Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Deddfu yng Nghymru

Hydref 2015

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 0300 200 6565
E-bost: SeneddMCD@cynulliad.cymru
Twitter: @SeneddMCD

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2015
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Deddfu yng Nghymru

Hydref 2015

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2011, a'i gylch gwaith yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21.2 a 21.3, ac i ystyried unrhyw faterion eraill yn ymwneud â deddfwriaeth a gyfeirir ato gan y Pwyllgor Busnes.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor

David Melding (Cadeirydd)
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru

Alun Davies
Llafur Cymru
Blaenau Gwent

Suzy Davies
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru

William Powell
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Dafydd Elis-Thomas
Plaid Cymru
Dwyfor Meirionnydd

Roedd yr Aelod canlynol hefyd yn Aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn:

Simon Thomas
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

Rhagair 7

Argymhellion y Pwyllgor 10

1. Cylch gwaith, cylch gorchwyl a'r dull a ddefnyddir 17

Cylch gwaith y Pwyllgor 17

Cylch gorchwyl 17

Dull o weithio ar yr ymgynghoriad 18

2. Cyflwyniad 20

Yr angen am ymchwiliad 20

Tystiolaeth Llywodraeth Cymru 20

Sylwadau cyffredinol 21

3. Dull cyffredinol Llywodraeth Cymru o weithredu a rheoli'r rhaglen ddeddfwriaethol 23

Adeiladu ar y sefyllfa bresennol 23

Swm y ddeddfwriaeth 24

Dull Llywodraeth Cymru o weithredu a chydgysylltu'n fewnol 25

4. Paratoi a drafftio Biliau 29

Paratoi Biliau 29

Datblygu polisi 29

Craffu cyn y broses ddeddfu 33

Y cydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth 36

Cywirdeb wrth gyflwyno 43

Drafftio 46

Cydgrynhoi 46

Ansawdd drafftio 51

Defnyddio iaith glir wrth ddrafftio 53

Drafftio dwyieithog 54

Trosolwg a theitlau hir 57

Deddf Dehongli 58

Effaith y model cadw pwerau: yr effaith ar ddrafftio 61

5. Memoranda Esboniadol 63

Cyffredinol 63

Cynnwys ariannol 65

Cynigion ar gyfer newid 67

6. Gwaith craffu deddfwriaethol 70

Y broses ddeddfwriaethol yn y Cynulliad 70

Capasiti'r Cynulliad Cenedlaethol 71

Barn Llywodraeth Cymru ar graffu 73

Craffu yng Nghyfnod 1 74

Craffu ariannol 76

Diwygio Biliau 79

Y weithdrefn bresennol 79

Nifer gwelliannau Llywodraeth Cymru 79

Gwaith craffu ychwanegol gan bwyllgorau yng Nghyfnod 1 80

Trafod gwelliannau yn y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol 82

Y Cyfnod Adrodd 82

Drafftio gwelliannau anllywodraethol 84

Arloesi a'r broses welliannau 86

Testun diben ac effaith 86

Cynyddu'r amser sydd ar gael i drafod gwelliannau pan gyflwynir nifer fawr ohonynt 87

Newid y dyddiadau cau ar gyfer cyflwyno gwelliannau 88

Defnyddio technoleg 88

Olrhain y broses ddeddfwriaethol 89

Craffu ychwanegol – yr effaith ar raglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru 90

Proses graffu fyrrach 90

Craffu ar is-ddeddfwriaeth 94

Craffu ar ôl deddfu 96

Gwella'r rhan a chwaraeir gan y cyhoedd yn y broses graffu ddeddfwriaethol 98

7. Hygyrchedd y ddeddfwriaeth 101

8. Materion eraill 104

Biliau Aelodau 104

Strwythur pwyllgorau'r Cynulliad 106

Data 109

Meddalwedd ar gyfer deddfwriaeth 109

Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru 110

Atodiad 1 – Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig 112

Atodiad 2 – Y rhai a oedd yn bresennol yn y digwyddiad rhanddeiliaid, 13 Hydref 2014 113

Atodiad 3 – Rhestr o sesiynau tystiolaeth llafar 114

Atodiad 4 – Detholiad o dystiolaeth Archwilydd Cyffredinol Cymru 115

Rhagair

Mae deddfwriaeth dda yn berthnasol ac yn ddealladwy. Er bod gan y Llywodraeth fandad cyffredinol ar gyfer ei pholisïau amrywiol, nid yw pob cynnig yn berthnasol ac yn ddealladwy. Gwaith y ddeddfwrfa yw gwella ansawdd cynigion deddfwriaethol drwy brosesau craffu trylwyr. Nid oeddem yn ymwybodol o unrhyw anfodlonrwydd difrifol â pherfformiad y Cynulliad yng nghyswllt hynt gyffredinol deddfwriaeth. Nid yw hynny'n syndod gan fod y Cynulliad wedi dangos ei fod yn addas i'r diben fel deddfwrfa fodern, ac ar y cyfan mae'n haeddu bod yn falch o'r rôl y mae'n ei chware wrth wneud newidiadau er lles pobl Cymru. Ar sail y dystiolaeth a gafwyd gan amrywiaeth eang o randdeiliaid, mae'r hunanasesiad hwn i'w weld yn gywir.

Fodd bynnag, mae'n wir hefyd fod cadw proses ddeddfwriaethol yn effeithiol ac yn ymatebol yn waith di-baid. Mae'n rhaid cynnal yr arfer gorau ac wynebu heriau newydd gydag ewyllys o arloesi.
Nod yr argymhellion a gyflwynir yn yr adroddiad hwn yw sicrhau bod ansawdd deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol yn gwella'n barhaus er lles dinasyddion Cymru.

Croesawyd yn arbennig y rhan lawn a chwaraeodd Llywodraeth Cymru yn yr ymchwiliad. Er mwyn llunio deddfwriaeth sylfaenol, mae angen partneriaeth rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa a all fod yn un lletchwith. Mae'r weithrediaeth yn teimlo bod angen cyflawni'r gwaith y mae ganddi fandad democrataidd i'w wneud, a bod hawl ganddi i wneud y gwaith hwnnw; ac mae'r ddeddfwrfa'n teimlo dyletswydd i graffu ar ddeddfwriaeth yn drylwyr a'i diwygio er mwyn sicrhau ei bod yn ychwanegu gwerth, fel rhan o'r broses ddemocrataidd, at yr hyn y gellid ei wneud fel arall drwy gamau gweithredu'r Gweinidogion yn unig. Mae'r potensial ar gyfer tensiwn, boed yn wirioneddol neu'n ganfyddedig, rhwng y ddau safbwynt hyn wedi dod i'r amlwg o dro i dro yn ein trafodaethau, ac mae'n thema sy'n cysylltu nifer o'n hargymhellion.

