Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Canllawiau i Aelodau'r Cynulliad ar y modd priodol i gynnal trafodion o dan Reol Sefydlog 25.19 i 25.24 (deisebau a gwrth-ddeisebau ynglŷn â Gorchmynion Gweithdrefn Cynulliad Arbennig a gyfeirir at bwyllgor)

(Wedi'u rhoi gan y Llywydd o dan Reol Sefydlog 2.17)

Rhagymadrodd

1. Ers i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ddod i rym, mae swyddogaeth gwneud penderfyniadau ynglŷn â cheisiadau ac apelau cynllunio a cheisiadau ac apelau tebyg wedi'i throsglwyddo o'r Cynulliad i Weinidogion Cymru. Er enghraifft, nid yw ceisiadau cynllunio sydd wedi'u galw i mewn o dan Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 yn cael eu penderfynu mwyach gan Bwyllgorau Penderfynu Cynllunio y Cynulliad ond gan y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai.

2. Er hynny, mae yna ddosbarth bach o gynigion i wneud newidiadau yn yr amgylchedd ffisegol nad ydyn nhw'n gallu cael eu rhoi ar waith ond gyda chymeradwyaeth un o bwyllgorau'r Cynulliad (neu, o dan amgylchiadau cyfyngedig penodol, gyda chymeradwyaeth y Cynulliad mewn cyfarfod llawn). Mae gan yr achosion hyn nifer o nodweddion cyffredin:

   - Mae'r cynnig yn un a allai andwyo ar fuddiannau y mae ganddyn nhw hawl i gael diogelwch arbennig.
   - Mae yna wrthwynebiad i'r cynnig gan y corff sydd o dan ddyletswydd i ddiogelu'r buddiannau hynny (e.e. awdurdod lleol).
   - Dim ond drwy wneud darn o ddeddfwriaeth sy'n effeithio ar ardal benodol y gall y cynnig gael ei roi ar waith - sef gorchymyn sy'n gorfod cael ei wneud gan Weinidogion Cymru neu weithiau gorchymyn sy'n cael ei wneud gan awdurdod lleol neu gorff tebyg ond sy'n gorfod cael ei gadarnhau gan Weinidogion Cymru.
   - Mae'r Ddeddf Seneddol benodol (neu'r Mesur Cynulliad penodol) sy'n awdurdodi gwneud y Gorchymyn yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cynulliad graffu'n fanwl ar y penderfyniad i'w wneud neu i'w gadarnhau.

3. Mewn achos o'r fath, yr enw ar y math penodol o graffu manwl y mae'n rhaid i'r Cynulliad ei ddefnyddio ar gyfer y Gorchymyn arfaethedig yw "Gweithdrefn Cynulliad Arbennig" ac mae'n cael ei lywodraethu gan Reol Sefydlog 25. Mae Gorchmynion y mae'r math hwn o waith craffu yn gymwys iddyn nhw yn cael eu galw'n "Orchmynion Gweithdrefn Arbennig".

4. Pan fydd Gweithdrefn Cynulliad Arbennig yn gymwys i Orchymyn arfaethedig, mae hyn yn ddull diogelu sy'n ychwanegol at unrhyw ofynion statudol eraill. Mae'r rhain yn golygu fel arfer fod rhaid i'r Gorchymyn arfaethedig fod wedi bod yn destun gweithdrefn ffurfiol, gan gynnwys yn aml gynnal ymchwiliad lleol, cyn i Weinidogion Cymru (neu gorff arall) benderfynu gwneud y gorchymyn neu ei gadarnhau. Rhaid cydymffurfio'n llawn â'r gweithdrefnau hyn cyn i Orchymyn Gweithdrefn Arbennig gael ei gyflwyno i'r Cynulliad.

