha Sheria ya Mahakama za Ardhi kinayapa mamlaka Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya kukazia amri na hukumu zake yenyewe na za kutoka katika Mabaraza ya Kata. Ukaziaji hukumu unapaswa kutekelezwa na madalali wa Mabaraza ambao kwa mujibu wa Kanuni ya 26 ya Kanuni ya Mahakama za Migogoro ya Ardhi (Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya), huteuliwa na Msajili wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya.

Hata hivyo Tume imebaini kwamba matatizo yanaweza kujitokeza kutokana na ukweli kwamba baadhi ya Wilaya hazina Madalali wa Mabaraza. Hivyo basi imethibitika kuwa inakuwa gharama kwa mtu mwenye shauri ambaye yupo katika wilaya ambayo haina dalali kumchukua Dalali wa Baraza toka wilaya nyingine ili atekeleze hukumu. Hii ni miongoni mwa sababu zinazopelekea mabaraza ya Ardhi ya Nyumba ya Wilaya kuhusisha mamlaka nyingine kama Mkuu wa Mkoa, Wilaya na Makatibu Kata katika suala zima la ukazaji hukumu.

3.2.11 Gharama za Malipo ya Kesi Kwenye Mabaraza ya Wilaya ya Ardhi na Nyumba

Kanuni zilizotengenezwa chini ya Sheria ya Mawakili, zinamtaja Hakimu Mkazi kuwa ni Mtathmini wa Gharama za Kesi wa Mkoa ambao yupo. Kanuni za Malipo ya Mawakili na Kodi zinamtaja Msajili au Msajili Msaidizi kuwa Mtathmini wa Gharama za Kesi wa Mahakama Kuu. Hata hivyo Sheria ya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi haijawapa mamlaka Wenyeviti kutathmini gharama za malipo ya kesi. Hali hii imeleta mgogoro maana baadhi ya watu wamekuwa wakipinga maamuzi ya gharama za kuendeshea kesi yanayotolewa na Wenyeviti wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya wakidai hawana mamlaka hayo kisheria.

3.2.12 Ada za Vyombo vya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi

Migogoro ya ardhi ni mashauri ya madai ambayo yanahusisha gharama mbalimbali zikiwemo gharama za kufungulia shauri. Miongoni mwa changamoto ambazo Tume imezibaini ni kutokuwepo kwa mwongozo wa ada za kufungulia mashauri katika Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji na Mabaraza ya Ardhi ya Kata. Hali hii imepelekea kuwa na viwango tofauti vya kufungulia shauri katika Mabaraza ya Kata hata kama yapo katika wilaya moja. Pia kumekuwa na tofauti kwa Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji hata pale ambapo yapo katika kata moja. Tume imebaini kuwa hata malipo yanapolipwa bado hayakatiwi stakabadhi. Hali hii imesababishwa na kukosekana kwa mwongozo wa viwango vya ada mbalimbali zinazotozwa katika mabaraza haya.

3.2.13 Mamlaka Ndogo ya Kifedha kwa Mabaraza ya Kata na Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya

Kwa mujibu wa Kifungu cha 15 cha Sheria ya Mahakama za Ardhi, mamlaka ya Mabaraza ya Kata kwa masuala yanayohusiana na ardhi ni thamani isiyozidi shilingi milioni tatu (Tshs. 3,000,000/=) na mamlaka ya Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya ni thamani ya shilingi milioni arobaini (Tshs. 40,000,000/=) kwa mali inayohamishika na shilingi milioni hamsini (Tshs. 50,000,000/=) kwa mali isiyohamishika.

Tume imebaini kuwa mamlaka haya ya kifedha kwa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya na yale ya Kata ni ya chini mno ukilinganisha na bei halisi ya ardhi katika soko. Hali hii imepelekea kurundikana kwa kesi nyingi kwenye mahakama za juu, na hivyo kupingana na dhana ya uwepo wa mahakama za chini ili kupunguza mzigo kwenye mahakama za juu.