Yn benodol, rydym wedi tynnu sylw at nifer o faterion lle yr ydym yn teimlo nad oes cydbwysedd wedi'i daro eto rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Cymru, yn enwedig o ran y rhaniad rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, ac o ran pwysau i gynyddu faint o ddeddfwriaeth a gyflwynir yn gyffredinol. Nid ydym wedi dod o hyd i

unrhyw wallau difrifol yn y ffordd y mae'r berthynas yn gweithio - ac efallai bod angen rhywfaint o densiwn creadigol i sicrhau bod y Cynulliad yn rhan fywiog ac effeithiol o lywodraethiant Cymru. Ein gobaith yw y bydd Llywodraeth Cymru'n mynd i'r afael â'n hargymhellion sy'n ymwneud â gwneud ei gweithdrefnau mewnol a'r cyfrifoldebau ar gyfer datblygu polisïau deddfwriaethol yn gliriach yn yr ysbryd hwnnw.

Roedd yn galonogol iawn gweld cytundeb cyffredinol y dylid ystyried bod deddfwriaeth yn eiddo i ddinasyddion, ac roeddem yn gwerthfawrogi'r rhan a chwaraeodd nifer o grwpiau cymdeithas sifil yn ein hymchwiliad. Eto, ni chawsom yr argraff bod unrhyw anfodlonrwydd difrifol â gwaith deddfwriaethol y Cynulliad - ond mae rhai pryderon gwirioneddol y mae angen i'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru wrando arnynt, ac y dylid eu hadlewyrchu wrth i ni ddatblygu ein harfer.

Mae sicrhau parch at y broses ddeddfwriaethol yn rhan allweddol o reolaeth y gyfraith. Dylid ymateb yn enwedig o ofalus i awgrymiadau bod rhanddeiliaid yn teimlo bod angen iddynt chwarae mwy o ran, a sicrhau bod eu safbwyntiau a'u pryderon yn cael eu hadlewyrchu'n well. Er bod ymgynghoriadau'n rhan amlwg o lywodraethiant fodern, nodwyd yn glir i ni yn y dystiolaeth nad yw hynny'n golygu o reidrwydd eu bod yn cael eu hystyried yn ffordd effeithiol o ddylanwadu ar y polisïau deddfwriaethol sy'n cael eu datblygu.

Yn sicr, gwnaethom ganfod sawl rheswm i gredu y gallwn wneud rhagor i sicrhau proses esmwyth o ymgysylltu rhwng dinasyddion, Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad wrth lunio deddfwriaeth, ac mae hynny'n sail i thema arall sy'n cysylltu nifer o'n hargymhellion. Er enghraifft, mae craffu cyn deddfu yn gyfle i Lywodraeth Cymru fodloni'r Cynulliad fod cynnig yn barod i'w gyflwyno fel Bil, ond mae hefyd yn gyfle i'r Cynulliad fodloni ei hun bod buddiannau a phryderon rhanddeiliaid wedi'u nodi a'u hadlewyrchu wrth ddatblygu polisïau. Yn yr un modd, mae ein hargymhellion ynghylch cydgrynhoi llyfr statud Cymru, ac ynghylch gwella cynnwys Memoranda Esboniadol, wedi'u hanelu at wella mynediad i'r gyfraith i bobl Cymru.

Ar level dechnegol, cafwyd clod cyffredinol am y ffordd y drafftiwyd ein deddfwriaeth, a gobeithio y caiff y nifer fach o argymhellion a wnaed gennym ynghylch agweddau ar y broses ddrafftio eu hystyried

yn y cyd-destun hwnnw. Eto, rydym wedi tueddu i ganolbwyntio'n llai ar faterion sy'n ymwneud ag arddull yn unig a chanolbwyntio'n fwy ar faterion sy'n adlewyrchu'r themâu sydd wrth wraidd ein hadroddiad. Felly, er enghraifft, mewn perthynas â'r cydbwysedd o ran pŵer rhwng Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad, rydym yn gwneud argymhellion ynghylch defnyddio pwerau eang i wneud darpariaethau dilynol a chanlyniadol a defnyddio ffurfiau cymharol gyfyngedig neu gymwysedig o ddarpariaeth alluogi; ac mewn perthynas â materion sylfaenol o ran ymgysylltiad dinasyddion a mynediad, rydym yn gwneud argymhellion ynghylch iaith glir, safoni terminoleg a'r berthynas rhwng y testun Cymraeg a'r testun Saesneg.

Rydym hefyd yn gwneud argymhellion ynghylch y prosesau o ran drafftio a gwneud gwelliannau sy'n mynd i'r afael â'r ddwy thema, gyda'r nod o wella ffydd y Cynulliad a'r cyhoedd bod Biliau'r Cynulliad yn barod i'w cyflwyno ac yn y cyfleoedd a roddir i'r Cynulliad graffu'n effeithiol ar ddeddfwriaeth. O ran y pwynt olaf yn benodol, rydym wedi cadw mewn cof mai deddfwrfa un siambr yw'r Senedd a chredwn y byddai ychwanegu cyfnod adrodd gorfodol yn ychwanegu gwerth at y broses graffu, gan arwain at welliant yn ansawdd y ddeddfwriaeth a lunnir gan y Cynulliad.

Mae'r broses o gynnal yr ymchwiliad hwn wedi cymryd yn hirach nag yr oeddem yn ei ddisgwyl, ac mae wedi tynnu sylw at ystod ehangach o faterion penodol nag y byddem, o bosibl, wedi ei rhagweld. Daeth un thema glir i'r amlwg yn ein sesiynau casglu tystiolaeth a'r sesiynau trafod, ac roedd yn amlwg yn glir i'r ystod eang o gyrff cyhoeddus a phreifat ac unigolion a gymerodd ran yn yr ymchwiliad, sef ymrwymiad pob un ohonynt ar y cyd i wella effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y broses ddeddfwriaethol yn barhaus er lles pobl Cymru. Rydym yn gobeithio y caiff yr argymhellion yn ein hadroddiad eu croesawu yn yr ysbryd hwnnw, ac y bydd eu gweithredu yn gwneud proses gyffredinol dda hyd yn oed yn well.