Diben y Canllawiau hyn

5. Mae Gorchmynion Gweithdrefn Arbennig yn gosod cyfyngiadau penodol ar y ffordd y caiff Aelodau'r Cynulliad ymddwyn, sef cyfyngiadau nad ydyn nhw'n gymwys yn achos deddfwriaeth arall. Mae'r Canllawiau hyn yn rhoi cyngor ar sut y dylai'r Aelodau ymddwyn pan fo Gorchymyn Gweithdrefn Arbennig wedi'i gyflwyno i'w ystyried gan un o bwyllgorau'r Cynulliad.

6. Mae'r Canllawiau yn cydategu darpariaethau Rheol Sefydlog 31 ynghylch buddiannau'r Aelodau a'r rheolau sydd wedi'u pennu yn y Cod Ymddygiad ar gyfer Aelodau'r Cynulliad sydd, ymhlith pethau eraill, yn ei gwneud yn ofynnol i Aelodau'r Cynulliad barchu egwyddorion anhunanoldeb, uniondeb, gwrthrychedd, atebolrwydd, bod yn agored, gonestrwydd ac arweiniad.

Natur led-farnwrol Gweithdrefn Cynulliad Arbennig

7. Wrth graffu ar Orchymyn Gweithdrefn Arbennig, nid yw pwyllgor perthnasol y Cynulliad yn arfer barn wleidyddol bur yn unig. Nid yw hyn yn golygu nad yw materion polisi'n bwysig, ond mae'r penderfyniad sy'n gorfod cael ei wneud hefyd yn golygu archwilio ac ystyried effaith y Gorchymyn arfaethedig ar fuddiannau unigolion a chyrff penodol (y deisebwyr ac unrhyw wrth-ddeisebwyr).

8. Mae'r math hwn o benderfyniad, sy'n golygu asesu effaith deddfwriaeth arfaethedig ar fuddiannau unigol a lleol penodol yn cael ei ddisgrifio weithiau fel "lled-farnwrol" am fod iddo nodweddion sy'n cyfateb i rôl llys wrth iddo benderfynu ar anghydfod rhwng dau barti. O ganlyniad, mae'r llysoedd yn cael ymyrryd yn y broses er mwyn sicrhau bod penderfyniadau wedi'u cymryd yn deg, yn rhesymegol ac yn wrthrychol. Gan hynny, gallai ymddygiad gan Aelodau a allai gael ei ddehongli fel pe bai'n bwrw amheuaeth ar y priodweddau hynny arwain at ddyfarniad gan y llysoedd i roi'r penderfyniad ar y Gorchymyn o'r neilltu.

Cymhwyso'r Canllawiau hyn

9. Gall Aelodau'r Cynulliad gael eu cynnwys wrth ystyried Gorchmynion Gweithdrefn Arbennig mewn un o ddwy ffordd wahanol:

   i) mae'r Weithdrefn yn ei gwneud yn ofynnol i bwyllgor a etholir at y diben hwnnw graffu'n fanwl ar wrthwynebiadau i Orchmynion arfaethedig, ar ffurf deisebau yn erbyn y Gorchymyn (ac weithiau gwrth-ddeisebau sy'n gwrthwynebu'r deisebau hynny). Ceir rheolau penodol sy'n gymwys i Aelod Cynulliad sy'n gwasanaethu ar bwyllgor o'r fath;

   ii) ran amlaf, dim ond yr Aelodau Cynulliad hynny sy'n gwasanaethu ar y pwyllgor a fydd yn chwarae unrhyw ran mewn perthynas â'r Gorchymyn Gweithdrefn Arbennig arfaethedig. Er hynny, mewn un math o achos, gall y cyfarfod llawn bleidleisio ar y Gorchymyn arfaethedig yn y pen draw. Gall hyn godi os bydd y pwyllgor yn argymell mai dim ond os caiff ei ddiwygio mewn rhyw fodd y dylai'r Gorchymyn gael ei wneud, er mwyn rhoi ei effaith i welliant y mae deisebydd wedi gofyn amdano. Yna, caiff Gweinidogion Cymru, os nad ydyn nhw'n cytuno y dylai'r gwelliannau a awgrymwyd gael eu gwneud,

ofyn i’r cyfarfod llawn ganiatáu iddyn nhw wneud y Gorchymyn heb orfod gwneud y gwelliannau.