3.2.14 Kuahirishwa kwa Kesi Katika Mabaraza ya Wilaya ya Ardhi na Nyumba Pasipo Sababu za Msingi

Tume ilibaini kuwepo kwa utaratibu wa mawakili kuomba kuahirishwa kwa kesi za ardhi bila kuwepo kwa sababu za msingi na Mwenyeviti wa Mabaraza kupokea maombi hayo na hivyo kuchelewesha uamuzi wa kesi.

3.2.15 Mabaraza ya Kata katika Miji

Kwa mujibu wa Sheria ya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi, Mabaraza ya Kata yanayotambulika kisheria ni yale yaliyopo katika wilaya na sio katika miji na manispaa. Hata hivyo Tume imebaini kuwepo kwa Mabaraza ya Kata katika miji na manispaa ambayo yanahusika na utatuzi wa mgogoro ya ardhi. Kwa misingi hiyo, mabaraza yanayoshughulikia utatuzi wa migogoro ya ardhi katika manispaa na miji yanatekeleza hilo kinyume na sheria. Suala hili lilielezwa katika maamuzi ya Mahakama katika shauri la madai la Rehema & Wenzake dhidi ya Faudhia H. Awadhi la mwaka 2009 (unreported) ambapo Mahakama Kuu ilieleza kuwa Mabaraza yaliyopo katika miji na manispaa hayana mamlaka ya kusikiliza mashauri ya ardhi. Kwa mujibu wa maamuzi haya mwenendo na hukumu zote zinazotolewa na Mabaraza ya Kata yaliyoko kwenye miji na manispaa ni batili.

3.2.16 Kuanzishwa kwa Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji na Mabaraza ya Kata

Kifungu cha 60(1) cha Sheria ya Ardhi ya Vijiji kinatamka kuwa kutakuwa na Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji katika kila kijiji, na Kifungu cha 3 cha Sheria ya Mabaraza ya Kata kinaanzisha Baraza la Kata katika kila kata. Hata hivyo matakwa haya ya sheria yanashindwa kutimizwa maana mpaka sasa kuna baadhi ya vijiji na kata havina mabaraza hayo.

3.2.17 Akidi ya Mabaraza ya Kata

Sheria ya Mahakama za Ardhi ipo kimya kuhusu akidi ya Mabaraza ya Kata pale inapokuwa inatoa maamuzi. Hali hii imeleta mkanganyiko kuhusu akidi inayotakiwa. Baadhi wanasema akidi ni wajumbe watatu wa baraza na wengine wanasema ni nusu ya wajumbe wa baraza. Hii imesababisha mashauri mengi yanayoamuliwa na mabaraza haya kukataliwa na mahakama za juu na kurudishwa katika mabaraza kwa ajili ya kusikilizwa upya.

3.2.18 Kukomeshwa kwa Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji

Kwa mujibu wa Kifungu cha 7(c) cha Sheria ya Mahakama za Ardhi, Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji yamepewa mamlaka ya kuzipatanisha pande zenye migogoro ya ardhi katika eneo lake. Tume ilibaini kuwa wananchi wana maoni tofauti kuhusu mabaraza haya. Baadhi ya wadau walipendekeza mabaraza hayo yafutwe kwani hayana faida kwa kuwa hayawezi kutoa amri ili kumaliza mgogoro wa ardhi. Wadau wengine walisema Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji yanafanya kazi nzuri ya kuleta amani na utulivu katika jamii kwa kuwa wanatatua migogoro kwa njia ya upatanishi na hivyo uwepo wa mabaraza haya ni wa muhimu.

3.2.19 Vigezo vya Kuwa Katibu wa Baraza la Kata

Kwa mujibu wa Kifungu cha 5(2) cha Sheria ya Mabaraza ya Kata, vigezo vya mtu kuwa Katibu wa Baraza ni kujua kusoma na kuandika, kuwa na elimu ya kutosha na uwezo wa kutimiza majukumu yake ipasavyo. Na kwa mujibu wa Kifungu cha 4(2) cha sheria hiyo hiyo, Katibu wa Baraza la Kata ni mwajiriwa na Serikali ya Mtaa ambapo kata husika ipo. Tatizo kubwa ni kuwa mabaraza mengi hayana makatibu walioajiriwa na Serikali za Mitaa kwa mujibu wa sheria.