Argymhellion y Pwyllgor

Argymhelliad 1: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru:

(i) yn cynnal adolygiad trylwyr o'i phroses datblygu a'r broses fewnol o gydgysylltu'r rhaglen ddeddfwriaethol, ac yn eu hailwampio;

(ii) yn sicrhau bod systemau cynllunio strategol effeithiol, monitro, cyflawni a rheoli ansawdd yn eu lle i sicrhau bod Biliau cyflawn sydd wedi'u hystyried yn drwyadl yn cael eu cyflwyno i'r Cynulliad graffu arnynt;

(iii) yn cyhoeddi'r fframwaith llywodraethu diwygiedig ar gyfer ei rhaglen ddeddfwriaethol gan gynnwys y llinellau atebolrwydd a'r prosesau penderfynu ar gyfer paratoi ei Biliau a'u cymeradwyo (Tudalen 28)

Argymhelliad 2: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru:

(i) fabwysiadu meini prawf datblygu polisi cadarnach yn seiliedig ar y rhai a amlygwyd gan Gomisiwn y Gyfraith;

(ii) ymrwymo i ddarparu cyfnodau ymgynghori priodol a chynharach i sicrhau bod cyfnod digonol yn cael ei ganiatáu i adlewyrchu cymhlethdod a chwmpas pob darn o ddeddfwriaeth arfaethedig a'r angen am ymgyngoreion cynrychiadol i geisio barn rhanddeiliaid;

(iii) ymrwymo i esbonio'n eglur i randdeiliaid sut mae eu hadborth wedi dylanwadu ar ei chynigion deddfwriaethol, gan gynnwys y rhesymau pam mae eu barn yn cael ei hadlewyrchu yn y cynigion deddfwriaethol neu ddim yn cael ei hadlewyrchu ynddynt;

(iv) ymgorffori pwyntiau (i) i (iii) uchod i ganllawiau mewnol ar gyfer eu defnyddio ar draws holl adrannau Llywodraeth Cymru fel arf hanfodol i ddatblygu cynigion deddfwriaethol (Tudalen 32)

Argymhelliad 3: Rydym yn argymell y dylid cael rhagdybiaeth o blaid cyhoeddi Biliau drafft. Mae'r argymhelliad hwn yn gymwys i Lywodraeth Cymru ac i Aelodau Cynulliad sydd wedi cael caniatâd i gyflwyno Biliau. (Tudalen 35)

Argymhelliad 4: Rydym yn argymell y dylai'r Pwyllgor Busnes baratoi cynigion i ddiwygio Rheol Sefydlog 26.6 i'w gwneud yn ofynnol i Femoranda Esboniadol:

(i) ddatgan a gafodd Bil ei gyhoeddi fel drafft llawn neu ddrafft rhannol, ac os mai rhannau ohono sy'n ddrafft, pa rannau yw'r rheini;

(ii) crynodeb manwl o sut y mae Bil a gyflwynwyd wedi ei ddiwygio ers y Bil drafft, a'r rhesymau dros unrhyw newidiadau a fabwysiadwyd;

(iii) y rhesymau, os yn berthnasol, am beidio â chyhoeddi Bil ar ffurf drafft. (Tudalen 35)

Argymhelliad 5: Rydym yn argymell bod memorandwm ariannol yn cael ei gyhoeddi i gyd-fynd â'r holl Filiau drafft, sy'n cynnwys gwybodaeth am gostau'r polisi dan sylw, y sefyllfa ddeddfwriaethol a'r costau ar ôl gwneud y ddeddfwriaeth. Mae'r argymhelliad hwn yn gymwys i Lywodraeth Cymru ac i Aelodau Cynulliad sydd wedi cael caniatâd i gyflwyno Biliau. (Tudalen 36)

Argymhelliad 6: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru:

(i) yn adolygu ei hagwedd at y cydbwysedd rhwng yr hyn a gaiff ei gynnwys ar wyneb Bil a'r hyn a roddir mewn is-ddeddfwriaeth;

(ii) yn cyhoeddi canlyniad yr adolygiad hwnnw, gan gynnwys yr egwyddorion y bydd yn eu defnyddio wrth ddrafftio Biliau yn y dyfodol er mwyn sicrhau y ceir y cydbwysedd priodol.
(Tudalen 42)

Argymhelliad 7: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried y technegau sydd ar gael ar gyfer gwneud dirprwyo pwerau yn fwy derbyniol, gan gynnwys rhoi pwrpas pwerau dirprwyedig a'r cyfyngiadau arnynt ar wyneb Bil. (Tudalen 42)

Argymhelliad 8: Rydym yn argymell na ddylai pwerau i wneud darpariaeth atodol neu ganlyniadol gael eu cynnwys fel mater o drefn mewn Biliau, ac y dylid eu cadw ar gyfer achosion lle mae rhesymau arbennig pam y mae angen i Lywodraeth Cymru ymdrin â materion bach neu ganlyniadol drwy ddeddfwriaeth ddirprwyedig. Dylid nodi rhesymau o'r fath yn glir yn y Memorandwm Esboniadol. (Tudalen 43)

Argymhelliad 9: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i wella ansawdd y ddeddfwriaeth a gyflwynir ganddi drwy:

(i) fabwysiadu'r egwyddorion a argymhellir gan Gomisiwn y Gyfraith ac a amlygwyd ym mharagraff 113 o'r adroddiad hwn;

(ii) cynnwys Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol mor gynnar yn y broses o ddatblygu polisi ag sy'n ymarferol ym mhob achos. (Tudalen 46)

Argymhelliad 10: Rydym yn argymell bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru gyflwyno Biliau y gellir eu hystyried yn rhesymol yn rhai a ddatblygwyd yn llawn. (Tudalen 46)

Argymhelliad 11: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn cydweithrediad â Chomisiwn y Gyfraith, yn datblygu cynllun hirdymor ar gyfer cydgrynhoi deddfau Cymru. (Tudalen 50)

Argymhelliad 12: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn ymrwymo i baratoi Rheol Sefydlog ar Filiau cydgrynhoi, a hynny'n ddelfrydol erbyn y Pumed Cynulliad. Dylai'r Rheol Sefydlog anelu at ddarparu llwybr carlam ar gyfer Biliau y mae'r Cwnsler Deddfwriaethol yn penderfynu nad ydynt yn cynnwys unrhyw newid sylweddol yn y gyfraith. (Tudalen 51)

Argymhelliad 13: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn archwilio'r posibilrwydd o ddarparu gweithdrefn symlach ar gyfer Biliau sy'n diwygio'r gyfraith ac yn gweithredu adroddiadau Comisiwn y Gyfraith. (Tudalen 51)

Argymhelliad 14: Rydym yn argymell bod Comisiwn y Gyfraith yn rhoi sylw i safbwyntiau'r rhanddeiliaid a gyfrannodd at ein hymchwiliad fel rhan o'u prosiect ar ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. (Tudalen 52)

Argymhelliad 15: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn arwain ar gynhyrchu cronfa ddata derminoleg safonol, gan weithio'n agos â Chomisiynydd y Gymraeg. (Tudalen 54)

Argymhelliad 16: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, gan weithio'n agos â Chomisiynydd y Gymraeg:

(i) yn sefydlu cynllun tymor hir ar gyfer cynyddu'r gyfran o Filiau sy'n cael eu drafftio ar y cyd yn Saesneg ac yn Gymraeg;

(ii) yn pennu meini prawf ar gyfer blaenoriaethu adnoddau ar gyfer drafftio mewn dwy iaith er mwyn sicrhau dyraniad i'r Biliau sydd fwyaf tebygol o elwa ar hynny. (Tudalen 57)

