Cynigion y Cynulliad ar gyfer Deddfwriaeth Sylfaenol

Protocol Drafft gydag Ysgrifennydd Gwladol Cymru

-

Cyflwyniad

1. Gwneir y protocol hwn yn unol â phenderfyniad y Cynulliad ar Ragfyr 8fed 1999 mewn perthynas â chynigion ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol. Mae rheol sefydlog *[i'w gynnig]* yn llywodraethu'r modd y caiff ei weithredu yn y Cynulliad.

2. Cynulliad Cenedlaethol Cymru ('y Cynulliad') ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru ('yr Ysgrifennydd Gwladol') yw'r partïon i'r protocol hwn. Mae cyfeiriadau at y Cynulliad neu'r Ysgrifennydd Gwladol yn cynnwys cyfeiriad at eu swyddogion.

3. Mae'r protocol hwn yn ymdrin yn unig â chynigion ar gyfer Mesurau cyhoeddus (neu ddiwygiadau iddynt). Nodir grymoedd y Cynulliad i hyrwyddo neu wrthwynebu Mesurau preifat yn adran 37 Deddf Llywodraeth Cymru, ac fe'u llywodraethir gan reolau sefydlog 23.6 i 23.8.

Deddfwriaeth sylfaenol a'r Cynulliad

4. Dan delerau'r setliad datganoli yng Nghymru, mater i Senedd y DU yw pasio deddfwriaeth sylfaenol sy'n ymdrin â Chymru gyfan o hyd. Yn ymarferol, Llywodraeth y DU sy'n cyflwyno'r rhan fwyaf o ddeddfwriaeth o'r fath i'w chymeradwyo gan y Senedd. Ymhlith dyletswyddau'r Ysgrifennydd Gwladol o dan y setliad datganoli y mae'r canlynol:

- ymgynghori â'r Cynulliad ar raglen ddeddfwriaethol y Llywodraeth;
- gofalu yr ystyrir buddiannau Cymru wrth ddatblygu a drafftio cynigion ar gyfer deddfwriaeth;
- llywio deddfwriaeth sy'n ymwneud yn unig â'r Cynulliad trwy'r Senedd.

Mater i'r Cynulliad yw arfer grymoedd a roddir gan ddeddfwriaeth sylfaenol yng Nghymru fel y gwêl yn dda. Fodd bynnag, mae'r Cynulliad yn cadw diddordeb manwl o ran deddfwriaeth sylfaenol fel y mae'n effeithio ar Gymru, p'run a yw deddfwriaeth o'r fath yn dylanwadu ar y Cynulliad neu'n rhoi swyddogaethau iddo ai peidio.

Cynigion y Cynulliad ar gyfer Mesurau

5. Gall y Cynulliad gynnig Mesurau, neu ddiwygiadau i Fesurau, yn unol â rheolau sefydlog *[i'w cynnig]* ar unrhyw adeg. Yn unol ag adran 33 Deddf Llywodraeth Cymru, gall cynigion o'r fath ymdrin ag unrhyw fater sy'n effeithio ar Gymru, h.y. gallant awgrymu unrhyw ddeddfwriaeth sylfaenol a fyddai'n cael effaith yng Nghymru, p'run a fyddai'n dylanwadu'n uniongyrchol ar waith y Cynulliad ai peidio. Fodd bynnag, mae'r Cynulliad yn cytuno i roi ystyriaeth i'r cyfarwyddyd yn atodiad 1 y protocol hwn wrth lunio cynigion ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol.

6. Mae'r Cynulliad yn cytuno i gydlynu cynigion o'r fath gydag amserlen fewnol Llywodraeth y DU ar gyfer ystyried ei rhaglen ddeddfwriaethol, cyn belled ag y bo modd, a'i nod fydd cynnig cyfres gytûn o Fesurau bob blwyddyn fel a ganlyn.