3.2.20 Mwongozo wa Mwenendo Katika Mabaraza ya Kata

Zaidi ya jukumu la usuluhishi wa migogoro ya ardhi, Baraza la Kata lina mamlaka ya kuamua shauri pale usuluhishi unaposhindikana. Hata hivyo hakuna usimamizi na uwajibikaji kwa vyombo vya utatuzi wa migogoro ya ardhi na mwongozo wowote wa jinsi ya kutumia mamlaka hayo ya uamuzi. Hali hii imepelekea kila Baraza kujiwekea utaratibu wake. Taratibu zingine zinazowekwa na mabaraza husika zimeathiri utoaji wa haki kwenye mabaraza hayo. Baadhi ya taratibu, kwa mfano ada kubwa ya kufungulia mashauri na kutembelea maeneo ya migogoro, zimezuia baadhi ya wenye migogoro kupata haki kwenye mabaraza haya.

3.2.21 Muda wa Ajira ya Wajumbe wa Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji na Kata

Kwa mujibu wa Sheria ya Ardhi ya Vijiji na Sheria ya Mabaraza ya Kata, muda wa kuwa madarakani kwa wajumbe wa mabaraza haya ni miaka mitatu, ila wanaweza kuteuliwa tena kwa kipindi kingine. Katika baadhi ya mabaraza, wajumbe hawa huwa hawaanzi kazi mara tu baada ya uteuzi, huwa wanasubiri kupatiwa mafunzo kwanza. Utafiti umebaini kuwa mara nyingi mafunzo haya huchelewa kutolewa na mamlaka husika. Hivyo basi wajumbe hawa huchelewa kuanza kazi na kufanya muda wao kukaa katika ofisi na kutekeleza majikumu yao kuwa mfupi sana.

3.2.22 Miongozo ya Mwenendo Katika Mabaraza ya Kata

Zaidi ya kuwa na mamlaka ya kufanya usuluhishi, Mabaraza ya Kata pia yana uwezo wa kufanya maamuzi pale ambapo usuluhishi umeshindikana katika shauri. Hata hivyo, hakuna Kanuni zinazotoa miongozo ya jinsi ya kushughulikia suala zima la maamuzi katika mabaraza hayo. Kwa mfano, hakuna miongozo inayoelekeza jinsi ya kufungua mashauri, ada za kufungua mashauri na hatua za kufuata kabla ya kesi kuanzia kusikilizwa. Hii imepelekea kila Baraza la Kata kuwa na utaratibu wake wa jinsi ya kuendesha mashauri jambo ambalo, wakati mwingine hupelekea kuvunja haki za wananchi.

3.2.23 Tafsiri ya Sheria za Ardhi

Katika kuhakikisha kuwa wananchi wanakuwa na uelewa wa sheria za ardhi, Kifungu cha 185 cha Sheria ya Ardhi na Kifungu cha 66 cha Sheria ya Ardhi ya Vijiji, vinamuelekeza waziri anayehusika na masuala ya ardhi kutafsiri sheria za ardhi katika lugha ya Kiswahili na kuzichapa katika Gazeti la Serikali. Hii inatokana na kwamba sheria hizi ziko katika lugha ya Kiingereza na wananchi wengi hawajui lugha hiyo. Changamoto iliyopo ni kuwa mpaka sasa ni Sheria ya Ardhi ya Vijiji tu ambayo imetafsiriwa katika lugha ya Kiswahili. Hata hivyo sheria hii haijasambazwa vya kutosha sehemu mbalimbali za nchi. Hali hiyo imesababisha wananchi walio wengi kukosa uelewa wa sheria za ardhi na hivyo kushindwa kudai haki zao pale zinapokiukwa.

3.2 Mapungufu ya Kiutawala

3.3.1 Uchache wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya

Kwa mujibu wa Kifungu cha 22 cha Sheria ya Mahakama ya Ardhi, Waziri wa Ardhi anaweza kuanzisha baraza kwenye wilaya, mkoa au kanda. Utafiti ulibaini kuwa mpaka sasa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya yaliyoanzishwa katika wilaya zote ni 42 tu. Mabaraza hayo ni machache sana ukizingatia idadi ya wilaya zilizopo. Tume imebaini kuwa wananchi wengi wanalazimika kusafiri umbali mrefu na kutumia gharama nyingi ili kuyafikia mabaraza hayo. Umbali huo pia unasababisha wananchi wengine kushindwa kuhimili gharama za safari na hivyo kukosa huduma.