Argymhelliad 17: Rydym yn argymell bod y Cwnsler Cyffredinol yn gweithio tuag at lunio Deddf Dehongli ar wahân i Gymru ac yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor hwn am y datblygiadau yn hyn o beth. (Tudalen 60)

Argymhelliad 18: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru adolygu ei dull o ran Memoranda Esboniadol a chyhoeddi canlyniad yr adolygiad hwnnw yn barod ar gyfer y Pumed Cynulliad. (Tudalen 67)

Argymhelliad 19: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn adolygu gofynion Rheol Sefydlog 26.6 erbyn y Pumed Cynulliad, a'i fod yn ystyried y canlynol yn benodol:

(i) cynnwys gofyniad bod yr Aelod sy'n gyfrifol yn dangos yn glir ble yn y Memorandwm Esboniadol y ceir hyd i ofynion y Rheol Sefydlog (er enghraifft, trwy gyfrwng mynegai priodol);

(ii) yr awgrymiadau a wnaed gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ynglŷn â sut y gellid gwella Rheol Sefydlog 26.6(vi) i ddarparu gwybodaeth ariannol cliriach;

(iii) cynnwys gofyniad bod yr Aelod sy'n gyfrifol am Fil yn esbonio sut y mae wedi ystyried y confensiwn hawliau dynol wrth baratoi'r Bil;

(iv) cynnwys gofyniad bod yr Aelod sy'n gyfrifol am Fil yn darparu tabl tarddiadau. (Tudalen 68)

Argymhelliad 20: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn paratoi cynigion i ddiwygio Rheolau Sefydlog y Cynulliad i'w gwneud yn ofynnol bod Atodlenni Keeling ar gael i gyd-fynd â Bil pan gaiff ei gyflwyno (os yw'n cynnig diwygio'r ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol). (Tudalen 69)

Argymhelliad 21: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes, ar ôl cyfnod priodol o amser yn ystod y Pumed Cynulliad, yn adolygu'r angen am gynnwys lleiafswm amser yn y Rheolau Sefydlog ar gyfer craffu ar Filiau yng Nghyfnod 1. (Tudalen 76)

Argymhelliad 22: O ystyried bod y Cynulliad yn ddeddfwrfa un siambr, rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn paratoi cynigion i ddiwygio Rheolau Sefydlog y Cynulliad i ddarparu Cyfnod Adrodd gorfodol ar gyfer craffu ar bob Bil, oni bai bod y Cynulliad, drwy benderfyniad o fwyafrif o ddwy ran o dair, yn penderfynu fel arall. (Tudalen 84)

Argymhelliad 23: Rydym yn argymell bod Comisiwn y Cynulliad a Llywodraeth Cymru yn ystyried pa mor ymarferol fyddai rhoi trefniadau ar waith ar gyfer cynnig secondiad i aelodau o staff Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol i Gomisiwn y Cynulliad. (Tudalen 86)

Argymhelliad 24: Rydym yn argymell bod gwaith pellach yn cael ei wneud gan y Pwyllgor Busnes i gymorthwyo'r drafodaeth ynghylch diwygio'r Rheolau Sefydlog i'w gwneud yn ofynnol bod yr holl welliannau a gyflwynir i Fil (gan gynnwys gwelliannau Llywodraeth Cymru) yn cynnwys testun sy'n egluro eu pwrpas a'u heffaith. (Tudalen 87)

Argymhelliad 25: Argymhellwn y dylai Comisiwn y Cynulliad sicrhau ei fod yn cyhoeddi crynodebau o gyfnodau diwygio pob Bil o fewn cyfnod priodol ar ôl cwblhau trafodion y Cyfnod hwnnw. (Tudalen 90)

Argymhelliad 26: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn adolygu pa mor ddigonol yw'r weithdrefn sy'n caniatáu osgoi proses graffu Cyfnod 1 a'r weithdrefn sy'n caniatáu'r defnydd o Filiau Brys Llywodraeth Cymru. Yn arbennig, dylai ystyried:

(i) ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgor Busnes gyhoeddi'r rhesymau dros ei benderfyniad o dan Reol Sefydlog 26.9 i ganiatáu Bil i osgoi'r broses graffu Cyfnod 1 mewn pwyllgor, cyn pen 2 ddiwrnod gwaith ar ôl gwneud y penderfyniad hwnnw;

(ii) ei gwneud yn ofynnol i'r Aelod sy'n gyfrifol, wrth gyflwyno cynnig yn argymell bod Bil Llywodraeth yn cael ei drin fel Bil Brys y Llywodraeth o dan Reol Sefydlog 26.95, gyflwyno datganiad yn esbonio pam y dylid ei drin felly, a'r costau a'r canlyniadau eraill o beidio â gwneud hynny. (Tudalen 94)

Argymhelliad 27: Rydym yn argymell bod pwyllgorau yn anelu at:

(i) ymgorffori trafodaeth am waith craffu ar ôl deddfu wrth gynllunio'r gwaith craffu cyffredinol ar Filiau unigol a gyfeirir atynt gan y Pwyllgor Busnes;

(ii) ail-edrych ar eu dull arfaethedig o weithredu ar ôl i Gyfnod 4 gael ei orffen, gan ystyried materion a gododd yn ystod y broses graffu. (Tudalen 98)

Argymhelliad 28: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn y Cynulliad yn adolygu eu dulliau o ymgysylltu â'r cyhoedd am y broses ddeddfwriaethol, ac yn cyhoeddi canlyniad eu hadolygiadau erbyn y Pumed Cynulliad. (Tudalen 100)

Argymhelliad 29: Rydym yn argymell bod Comisiwn y Cynulliad yn gweithio'n agos gyda'r Archifau Gwladol a Llywodraeth Cymru i wella hygyrchedd testunau deddfwriaethol Cymru. Fel rhan o'r broses hon, dylai Comisiwn y Cynulliad gyflwyno adroddiad i'r Pwyllgor hwn ar y camau y mae'n bwriadu eu cymryd cyn diwedd y Pedwerydd Cynulliad. (Tudalen 103)

Argymhelliad 30: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn adolygu'r broses ar gyfer Biliau Aelodau gan ystyried y dystiolaeth a gawsom gan Aelodau'r Cynulliad a'u hawgrymiadau ar gyfer gwella'r broses. (Tudalen 106)

Argymhelliad 31: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes, wrth drafod y strwythur pwyllgorau sydd i'w fabwysiadu yn y Pumed Cynulliad, yn:

(i) ystyried amryw opsiynau gan nodi manteision ac anfanteision pob un;

(ii) rhoi ystyriaeth i brofiadau ymarferol pwyllgorau'r Cynulliad;

(iii) cyhoeddi adroddiad am ei drafodaethau gan gynnwys ei argymhelliad terfynol. (Tudalen 109)

Argymhelliad 32: Rydym yn argymell bod Comisiwn y Cynulliad yn buddsoddi adnoddau i gasglu data sy'n berthnasol i weithrediad a swyddogaeth y broses graffu yn y Cynulliad fel ffordd o hwyluso'r broses o wneud penderfyniadau a sicrhau y gwneir defnydd effeithlon

o amser ac adnoddau wrth ddarparu gwasanaethau i Aelodau'r Cynulliad. (Tudalen 109)

Argymhelliad 33: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio'n agos gyda'r cwmni sy'n darparu'r feddalwedd ddeddfwriaeth a Chomisiwn y Cynulliad i sicrhau ei bod yn canfod ateb i'r problemau a nodwyd. (Tudalen 110)

Argymhelliad 34: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn archwilio'n llawn pa mor ymarferol a dichonol fyddai sefydlu Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru. (Tudalen 111)

1. Cylch gwaith, cylch gorchwyl a'r dull a ddefnyddir

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ("y Pwyllgor") yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y nodir yn Rheol Sefydlog 21[1], ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â hwy.