7. Fel arfer bydd y Cynulliad yn cyflwyno ei gynigion ar gyfer Mesurau i'r Ysgrifennydd Gwladol yn ystod ei sesiwn gyntaf ym mhob blwyddyn galendr, yn unol ag amserlen Llywodraeth y DU ar gyfer ystyried deddfwriaeth y dyfodol. Gwneir hyn ar ffurf disgrifiadau bras o ddiben ac effaith y camau dan sylw. Mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn ymgymryd i ystyried cynigion o'r fath yn llawn, ac i'w cyfleu i'w gyd-Weinidogion ef neu hi fel y bo'n briodol. Yn arbennig, mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn cytuno i ddod â'r cynigion i sylw Pwyllgor Cabinet y DU ar Araith y Frenhines a Deddfwriaeth y Dyfodol. Ble mae ar yr Ysgrifennydd Gwladol neu unrhyw rai o'i gydweithwyr angen mwy o wybodaeth gan y Cynulliad i'w cynorthwyo i ystyried unrhyw rai o gynigion y Cynulliad, bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn sicrhau y mynegir cais o'r fath i'r Cynulliad cyn gynted ag y bo'n ymarferol.

8. Ble mae Llywodraeth y DU yn cytuno mewn egwyddor i ddwyn unrhyw rai o gynigion y Cynulliad gerbron, bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn cadw cysylltiad clòs â'r Cynulliad mewn perthynas â'r camau angenrheidiol. Yn arbennig, bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn sicrhau y dygir unrhyw gais am fwy o wybodaeth ynghylch un o gynigion y Cynulliad i sylw'r Cynulliad cyn gynted ag y bo'n ymarferol, ac y'i hysbysir o'r cynnydd a wneir wrth ystyried y cynnig.

9. Ble mae'r Cynulliad yn cynnig Mesurau nad ydynt yn unol â'r amserlen uchod, mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn cytuno i ddilyn y gweithdrefnau a nodir uchod cyn belled ag y bo modd. Er hynny, noda'r Cynulliad bod llai o siawns y bydd Llywodraeth y DU yn cytuno i gynnwys cynigion yn ei rhaglen ddeddfwriaethol os gwneir y rhain ar adeg sy'n anghyson ag amserlen Llywodraeth y DU ar gyfer ystyried materion deddfwriaethol y dyfodol.

10. Mae cynnwys Araith y Frenhines, o reidrwydd, yn gyfrinachol, ac ni ellir hysbysu'r Cynulliad nac unrhyw un arall ohono cyn traddodi'r araith, o dan unrhyw amgylchiadau. Yn sgil hynny nid yw'r gweithdrefnau uchod yn niweidio hawl derfynol Llywodraeth y DU i benderfynu ar gynnwys terfynol ei rhaglen ddeddfwriaethol ar gyfer pob un o sesiynau'r

Senedd heb hysbysu'r Cynulliad.

11. Mae'r ddwy ochr yn cydnabod bod pwysau mawr wastad ar amser y Senedd, ac am le yn rhaglen ddeddfwriaethol llywodraeth y DU. O ganlyniad, ni all yr Ysgrifennydd Gwladol warantu y bydd unrhyw un o gynigion y Cynulliad a wneir o dan y protocol hwn yn cael ei gynnwys yn rhaglen ddeddfwriaethol Llywodraeth y DU, ac nid yw'r protocol hwn yn cynnwys nac yn awgrymu gwarant o'r fath. Mewn rhai amgylchiadau, fe allai fod yn briodol yn lle hynny i gyflwyno cynigion y Cynulliad ar ffurf Mesur Aelod Preifat gyda chefnogaeth Llywodraeth y DU. Mae'r protocol hwn yn berthnasol i achosion o'r fath fel ag y mae'n berthnasol i Fesurau'r Llywodraeth.

Cynnwys y Pwyllgorau Pwnc

12. Dan Reol Sefydlog *[i'w fabwysiadu]*, rhaid i Gabinet y Cynulliad gyflwyno cynigion ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol i'w cymeradwyo mewn Cyfarfod Llawn bob blwyddyn. Er hynny, mae'r Cynulliad yn cefnogi'n gryf yr egwyddor y dylai'r pwyllgorau pwnc ymwneud â'r gwaith o lunio a datblygu deddfwriaeth sylfaenol bosibl. Bydd Ysgrifennydd perthnasol y Cynulliad, felly, yn ymgynghori â'r pwyllgor pwnc perthnasol ble'n briodol ar bob un o gynigion y Cabinet ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol. Pe cymeradwyir cynigion o'r fath gan y Cynulliad, gallant ffurfio rhan o flaen-raglen waith pob pwyllgor, ar ôl cytuno ar hynny yn y ffordd arferol.