Dim ond at ystyriaeth pwyllgor ar Orchymyn Gweithdrefn Arbennig y mae’r Canllawiau hyn yn cyfeirio, ond maen nhw’n cynnwys rhai rheolau sy’n gymwys i holl Aelodau’r Cynulliad mewn perthynas â’u hymwneud â’r Aelodau Cynulliad hynny sydd ar y pwyllgor.

Egwyddorion Cyffredinol

11. Mae’r gyfraith yn ei gwneud yn ofynnol i fuddiannau partïon y mae Gorchymyn Gweithdrefn Arbennig arfaethedig yn effeithio arnyn nhw gael eu trin yn deg, yn gyfiawn ac yn agored, i’r holl dystiolaeth gael ei hystyried yn llawn ac i benderfyniadau gael eu seilio ar ystyriaethau perthnasol y mae pob parti wedi cael eu gweld yn unig. Gall penderfyniadau’r Cynulliad, ac felly unrhyw Orchymyn a awdurdodir gan y Cynulliad, gael eu herio yn y llysoedd os na chaiff yr egwyddorion hyn eu dilyn.

Aelodaeth y Pwyllgor

12. Mae pwyllgorau’n ystyried deisebau (ac unrhyw wrth-ddeisebau) ynglŷn â Gorchmynion arfaethedig yn fanwl, gan gymryd tystiolaeth gan y partïon sydd â buddiant ynddyn nhw, a rhaid i’w hargymhellion gael eu gwneud yn unol ag egwyddorion cyfiawnder naturiol.

13. Mae Rheol Sefydlog 25 yn nodi’r sefyllfaoedd lle mae’r hawl i gyflwyno deiseb yn erbyn Gorchymyn Gweithdrefn Arbennig yn codi, pryd y caiff rhywun gyflwyno gwrth-ddeiseb i ddeiseb o’r fath, a phryd y mae’n rhaid i ddeisebau a gwrth-ddeisebau o’r fath gael eu hystyried gan un o bwyllgorau’r Cynulliad. Pan fydd hyn yn digwydd, mae’n golygu bod gan y deisebwyr a’r gwrth-ddeisebwyr hyn, yn ogystal â’r Gweinidog neu’r corff arall sy’n dymuno gwneud y Gorchymyn neu sy’n dymuno cael ei gadarnhau, hawl i gyflwyno’u hachosion i’r pwyllgor, naill ai’n bersonol neu drwy gynrychiolydd ac i weld achosion y partïon eraill a chyflwyno sylwadau arnyn nhw.

14. Mae natur led-farnwrol ystyriaeth y pwyllgor yn golygu na ddylai Aelodau penodol wasanaethu ar y pwyllgor. Mae’r rhain yn cynnwys Aelodau sydd â buddiannau uniongyrchol yn yr etholaeth neu’r rhanbarth etholiadol ac Aelodau eraill sydd â gwrthdrawiad buddiannau sy’n codi am eu bod yn ymwneud yn uniongyrchol yn y mater sy’n cael ei ystyried, er enghraifft am eu bod yn aelodau o awdurdod lleol sydd wedi deisebu yn erbyn y Gorchymyn.

15. Pan fo Gorchymyn Gweithdrefn Arbennig yn cael ei hybu gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, fyddai hi ddim yn briodol i Weinidogion fod yn aelodau o’r pwyllgor er bod Rheol Sefydlog 25.20 yn rhoi i’r Gweinidog sy’n gyfrifol am wneud y Gorchymyn neu ei gadarnhau (yn ogystal ag i’r deisebwyr a’r gwrth-ddeisebwyr ac unrhyw awdurdod arall y mae’r Gorchymyn yn perthyn iddo) hael i gael eu gwrando gan y pwyllgor naill ai yn bersonol neu drwy gynrychiolydd.