2. Fel rhan o'r rôl hon, rydym yn ystyried pa mor briodol yw darpariaethau ym Miliau'r Cynulliad ac ym Miliau Senedd y Deyrnas Unedig sy'n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol, ac yn cyflwyno adroddiadau ar hynny.

Cylch gorchwyl

3. Yng Ngwanwyn 2014, cytunodd y Pwyllgor i gynnal ymchwiliad i wneud cyfreithiau yn y Pedwerydd Cynulliad. Y cylch gwaith y cytunwyd arno ar gyfer yr ymchwiliad oedd ystyried sut y mae deddfau yn cael eu gwneud yn y Pedwerydd Cynulliad, yn benodol drwy:

- ystyried yr egwyddorion a ddefnyddir wrth ddrafftio Biliau'r Llywodraeth, a gwelliannau, ar gyfer y Cynulliad a nodi'r ffyrdd y maent yn cydymffurfio â'r arfer gorau yn y Deyrnas Unedig ac awdurdodaethau cymharol, neu'r ffyrdd nad ydynt yn gwneud hynny;
- ystyried yr egwyddorion a ddefnyddir wrth ddrafftio Biliau Aelodau, a gwelliannau, ar gyfer y Cynulliad a nodi'r ffyrdd y maent yn cydymffurfio â'r arfer gorau yn y Deyrnas Unedig ac awdurdodaethau cymharol, neu'r ffyrdd nad ydynt yn gwneud hynny;
- ystyried effaith cymhwysedd deddfwriaethol ar ddrafftio Biliau (gan gynnwys effaith bosibl ffyrdd amgen o ddiffinio cymhwysedd deddfwriaethol);

[1] Y Rheolau Sefydlog yw rheolau gweithdrefnol y Cynulliad ac maent ar gael ar [wefan](#) y Cynulliad.

- adolygu pwrpas ac effaith Memoranda Esboniadol, sy'n cyd-fynd â Biliau, a mathau eraill o ddeunydd esboniadol neu gefndirol;
- adolygu effeithiolrwydd y cyfleoedd a ddarperir gan y Rheolau Sefydlog i graffu ar Filiau;
- ystyried yr amser a neilltuir ar gyfer craffu ar Filiau, a materion eraill sy'n ymwneud â gweithdrefn Biliau;
- adolygu cwmpas ac effeithiolrwydd y trefniadau ar gyfer Biliau sy'n destun llwybr carlam o fewn gweithdrefnau presennol y Cynulliad;
- ystyried capasiti Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu;
- ystyried materion sy'n ymwneud â'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn rheoli ei rhaglen ddeddfwriaethol;
- ystyried unrhyw faterion eraill sy'n ymwneud â'r broses ddeddfu;
- gwneud argymhellion.

Dull o weithio ar yr ymgynghoriad

4. Cynhaliodd y Pwyllgor ymarfer ymgynghori cychwynnol a chyhoeddodd alwad am dystiolaeth gan ofyn cwestiynau cyffredinol a manwl yn ymwneud â'r materion uchod. Cynhaliwyd yr ymgynghoriad rhwng mis Ebrill a mis Mehefin 2014.

5. Mae rhestr o'r rhai a ymatebodd i'r broses ymgynghori ar gael yn Atodiad 1[2]. Gellir cael manylion pellach am yr ymgynghoriad a'r ymatebion ar dudalennau'r Pwyllgor ar wefan y Cynulliad.

6. Cynghorwyd y Pwyllgor ar ei waith gan Daniel Greenberg, bargyfreithiwr sy'n arbenigo ar ddeddfwriaeth.

7. Ym mis Hydref 2014, cynhaliodd y Pwyllgor ddigwyddiad rhanddeiliaid (nodir y rhai a oedd yn bresennol yn Atodiad 2) i ystyried y pynciau canlynol:

- technegau drafftio;
- datblygu ac esbonio polisïau;

[2] Yn yr adroddiad, defnyddir y llythrennau 'ML' a rhif perthnasol yr ymateb i gyfeirio at dystiolaeth ysgrifenedig. Mae'r manylion llawn yn Atodiad 1.

- y cydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth; a
- gwaith craffu gan y Cynulliad.

8. Cynhaliwyd sesiynau tystiolaeth lafar yn ystod tymor y gwanwyn a thymor yr haf 2015. Mae'r manylion yn Atodiad 3.

9. Yn dilyn y broses o gasglu tystiolaeth, rhannodd y Pwyllgor yr adroddiad drafft a'r canfyddiadau cychwynnol gyda phanel o arbenigwyr:

- Marie Brousseau-Navarro;[3]
- Yr Athro Thomas Glyn Watkin;[4] a
- Huw Williams.[5]

10. Trafododd y panel yr adroddiad drafft ac ystyriodd y dystiolaeth a ddaeth i law gan ddefnyddio ei wybodaeth arbenigol a'i brofiad yn y maes. Mae eu cyfraniad amhrisiadwy wedi llywio'r gwaith o baratoi'r fersiwn derfynol o adroddiad y Pwyllgor.

11. Rydym yn ddiolchgar iawn i bawb sydd wedi cyfrannu at ein gwaith.

[3] Arbenigwr ym maes cyfraith gyfansoddiadol a chyd-sylfaenydd y cwmni hyfforddi ac ymghynghori cyfansoddiadol, YourLegalEyes, a ddarparodd dystiolaeth ysgrifenedig i'r ymchwiliad,
[4] Athro Anrhydeddus ym maes y gyfraith ym Mhrifysgol Bangor a Phrifysgol Caerdydd; cyn-Brif Gwnsler Deddfwriaethol Cymru i Lywodraeth Cymru ac un o gymrodorion Cymdeithas Ddysgedig Cymru, a ddarparodd dystiolaeth ysgrifenedig i'r ymchwiliad.
[5] Cyfreithiwr a Phrif Bartner, Cyfraith Gyhoeddus gyda'r cwmni cyfreithiol Geldards LLP.