Cynigion y Cynulliad ar gyfer diwygiadau i Fesurau

13. Gall y Cynulliad hefyd gynnig diwygiadau i Fesurau gerbron un o ddau D'r Senedd, p'run a gynigiwyd y Mesurau hynny yn wreiddiol gan y Cynulliad ai peidio. Ac eithrio fel a nodir isod, mae termau blaenorol y protocol hwn yn berthnasol i ddiwygiadau a gynigir, fel y maent yn berthnasol i Fesurau a gynigir.

14. Noda'r Cynulliad mai ar gamau penodol o'u taith trwy'r Senedd yn unig y gellir diwygio Mesurau, a bod yr amserlen ar gyfer cyflwyno a thrafod diwygiadau yn y Senedd yn aml yn dynn iawn. Ble y bo modd, bydd y Cynulliad yn cynnig diwygiadau i Fesurau ar ffurf amlinelliad cyn iddynt gyrraedd y cam Pwyllgor yn y T ble y'u cyflwynwyd. Gall y Cynulliad gynnig diwygiadau ar unrhyw gam diweddarach, ond fe wnânt hynny gan gydnabod amserlen berthnasol y Senedd ym mhob achos.

15. Pan fydd y Cynulliad yn penderfynu cynnig diwygiadau, bydd y Prif Ysgrifennydd yn hysbysu'r Ysgrifennydd Gwladol cyn gynted ag y bo'n ymarferol. Bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn ystyried y diwygiadau a gynigir yn llawn, ac yn eu trosglwyddo i'w gyd-Weinidogion ef neu hi fel y bo'n briodol. Ble y mae ar yr Ysgrifennydd Gwladol neu unrhyw rai o'i gydweithwyr angen mwy o wybodaeth gan y Cynulliad i'w cynorthwyo i ystyried unrhyw rai o gynigion y Cynulliad, bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn sicrhau y

mynegir cais o’r fath i’r Cynulliad cyn gynted ag y bo’n ymarferol.

16. Ble mae Llywodraeth y DU yn cytuno i ddwyn diwygiadau a gynigiwyd gan y Cynulliad gerbron, bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn sicrhau yr hysbysir y Cynulliad o’r dyddiad y caiff y diwygiadau dan sylw eu cyflwyno, ac o ganlyniad ystyriaethau’r Senedd.

17. Ble mae Llywodraeth y DU yn gwrthod dwyn diwygiadau a gynigiwyd gan y Cynulliad gerbron, gall y Cynulliad fynd at unrhyw Aelod Seneddol i ofyn am gael cyflwyno’r diwygiadau dan sylw. Bydd y Prif Ysgrifennydd yn hysbysu’r Ysgrifennydd Gwladol o’r camau a gymer y Cynulliad mewn achosion o’r fath.

Atodiad 1

Cyfarwyddyd ar Fesurau a diwygiadau a gynigir

-

-

1. Mae’r cyfarwyddyd hwn yn amlinellu’r termau a’r cynnwys yr awgrymir y dylid eu defnyddio mewn cynigion sy’n cynnig Mesurau neu ddiwygiadau iddynt. Nid oes raid i Aelodau lynu wrth y cyfarwyddyd, ond o dan reol sefydlog [ ], dylai Aelodau roi ystyriaeth iddo wrth lunio cynigion o’r fath.