3.3.2 Vyombo vya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi Kukosa Kanuni za Maadili ya Mahakama

Wenyeviti wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya, Wajumbe wa Mabaraza ya Kata na Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji hawaongozwi na Kanuni za Maadili ya Mahakama kama watumishi wengine wa mahakama. Wenyeviti wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya huongozwa na Kanuni za Utumishi wa Umma tu. Hata hivyo, ikumbukwe kuwa hawa ni watumishi wanaojihusisha na utoaji wa haki na hivyo wanatakiwa kuongozwa na Kanuni za Maadili za Mahakama katika utendaji kazi wao. Kukosekana kwa kanuni hizi kumesabisha ugumu katika kusimamia maadili kwa watendaji wa vyombo hivi na hivyo kuleta ugumu kusimamia mienendo ya watumishi hawa. Hali hii inapunguza uadilifu katika uendeshaji wa mashauri ya ardhi na hivyo kuathiri utoaji haki kwenye mabaraza haya.

3.3.3 Usalama wa Wenyeviti wa Mabaraza ya Wilaya ya Ardhi na Nyumba

Suala la usalama wa Wenyeviti wa Mabaraza ya Wilaya ya Ardhi na Nyumba ni miongoni mwa matatizo yanayoukabili mfumo wa utatuzi wa migogoro ya ardhi nchini. Tume ilibaini kuwa Wenyeviti wa Mabaraza hawana ulinzi dhidi ya vitendo vya vurugu na madhara yanayoweza kusababishwa na wahusika wa kesi au watu wengine wakiwa mahakamani au wakati maafisa wako katika maeneo yenye migogoro ya ardhi. Hali hii inahatarisha usalama wao.

3.3.4 Wenyeviti wa Mabaraza ya Wilaya ya Ardhi na Nyumba Kutokukabidhi Mashauri Wanapo hama

Miongoni mwa matatizo yanayoukabili mfumo wa utatuzi wa migogoro ya ardhi ni kutokukabidhi mashauri. Baadhi ya Wenyeviti wa Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya wanapohamishiwa kwenye kituo kingine cha kazi, hawakabidhi mashauri wanayoyasikiliza kwa Mwenyekiti anaeletwa kuhudumia Baraza hilo hata kama mashauri yapo katika hatua za awali au hatua ambayo shauri linaweza kuhamishwa. Hili jambo huleta usumbufu kwa wenye mashauri maana shauri haliwezi kuendelea hatua za mbele mpaka pale Mwenyekiti huyo anapokuja katika Baraza husika.

3.3.5 Kuwepo kwa Mwenyekiti Mmoja Katika Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya

Kuna baadhi ya Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya ambayo yana Mwenyekiti mmoja tu. Tatizo hutokea pale Mwenyekiti huyo anapokuwa hayupo katika kituo chake cha kazi na kuna masuala ya dharura ambayo yanayohitaji hatua za haraka za Baraza, mfano: maombi ya amri ya mahakama kusimamisha shughuli fulani. Katika mazingira kama hayo, imeonekana kuwa vigumu kutatua migogoro ya ardhi ya dharura inayohatarisha ulinzi na usalama wa jamii kwa wakati huo.

3.3.6 Kumbukumbu za Mabaraza ya Kata

Mabaraza ya Kata hayabaki na nakala za majalada yanayopelekwa katika Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya. Tatizo linajitokeza pale ambapo jalada linapopotea likiwa katika utaratibu wa kupelekwa kwenye Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya. Pia utunzaji wa mwenendo wa mashauri na hukumu katika Mabaraza ya Kata sio mzuri, kwa sababu makatibu hawana ujuzi wa kuandaa mwenendo wa mashauri na kuandika hukumu pale maamuzi yanapotolewa. Hali hii imepelekea kuwa na maamuzi yenye utata. Kwa mfano, ukisoma baadhi ya hukumu za Mabaraza ya Kata ni vigumu kujua nani kashinda katika shauri husika na kwanini upande mwingine umeshindwa.