2. Cyflwyniad

Yr angen am ymchwiliad

12. Penderfynwyd cynnal yr ymchwiliad hwn am y rhesymau canlynol:

- erbyn mis Rhagfyr 2013, roedd pwerau'r Cynulliad i wneud deddfwriaeth sylfaenol, a gafodd ar ôl y refferendwm ddechrau 2011, wedi bod ar gael ers rhyw ddwy flynedd a hanner. Yn ystod y cyfnod hwn, dechreuodd tueddiadau ddod i'r amlwg, ac roedd rhai ohonynt yn adleisio canfyddiadau adroddiad gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol yn ystod y Trydydd Cynulliad.[6] Mae'r tueddiadau hyn yn cynnwys swm y manylion a roddir ar wyneb Biliau a'r gweithdrefnau sy'n cael eu defnyddio ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth. Mynegwyd pryderon lawer gwaith bod Gweinidogion Cymru yn cyflwyno Biliau cyn bod y polisi wedi'i ddatblygu'n llawn ac yn gadael manylion pwysig i'w cyflwyno mewn is-ddeddfwriaeth yn y dyfodol.[7]
- ar ôl cael y pwerau deddfu newydd ar gyfer y Pedwerydd Cynulliad, cydnabuwyd y byddai'n synhwyrol adolygu'r ffordd yr oedd deddfau'n cael eu gwneud erbyn y Pumed Cynulliad.

13. Credwn fod y Cynulliad cyntaf o bwerau deddfu llawn yn haeddu adroddiad difrifol, trylwyr a myfyriol.

14. Aethom ati gyda'r bwriad clir o nodi ffyrdd y gallai agweddau ar y broses ddeddfu gael eu gwella.

Tystiolaeth Llywodraeth Cymru

15. Rydym yn croesawu natur agored y dystiolaeth a gafwyd gan Lywodraeth Cymru a'r ffordd gadarnhaol y mae wedi mynd ati i fod yn rhan o'n gwaith. Ystyriwn fod hyn yn arwydd clir bod Llywodraeth Cymru yn barod i wrando'n ofalus ar ganlyniad ein gwaith ac i ystyried ein hargymhellion o ddifrif.

[6] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol, *Drafftio Mesurau Llywodraeth Cymru: Gwersi a ddysgwyd yn ystod y tair blynedd gyntaf*, Chwefror 2011
[7] Er enghraifft, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Adroddiad ar y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)*, Gorffennaf 2013

16. Rydym hefyd yn credu bod hyn yn cynrychioli ymrwymiad ar ran Llywodraeth Cymru i weithio mewn partneriaeth â'r Cynulliad i wella'r broses ddeddfu, ac felly ansawdd y cyfreithiau a wneir.

Sylwadau cyffredinol

17. Clywsom dystiolaeth yn tynnu sylw at sawl ffordd y mae'r broses o ddeddfu ar gyfer Cymru yn cael ei hystyried ar y cyfan yn briodol ac yn effeithiol. Rydym wedi clywed tystiolaeth hefyd ynghylch nifer o agweddau ar y broses lle'r ymddengys y gwelliannau yn angenrheidiol ac yn bosibl.

18. Nodwn fod sylwadau cadarnhaol wedi'u gwneud gan lawer o'r ymatebwyr, er enghraifft, ynghylch ansawdd sgiliau drafftio Llywodraeth Cymru,[8] y modd y cynhaliwyd y broses graffu ddeddfwriaethol yn y Cynulliad[9] a thudalennau gwe y Cynulliad am ddeddfwriaeth.[10]

19. Er hynny, fel y mae i'w ddisgwyl o system cymharol ifanc yn ei Chynulliad deddfwriaethol llawn cyntaf, credwn fod lle i wella a datblygu mewn amryw feysydd, gan adeiladu ar y sylfeini a osodwyd eisoes.

20. Mae ein hadroddiad yn mynd i'r afael â'r materion hyn drwy gyfeirio at chwe maes eang, er bod llawer ohonynt yn gorgyffwrdd ac yn amlwg yn gyd-ddibynnol:

- dull cyffredinol Llywodraeth Cymru o weithredu a rheoli'r rhaglen ddeddfwriaethol gyffredinol;
- paratoi a drafftio Biliau;
- Memoranda Esboniadol;
- craffu ar y broses ddeddfu;
- hygyrchedd deddfwriaeth; a
- materion eraill.

[8] ML7; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [122; 139-140], 19 Ionawr 2015
[9] ML3
[10] ML12

21. Yn ein barn ni, bydd gwneud yr holl welliannau a nodwn yn y meysydd hyn yn codi ansawdd cyffredinol cynnyrch deddfwriaethol y Cynulliad.

22. Rydym hefyd yn sylweddoli bod ein gwaith yn gorgyffwrdd â phrosiectau sydd ar y gweill gan Gomisiwn y Gyfraith, yn enwedig ynghylch ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.[11] Mae'r gwaith hwn yn cynnwys edrych ar fanteision ac anfanteision y gwahanol arddulliau ac arferion drafftio.[12] Gobeithiwn y bydd ein hadroddiad yn cael ei ystyried yn gyfraniad defnyddiol at y gwaith hwnnw.

23. Yn ystod ei sesiwn dystiolaeth, dywedodd Comisiwn y Gyfraith y byddai'n hoffi datblygu cysylltiadau agosach gyda'r Pwyllgor hwn a dod ger ein bron bob chwe mis i roi'r wybodaeth ddiweddaraf inni am ei waith.[13] Croesawn yr awgrym hwn a chredwn y bydd ein pwyllgor olynol yn elwa o feithrin perthynas waith agos â Chomisiwn y Gyfraith.

[11] Comisiwn y Gyfraith, Papur Ymgynghori Rhif 223, *Form and Accessibility of the Law Applicable in Wales: A Consultation Paper*, Gorffennaf 2015
[12] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [175], 16 Mawrth 2015
[13] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [251], 16 Mawrth 2015

3. Dull cyffredinol Llywodraeth Cymru o weithredu a rheoli'r rhaglen ddeddfwriaethol

Adeiladu ar y sefyllfa bresennol

24. Synhwyrwn o dystiolaeth Llywodraeth Cymru bod cydnabyddiaeth bod angen iddi fyfyrio ar ei hagwedd tuag at y broses o ddeddfu ers mis Mai 2011 a bod awydd ar ei rhan i wella ansawdd deddfwriaeth.[14]

25. Os yw Llywodraeth Cymru i wella, rhaid iddi ymrwymo i wrando ar awgrymiadau ar gyfer gwella a wnaed neu a ysbrydolwyd gan randdeiliaid yr effeithir arnynt gan y ddeddfwriaeth bob dydd. Heb yr ymrwymiad hwn, mae'n bur annhebygol y gall sicrhau'r arferion gorau, a gwneud datblygiadau yn ansawdd y gyfraith a gynhyrchir gan y Cynulliad.