Mesurau

2. Mae Mesurau’r Llywodraeth yn cael eu drafftio gan Gwnsler y Senedd yn unol â chyfarwyddyd adrannau llywodraeth y DU. Bydd yr un peth yn wir am unrhyw Fesur a gynigir gan y Cynulliad y mae Llywodraeth y DU yn cytuno i fwrw ymlaen ag ef. Mae’n dilyn nad oes angen i gynnig sy’n cynnig Mesur gynnwys termau manwl y Mesur ei hun, ac nad oes angen amgau’r termau hynny gyda’r Mesur. Yn hytrach, dylai cynnig o’r fath ddisgrifio pwrpas ac effaith y Mesur yn ddigon manwl i ganiatáu i’r union ddarpariaethau gael eu drafftio. Mae’r protocol yn cynnwys trefniadau i’r Cynulliad ymwneud â chynhyrchu’r darpariaethau hyn a chytuno arnynt.

3. Mewn termau cyfansoddiadol llym, gall y Senedd ddeddfu ar unrhyw fater. Fodd bynnag, oherwydd pwysau amser y Senedd, nid yw fel rheol yn gwneud hynny os gall pwerau presennol y Senedd gyflawni’r un amcanion. Er enghraifft, nid oes angen cynnwys mewn Mesur ddarpariaethau y gellid eu cyflawni trwy gyfrwng pwerau presennol (Gweinidogion neu’r Cynulliad) i wneud is-ddeddfwriaeth; ni fydd Llywodraeth y DU fel rheol yn cefnogi cynigion o’r fath a ddygir gerbron gan y Cynulliad. Felly nid oes

angen, er enghraifft, cynnig Mesur i drosglwyddo rhagor o bwerau i'r Cynulliad, gan y gallai hynny ddigwydd drwy Orchymyn Cyfrin Gyngor o dan adran 22 o Ddeddf Llywodraeth Cymru.

4. Anogir Aelodau i holi yn y Llyfrgell er mwyn sicrhau y byddai unrhyw gynigion ar gyfer Mesur y maent yn bwriadu'i gyflwyno yn cydymffurfio â'r uchod.

Diwygio

5. Mae diwygiadau'r Llywodraeth hefyd yn cael eu drafftio gan Gwnsler y Senedd, felly mae termau paragraff 2 uchod yn berthnasol i ddiwygiadau a gynigir yn yr un modd ag i Fesurau. Fodd bynnag, petai cynnig yn cynnig diwygiadau technegol neu ddiwygiadau drafftio'n unig, gallai fod yn fuddiol iddo gynnwys eu hunion dermau.

6. Mae pob Mesur yn dilyn yr un llwybr yn fras drwy'r Senedd, er y gellir cyflwyno'r rhan fwyaf o Fesurau naill ai yn Nh'r Cyffredin neu yn Nh'r Arglwyddi. Ar adegau penodol yn unig y gellir eu diwygio:

- pan gyflwynir Mesur, bydd yn cael **darlleniad cyntaf** ffurfiol. Nid oes modd ei drafod na'i ddiwygio yn y naill D na'r llall bryd hynny;

- adeg **ail ddarlleniad** y Mesur y cynhelir y brif drafodaeth ar ei egwyddor. Nid oes modd diwygio'i dermau yn y naill D na'r llall;

- yna bydd Mesur yn mynd at y **pwyllgor**. Dyma'r prif gyfle i'w ddiwygio yn y ddau D;

- os gwneir diwygiadau i Fesur yn y pwyllgor (fel sy'n arfer digwydd), mae'n symud i gam yr **adroddiad**. Mae modd ei ddiwygio yn y naill D neu'r llall bryd hynny. Mae Mesur nad yw'n cael ei ddiwygio yn y pwyllgor yn symud ymlaen ar unwaith i'r cam nesaf;

- yna caiff y Mesur **drydydd darlleniad**. Bryd hynny, mae modd ei ddiwygio yn Nh'r Arglwyddi (ond gweler isod) ond nid yn Nh'r Cyffredin;

- yna mae'r Mesur yn mynd drwy'r camau uchod eto yn yr ail D. Pan fo'r ddau D'n cytuno ar union dermau'r Mesur, fe'i cyflwynir i dderbyn **Cydsyniad y Frenhines** a daw'n ddeddf gwlad.