16. Bydd y ffaith na ddylai Aelod wasanaethu ar y pwyllgor am un o’r rhesymau y cyfeirir atyn nhw ym mharagraffau 14 a 15 uchod yn fater sydd wedi’i gofnodi. Ond mae yna resymau eraill nad ydyn nhw yr un mor amlwg o bosibl.

17. Ni ddylai Aelod fod yn aelod o'r pwyllgor os oes gan yr Aelod hwnnw fuddiant ym mhwnc y Gorchymyn y byddai'n rhaid ei ddatgan o dan Reol Sefydlog 31.6 pe bai'r Aelod hwnnw'n cymryd rhan yn nhrafodion y pwyllgor.

18 Gall fod amgylchiadau eraill sy'n golygu na ddylai Aelod wasanaethu ar y pwyllgor am y gallai'r amgylchiadau hynny ymddangos fel pe baent yn cyfaddawdu gallu'r Aelod i ystyried y Gorchymyn arfaethedig yn deg, yn rhesymegol ac yn wrthrychol. Cyfeirir at enghreifftiau o amgylchiadau o'r fath ym mharagraffau 19 ac 20 isod, ond gall fod eraill.

19. Efallai y gwelir bod gan Aelod fuddiant yn y mater o ganlyniad i gael ei gynnwys yn weithredol wrth gefnogi neu wrthwynebu'r cynnig penodol sy'n cael ei ystyried mewn rhyw swyddogaeth - fel Aelod o'r Cynulliad, fel Aelod Seneddol, neu yn rhinwedd swyddogaeth breifat. Er hynny, nid yw hyn yn golygu y byddai cefnogaeth gyffredinol i bolisi y mae'r cynnig wedi'i seilio arno, er enghraifft wrth ymgyrchu o blaid polisi mewn maniffesto plaid, yn atal Aelod rhag gwasanaethu ar y pwyllgor. Bydd angen i'r math hwn o achos gael ei bwyso a'i fesur yn unol â ffeithiau penodol yr achos.

20. Rhaid i argymhelliad y pwyllgor beidio â chael ei seilio ar wybodaeth heblaw'r dystiolaeth sydd wedi'i chyflwyno gerbron y pwyllgor yn ffurfiol. Rhaid i aelodau'r pwyllgor beidio â gweithredu ar sail sylwadau preifat. Os oes Aelod wedi cymryd rhan mewn unrhyw drafodaeth breifat ynglŷn â'r Gorchymyn arfaethedig gyda pharti sydd â buddiant yn y mater, rhaid i'r Aelod ddatgan hynny ac os yw natur y drafodaeth yn bwrw amheuaeth ar allu'r Aelod i ystyried y mater yn deg, yn rhesymegol ac yn wrthrychol, ni ddylai'r Aelod wasanaethu ar y pwyllgor.

21. Rhaid i Aelod sy'n ymwybodol bod ganddo unrhyw rai o'r mathau o fuddiant y cyfeirir atyn nhw ym mharagraffau 17 i 20 uchod wrthod cael ei enwebu i'w ethol i'r pwyllgor ac, os caiff yr Aelod wybod am fuddiant o'r fath ar ôl cael ei ethol, mae'n rhaid iddo ei fynegi i Gadeirydd y pwyllgor ar unwaith. Dylai Aelod sy'n ansicr a yw ei amgylchiadau penodol ef yn golygu ei bod yn amhriodol i'r Aelod hwnnw wasanaethu ar y pwyllgor (er enghraifft am ei fod yn syrthio o fewn paragraff 19 uchod) ymgynghori â Phrif Gynghorydd Cyfreithiol y Cynulliad i gael cyngor ar y mater.