26. Rydym felly'n croesawu cydnabyddiaeth Llywodraeth Cymru bod angen iddi wella a dysgu.[15]

27. Sefydliad ifanc, un siambr,[16] yw'r Cynulliad ac mae ei brofiad o wneud deddfau yn ddiweddar iawn. Mae Llywodraeth Cymru hithau yn datblygu ei dull o ddrafftio deddfau ac fel y dywedodd Cymdeithas Ddysgedig Cymru, mae'n addasu i well cymhwysedd deddfwriaethol.[17]

28. Mae heriau penodol o ran gwneud deddfau ar gyfer Cymru pan fo cymaint o ddeddfau eisoes ar gael sy'n cyfeirio at Gymru a Lloegr. Soniodd y Llywydd am yr anawsterau posibl a allai godi pe byddai gwendidau'r deddfau presennol yn cael eu cynnwys yn neddfau Cymru,[18] a soniodd rhanddeiliad arall am y modd y mae'r broses o ddrafftio cyfreithiau Cymreig yn cael ei maglu gan hualau'r gorffennol, sy'n effeithio ar ein gallu i feithrin ein ffordd ein hunain o feddwl.[19]

---

[14] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [5], 17 Tachwedd 2014; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [54], 16 Mawrth 2015.
[15] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [54 a 73], 16 Mawrth 2015.
[16] Systen seneddol ag iddi un siamber ddeddfwriaethol yw system un siambr. Mae dwy siambr yn Senedd y DU, gan fod Tŷ 'r Cyffredin a Thŷ 'r Arglwyddi ill dau'n rhan o'r broses o wneud deddfau newydd.
[17] ML3
[18] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [29], 24 Tachwedd 2014
[19] Seminar rhanddeiliaid, 13 Hydref 2014

Byddwn yn trafod y broses o gydgrynhoi deddfau Cymru ym Mhennod 4 o’r adroddiad.

29. Yn naturiol ddigon, mae'n demtasiwn i ddefnyddio model San Steffan bob tro ar gyfer y broses ddeddfu a chynnwys y ddeddfwriaeth heb addasu i amgylchiadau'r Cynulliad a Chymru.

30. Nid oes gennym unrhyw broblem benodol â defnyddio modelau deddfu a drafftio o fannau eraill. Yn wir, byddem o blaid edrych ar yr arferion gorau mewn awdurdodaethau eraill fel y mae Llywodraeth Cymru yn ei wneud. [20] Fodd bynnag, credwn fod mwy o gyfle i ddatblygu model unigryw sy'n adlewyrchu amgylchiadau Cymru, yn enwedig gan ystyried materion sy'n ymwneud â'r capasiti i graffu. Rydym yn credu y bydd ein hargymhellion o gymorth i gyrraedd y nod hwn.

Swm y ddeddfwriaeth

31. Mae tudalen agoriadol y dystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru yn dweud ei bod yn "werth nodi" bod 700 o dudalennau o ddeddfwriaeth sylfaenol wedi'u pasio hyd yma yn y Pedwerydd Cynulliad ac ar gyfartaledd bod "allbwn deddfwriaethol y Llywodraeth wedi dyblu yn ystod y Cynulliad presennol".[21] Hefyd, yn ystod ei sesiwn dystiolaeth lafar, tynnodd Llywodraeth Cymru sylw at swm y ddeddfwriaeth a gynhyrchwyd ganddi.[22]

32. Yn ein barn ni, ni ddylai swm y ddeddfwriaeth a gynhyrchwyd fod yn llinyn i fesur llwyddiant. Mae ansawdd ac effeithiolrwydd y deddfau a gynhyrchir yn bwysicach. Yn wir, i lawer o ddinasyddion a busnesau, y llinyn i fesur llwyddiant llywodraeth yw'r modd y mae'n llwyddo i gyflawni swyddogaethau angenrheidiol heb osod beichiau deddfwriaethol newydd.

33. Mae gwella ansawdd deddfwriaeth yn debygol o ddibynnu, i ryw raddau, ar leihau'r pwysau i gynhyrchu symiau o ddeddfwriaeth newydd dim ond er mwyn gwneud hynny, neu edrych ar y swm a gynhyrchir fel mesur o gyflawniad y weithrediaeth.

---

[20] ML13; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [40], 17 Tachwedd 2014
[21] ML13
[22] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [6], 17 Tachwedd 2014; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [37], 23 Mawrth 2015

34. Trwy asesu'r angen am ddeddfwriaeth, gyda'r bwriad o gynhyrchu llai o eitemau, ond gan sicrhau bod pob un yn gliriach, yn llawnach ac wedi'i ystyried yn drwyadl cyn ei gyflwyno bydd hynny, yn ein barn ni, yn cael ei groesawu gan randdeiliaid. Bydd yn sicrhau y gwneir defnydd mwy effeithlon o adnoddau Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad.

35. Rydym yn awyddus i bwysleisio nad ydym yn ceisio bychanu llwyddiannau Llywodraeth Cymru o ran dwyn ymlaen ddeddfwriaeth bwysig yn ystod y Pedwerydd Cynulliad. Rydym hefyd yn cydnabod y mynegwyd pryderon ynghylch diffyg deddfwriaeth yn y flwyddyn gyntaf. Mae’r broses o gael y cydbwysedd yn iawn o ran allbwn deddfwriaethol yn mynd i gymryd amser. Mae'n broses a ddylai gynnwys busnesau a dinasyddion er mwyn helpu i nodi costau a manteision perthnasol y deddfau arfaethedig newydd. Gall hyn yn ei dro helpu i bennu pryd ac i ba raddau y dylid deddfu.

36. Rydym o'r farn bod hwn yn amser da i dynnu sylw at bwysigrwydd cwestiynu'r angen am ddeddfwriaeth, yn ogystal â sicrhau bod adnoddau'n cael eu defnyddio'n ddoeth i gynhyrchu deddfau cliriach o ansawdd gwell.

Dull Llywodraeth Cymru o weithredu a chydgysylltu'n fewnol

37. Mae Cymdeithas Ddysgedig Cymru wedi gwneud rhai sylwadau diddorol am ddull Llywodraeth Cymru o ddeddfu. Mae'n dadlau bod y cyd-destun cyn-2007 (yr hawl i wneud is-ddeddfwriaeth yn unig) wedi siapio:

> “… the Government’s perspective on these matters with the experience of the working of Part 3 and Schedule 5 between 2007 and 2011 also playing a significant part.”[23]

38. Yn benodol, dywedodd y Gymdeithas, bod y profiad prin o wneud deddfau hyd at 2007:

> “… may have engendered a view of primary legislation as the vehicle by which ministers obtained executive functions and the powers to make subordinate legislation, by both of which the work of government as administration could proceed.