Pia kuna ukosefu wa vifaa vya kuchapia na kutunzia kumbukumbu, hivyo kusababisha utunzwaji wa majalada ya mabaraza majumbani na ucheleweshwaji katika kusambaza nakala za hukumu.

3.3.7 Uingiliwaji wa Kazi za Vyombo vya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi na Watawala

Kumekuwa na tabia ya baadhi ya viongozi wa Serikali na wanasiasa kuingilia utendaji wa Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji, Mabaraza ya Kata na Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya. Katika ngazi ya vijiji, baadhi ya Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji huchukuliwa kama Kamati ya Halmashauri za Kijiji. Hivyo basi, Halmashauri za Vijiji zimekuwa zikiingilia Mabaraza haya hasa panapokuwa na mgogoro unauhusisha Halmashauri ya Kijiji au wajumbe wake.

Utendaji wa Mabaraza ya Kata pia umekuwa ukiingiliwa sana na Wakuu wa Wilaya. Baadhi ya Watendaji wa Kata na Wakuu wa Wilaya wamediriki kuvunja Mabaraza ya Kata kabla hayajaisha muda wake wakidai hawajaridhika na utendaji wao. Hali hii inaathiri mfumo mzima wa utoaji haki.

3.3.8 Maafisa Watendaji Kata kuwa Makatibu wa Mabaraza ya Kata

Kutokana na tatizo la Serikali za Mitaa kutoajiri Makatibu wa Mabaraza ya Kata, imelazimu baadhi ya mabaraza kuwatumia Maafisa Watendaji wa Kata kama Makatibu wa Mabaraza. Kitendo cha kuwatumia watendaji hao, ambao kimsingi ni sehemu ya Serikali kunajenga taswira ya uharimu wa uhuru wa Mabaraza ambayo kimantiki ni mahakama yenye mamlaka ya kusimamia haki. Hali hii inaathiri utoaji haki kwenye mabaraza haya kwa kuwa inajenga hofu kwa wajumbe wa mabaraza. Pia inaruhusu watendaji wa Serikali, ambao pia wanaweza kushtakiwa kwenye mabaraza hayo, kufanya kazi kwenye mihimili miwili ya dola kinyume na kanuni za mgawanyo wa mamlaka.

3.3.9 Mafunzo kwa Maafisa wa Vyombo vya Utatuzi wa Migogoro ya Ardhi

Baadhi ya sababu zinazopelekea kutokufanya vizuri kwa Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji na Mabaraza ya Kata ni Wajumbe wa Mabaraza hayo kukosa uelewa wa kutosha wa kazi na majukumu ya Mabaraza hayo. Kwa upande wa Wenyeviti wa Baraza la Ardhi na Nyumba ya Wilaya, ingawa wenyeviti hawa ni wanasheria haina maana wana ustadi wa kutosha katika utatuzi wa migogoro ya ardhi. Hivyo basi ni vyema watendaji wa vyombo hivi wakapatiwa mafunzo mbalimbali ili kuongeza ufanisi wao katika masuala ya utatuzi wa migogoro ya ardhi.

3.3.10 Ukosefu wa Majengo ya Ofisi

Baadhi ya vyombo vya utatuzi wa migogoro ya ardhi havina majengo yao binafsi na hivyo wanalazimika kutumia majengo yanayomilikiwa na taasisi nyingine za Serikali. Kwa mfano, kuna baadhi ya Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji na yale ya Kata yanatumia majengo yanayomilikiwa na Halmashauri za Vijiji na Ofisi za Maafisa Watendaji wa Kata. Kwa upande mwingine Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya mengi yanatumia majengo ya Maafisa Tawala wa Mikoa au Wakuu wa Wilaya. Mazingira

haya yanasababisha Mabaraza haya kutofanya kazi kwa uhuru na kujitegemea. Kukosekana kwa uhuru kunaleta woga kwa wajumbe wa mabaraza hayo na hivyo kupelekea baadhi ya maamuzi ya upendeleo kwa Serikali, pale Serikali inaposhitaki au kushtakiwa kwenye mabaraza hayo.