Cynnal tegwch ystyriaethau'r Pwyllgor

22. Rhaid i'r pwyllgor gymryd pob gofal i osgoi rhoi unrhyw achos dros amheuon bod sylwadau preifat wedi'u cyflwyno ac wedi'u cymryd i ystyriaeth. Os daw tystiolaeth newydd i oleuni yn ystod y broses o ffurfio argymhelliad, a honno'n dystiolaeth a fyddai'n effeithio ar yr argymhelliad hwnnw, rhaid iddi gael ei rhannu gyda'r holl bartïon hynny sydd â hawl i gyflwyno'u hachosion i'r pwyllgor, er mwyn iddyn nhw gyflwyno sylwadau arni os ydyn nhw'n dymuno.

23. Rhaid i aelodau'r pwyllgor beidio â thrafod y Gorchymyn arfaethedig gydag unrhyw barti sydd â buddiant ynddo a rhaid iddyn nhw wrthod ceisiadau am gyfarfodydd ag Aelodau eraill o'r Cynulliad, Aelodau Seneddol, dirprwyaethau o bobl leol, personau y mae'r Gorchymyn arfaethedig yn effeithio ar eu buddiannau, grwpiau pwyso neu unrhyw berson arall sy'n dymuno cyflwyno sylwadau ynghylch y mater. Mae hyn yn gymwys i bob math o gysylltiadau â phartïon sydd â buddiant yn y mater, gan gynnwys galwadau ffôn.

Rhwymedigaethau Penodol Aelodau Pwyllgor

24. Oherwydd natur led-farnwrol rôl y pwyllgor wrth wrando ac ystyried tystiolaeth ac wrth gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad ar sail ei asesiad o'r dystiolaeth honno, mae yna rwymedigaethau penodol y mae'n rhaid iddyn nhw gael eu derbyn gan Aelodau sy'n cytuno i gael eu hethol i'r pwyllgor. Rhaid iddyn nhw sicrhau eu bod yn gallu gwrando ar yr holl dystiolaeth sy'n cael ei chyflwyno ar lafar. Gan hynny, nid yw Rheol Sefydlog 25.19A yn caniatáu i Aelodau eraill ddirprwyo yn lle aelodau'r pwyllgor fel sy'n gallu cael ei wneud yn achos pwyllgorau eraill. Does dim modd chwaith i Aelodau fod yn absennol o'r pwyllgor wrth iddo wrando tystiolaeth neu sylwadau eraill gan y partïon. Oherwydd hyn, rhaid i'r Aelodau dderbyn y rhwymedigaeth i drefnu eu bod ar gael i fod yn bresennol yn holl gyfarfodydd y pwyllgor. Os na wnân nhw hyn, yna mae hynny'n debyg o arwain at orfod gohirio cyfarfod, gan achosi caledi o bosibl i'r rhai a fyddai wedi trefnu bod yn bresennol neu gael eu cynrychioli.

Aelodau'r Cynulliad yn gyffredinol

25. Ar yr amod eu bod yn cadw at y rheolau sydd wedi'u nodi yn y paragraffau canlynol, mae Aelodau'r Cynulliad sydd heb eu hethol i wasanaethu ar y pwyllgor sy'n ystyried Gorchymyn Gweithdrefn Arbennig arfaethedig, yn rhydd i gyflwyno sylwadau o blaid Gorchymyn arfaethedig neu yn ei erbyn.

26. Rhaid i Aelodau'r Cynulliad barchu'r egwyddorion sydd wedi'u nodi uchod mewn perthynas ag aelodau'r pwyllgor. Gan hynny, rhaid iddyn nhw beidio â cheisio cyflwyno sylwadau preifat i Aelodau'r Cynulliad sy'n aelodau o'r pwyllgor.

27. Wrth gynrychioli buddiannau eu hetholwyr, wrth gefnogi achosion y mae ganddyn nhw fuddiannau ynddyn nhw ac, yn achos Aelodau'r Cynulliad sy'n aelodau o Lywodraeth y Cynulliad, wrth gefnogi polisi'r Llywodraeth, mae'n briodol i Aelodau'r Cynulliad ffurfio a mynegi barn ar gynnig y mae Gorchymyn Gweithdrefn Arbennig yn cyfeirio ato.

16 Gorffennaf 2008