7. O dan delerau'r protocol, mae'r Cynulliad yn ymrwymo cyn belled ag y bo modd i ddwyn diwygiadau gerbron cyn i'r Mesur gyrraedd y pwyllgor yn y T lle cafodd ei gyflwyno. Mae modd i Aelodau ddwyn diwygiadau gerbron ar unrhyw adeg arall, ond dylent wneud hynny gan gydnabod yr amserlen ar gyfer pob Mesur. Yn arbennig, dylent roi digon o amser i Lywodraeth y DU ystyried, drafftio a chyflwyno diwygiadau cyn cam

perthnasol y Mesur. Er enghraifft, os yw Mesur ar fin cyrraedd diwedd cam y pwyllgor, dylid cyflwyno diwygiadau mewn da bryd fel y gellir eu hystyried yng ngham yr adroddiad.

8. Bydd Ysgrifenyddiaeth y Cabinet yn creu cronfa ddata cyn hir ar fewnrwyd y Cynulliad yn dangos termau cyffredinol pob Mesur a'r cam y mae wedi'i gyrraedd. Gall Aelodau hefyd ddod o hyd i rywfaint o'r wybodaeth hon drwy fwletinau gwybodaeth wythnosol T'r Cyffredin. Mae'r rhain ar gael ar wefan y Senedd yn:

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmwib/

Anogir Aelodau i ddefnyddio'r ffynonellau hyn, a darllen testun y Mesur dan sylw (sydd hefyd ar wefan y Senedd) cyn cyflwyno cynnig yn cynnig diwygiadau.

9. Mae termau diwygiadau'n fwy cyfyngedig na thermau Mesurau. Er bod modd i Aelodau ddwyn diwygiadau gerbron ar unrhyw fater, nid oes fawr o ddiben gwneud hynny os byddai'r awdurdodau Seneddol yn dyfarnu eu bod yn annerbyniol. Dylai Aelodau felly ystyried yr egwyddorion a ganlyn wrth lunio cynigion:

- Rhaid i bob diwygiad fod o fewn cwmpas y Mesur, h.y. mae'n rhaid iddynt gyd-fynd â dibenion cyffredinol y Mesur dan sylw. Diffinnir cwmpas y Mesur i bob pwrpas yn ei 'deitl hir', sy'n dod cyn y cymal cyntaf. Er enghraifft, teitl hir y Mesur Llywodraeth Leol presennol yw, *"Gwneud darpariaeth mewn perthynas â swyddogaethau a gweithdrefnau awdurdodau lleol a darpariaeth mewn perthynas ag etholiadau awdurdodau lleol; gwneud darpariaeth mewn perthynas â grantiau a budd-dâl tai mewn cysylltiad â gwasanaethau lles penodol; ac at ddibenion cysylltiedig."* Mae'n debyg felly na fyddai'n dderbyniol ceisio diwygio'r Mesur i uno awdurdodau lleol unigol;
- Pan fo diwygiadau ar ffurf newidiadau i destun cymal penodol o'r Mesur, mae'n rhaid iddynt fod yn gyson â thermau cyffredinol y cymal hwnnw. Nid yw'n dderbyniol troi termau'r cymal yn rhai negyddol drwy gynnig diwygiad i ychwanegu'r gair 'nid', er enghraifft;
- Gall diwygiadau ychwanegu darpariaethau cwbl newydd at Fesur (ac os digwydd hynny fe'u gelwir yn 'gymalau newydd' yn Nh'r Cyffredin, ond nid yn Nh'r Arglwyddi). Er hynny, mae'n rhaid i ddiwygiadau o'r fath aros o fewn cwmpas y Mesur;
- Ni ellir cynnig diwygiad os yw'r un T eisoes wedi pleidleisio ar y mater dan sylw. Felly os bydd y T'n gwrthod diwygiad yng ngham y pwyllgor, ni ellir ei ailgyflwyno yng ngham yr adroddiad;
- Gall T'r Arglwyddi (yn unig) ddiwygio Mesur adeg y trydydd darlleniad. Hyd yn oed bryd hynny, diwygiadau i'r testun neu fân ddiwygiadau yn unig a ganiateir; nid yw'n dderbyniol cyflwyno darpariaethau cwbl newydd.

Ni fydd Llywodraeth y DU yn cefnogi diwygiadau a gynigir sydd fel petaent yn mynd yn groes

i’r canllawiau uchod.