3.3 Mapungufu ya Rasilimali Watu na Fedha

3.3.1 Upatikanaji wa fedha za kuendeshea Mabaraza ya Ardhi.

Jukumu la kutoa fedha za kuendeshea Baraza la Ardhi la Kijiji ni la Halmashauri ya Kijiji na Baraza la Kata ni Halmashauri ya Wilaya. Hata hivyo Halmashauri ya Kijiji na Halmashauri za Wilaya pia zinashindwa kutimiza jukumu hilo kwa sababu nao wanakabiliwa na ukosefu wa fedha. Hali hii imepelekea Mabaraza mengi ya Ardhi ya Vijiji na Mabaraza ya Kata kushindwa kujiendesha. Mabaraza haya yanashindwa kuwalipa posho wajumbe wake mara kwa mara kitu ambacho kinapunguza ari ya wajumbe kufanya kazi na wengine kujiuzulu nafasi zao.

Vile vile, kwasababu ya kukosa chanzo cha mapato kinachoaminika, Mabaraza ya Ardhi ya Vijiji na Mabaraza ya Kata wanatoza fedha kama posho kwa ajili ya kutembelea maeneo ya tukio. Kwa mfano Mabaraza ya Kata yanatoza ada kubwa ambazo hazipo kisheria ili kupata fedha za kujiendesha na kuwalipa posho wajumbe wao. Hii inasababisha watu wenye mashauri katika mabaraza haya kuyaendesha mashauri yao kwa gharama kubwa.

3.3.2 Malipo ya Wajumbe wa Mabaraza ya Kata

Kifungu cha 27 cha Sheria ya Mabaraza ya Ardhi kinaeleza kuwa Wajumbe wa Mabaraza ya Kata wanatakiwa kulipwa posho za vikao au posho nyinginezo kama itakavyoamuliwa na mamlaka husika kwa kushirikiana na Kamati ya Maendeleo ya Kata. Hata hivyo, utafiti umebaini kuwa mara nyingi wajumbe wa Mabaraza ya Kata hawalipwi posho hizo kwa wakati na hivyo kupunguza ufanisi katika utendaji kazi wao.

3.3.3 Gharama ya Kupeleka Kumbukumbu katika Mabaraza ya Ardhi na Nyumba ya Wilaya Kwa Ajili ya Rufaa

Sheria ipo kimya kuhusu nani anapaswa kugharamia upelekaji wa kumbukumbu kutoka Baraza la Kata kwenda Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya pale ambapo rufaa imekatwa katika Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya. Kwa sasa mtu anayetaka kukata rufaa anatakiwa kugharamia uchapaji wa kumbukumbu na usafiri wa Katibu wa Baraza la Kata anayepeleka jalada kwenye Baraza la Ardhi na Nyumba la Wilaya. Kiutaratibu gharama hizi zinapaswa kutolewa na Mabaraza ya Kata.

4.1 Hitimisho

Tume ya Kurekebisha Sheria katika utafiti wake imebaini kuwa mfumo wa utatuzi wa migogoro ya ardhi nchini unakabiliwa na mapungufu na changamoto mbalimbali kama ilivyoelezwa hapo juu. Changamoto hizi ni za muda mrefu na zinatokana na sababu mbalimbali zikiwemo mifumo, masuala ya kiutawala, maadili, uhaba wa rasilimali watu na fedha, na ueledi wa watumishi. Tume itatoa mapendekezo ambayo yanalenga kuboresha mfumo uliopo ili kuleta ufanisi kwenye vyombo vya utatuzi wa migogoro ya ardhi nchini.

MAWASILIANO

Anuani ya Jengo:
Haki House, 8 Mtaa wa Luthuli.
Anuani ya Posta:
S.L.P. 3580.
Dar es Salaam. Tanzania
Simu:+255 (0) 22 2123533
+255 (0) 22 2111387
Nukushi: +255 (0) 22 2123534
Barua Pepe: lrct@lrct.go.tz
Mtandao: www.lrct.go.tz