[23] ML3

Working within that context might be termed, without any pejorative intent, the comfort zone for Welsh government."[24]

39. At hynny, mae'n bosibl bod y pwerau deddfwriaethol a gafwyd drwy Orchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol (GCD) yn ystod y Trydydd Cynulliad wedi gwaethygu'r broblem hon a bod y persbectif hwn, oherwydd hynny, wedi ymwreiddio. Dywedodd hefyd:[25]

"This may explain why, once powers to legislate had been conferred, the subsequent legislative proposals frequently fell back on providing ministers with a framework within which to produce subordinate legislation, insufficient time having been left to produce robust policy proposals for incorporation on the face of the primary enactment. Circumstances may therefore have conspired to increase the attractions of the historical comfort zone, and militate against moving on from it."[26]

40. Os yw hwn yn asesiad teg o'r diwylliant sy'n bodoli ar hyn o bryd yn Llywodraeth Cymru a'r modd y mae wedi datblygu, mae'n ategu ein pryderon am y cydbwysedd rhwng yr hyn a gaiff ei gynnwys ar wyneb Bil a'r hyn a adewir i is-ddeddfwriaeth. Efallai ei fod hefyd yn esbonio rhai o'r pryderon a godwyd gan randdeiliaid nad oedd polisi wedi'i ddatblygu'n llawn cyn cyflwyno Bil[27]. Trafodwn y ddau fater ym Mhennod 4 o'r adroddiad.

41. Nododd Llywodraeth Cymru y "broses drylwyr hon o ddatblygu polisïau effeithiol a deddfwriaeth sylfaenol i'w hategu pan fo'n berthnasol",[28] ac ychwanegodd:

"Y broses hon yw un o'r rhesymau pam y mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu rhaglen gynhwysfawr o hyfforddiant mewn datblygu deddfwriaeth ac wedi mabwysiadu polisi hyblyg ar ddyrannu adnoddau i'r meysydd gwaith allweddol."[29]

---

[24] ML3
[25] ML3
[26] ML3
[27] Er enghraifft, ML17
[28] ML13
[29] ML13

42. Mae'r Cwnsler Cyffredinol, [30]Y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth,[31] Prif Weinidog Cymru[32] a'r Prif Gwnsler Deddfwriaethol[33] oll wedi esbonio sut y mae'r prosesau mewnol yn gweithredu wrth ddatblygu Bil i'w gyflwyno.

43. Ymddengys fod hon yn broses sy'n esblygu,[34] sydd wedi cynnwys creu Bwrdd Rhaglen Ddeddfwriaethol ac, yn achos Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol, cynyddu nifer y staff.[35]

44. O ystyried a chymharu'r dystiolaeth hon ymddengys fod diffyg eglurder neu dryloywder ynghylch rhai o'r prosesau o baratoi Biliau a'r cyfrifoldebau Gweinidogol amdanynt o ran caniatáu. Ymddengys fod rhywfaint o ansicrwydd ynghylch y cyfrifoldebau mewnol am rannau o'r prosesau datblygu a chaniatáu deddfwriaethol. Os yw hynny'n wir, gall fod dryswch hefyd felly ynghylch atebolrwydd.

45. Yn ogystal, mae ein gwaith craffu ni ar ddeddfwriaeth Llywodraeth Cymru, yn enwedig o ran y Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol,[36] a nifer o welliannau Llywodraeth Cymru sy'n cywiro gwallau drafftio rhwng y testunau Cymraeg a Saesneg,[37] yn awgrymu nad yw rhai o'r prosesau mewnol a rheoli ansawdd wedi bod yn arbennig o effeithiol.

46. Yn gyffredinol, yn ôl y dystiolaeth a ystyriwyd gennym, mae'n amlwg bod angen i Lywodraeth Cymru fod â phroses well, mwy trwyadl a strwythuredig i allu cydgysylltu'r Biliau a gyflwynir ganddi. Credwn hefyd fod angen cyhoeddi'r broses honno i helpu pobl i ddeall a dylanwadu arni fel y bo'n briodol.

---

[30] Er enghraifft, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [12, 24, 26, 34 a 35], 17 Tachwedd 2014

[31] Er enghraifft, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [46-48; 58-68], 16 Mawrth 2015.

[32] Er enghraifft, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [37-48; 67-78], 23 Mawrth 2015

[33] Er enghraifft, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [46-67], 9 Mawrth 2015

[34] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [59], 9 Mawrth 2015; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [46], 16 Mawrth 2015, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [47-48], 23 Mawrth 2015

[35] ML13

[36] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Adroddiad ar y Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*, Tachwedd 2014

[37] ML17

47. Fel y nodir gennym ym Mhennod 4, yn ein barn ni, dylid treulio mwy o amser ar ddatblygu polisi (a rôl y rhanddeiliaid yn arbennig) ac y dylid rhoi mwy o bwys ar hynny er mwyn llywio cynnwys y Biliau. Yn ogystal, dylid rhoi mwy o bwys ar reoli ansawdd, yn enwedig cyn cyflwyno Bil.

48. Rydym yn cydnabod nad gwaith hawdd yw paratoi a drafftio Biliau, a bod heriau mawr ynghlwm wrtho, yn enwedig gan fod y gwaith yn cynnwys cymaint o feysydd arbenigedd.

49. Mae'n hanfodol, felly, bod Llywodraeth Cymru yn mabwysiadu dull effeithlon sydd wedi'i drefnu a'i gynllunio'n ofalus iawn. Bydd angen i'r prif chwaraewyr — Gweinidogion, rheolwyr Biliau, y Cwnsler Deddfwriaethol, cyfreithwyr sy'n cyfarwyddo a swyddogion polisi — fod yn glir ynghylch eu rolau a'u cyfrifoldebau yn y broses o baratoi Biliau. Dylent ddeall yn glir pwy sy'n atebol, a deall y llinellau cyfathrebu rhwng pawb. Yn yr un modd, mae angen i'r holl swyddogaethau hyn gael staff ac adnoddau digonol.

Argymhelliad 1: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru:

- **(i) yn cynnal adolygiad trylwyr o'i phroses datblygu a'r broses fewnol o gydgysylltu'r rhaglen ddeddfwriaethol, ac yn eu hailwampio;**
- **(ii) yn sicrhau bod systemau cynllunio strategol effeithiol, monitro, cyflawni a rheoli ansawdd yn eu lle i sicrhau bod Biliau cyflawn sydd wedi'u hystyried yn drwyadl yn cael eu cyflwyno i'r Cynulliad graffu arnynt;**
- **(iii) yn cyhoeddi'r fframwaith llywodraethu diwygiedig ar gyfer ei rhaglen ddeddfwriaethol gan gynnwys y llinellau atebolrwydd a'r prosesau penderfynu ar gyfer paratoi ei Biliau a'u cymeradwyo.**

50. Syndod i ni oedd rhai o'r dadleuon a gyflwynodd Llywodraeth Cymru yn ystod yr ymchwiliad. Mewn rhai achosion awgrymodd i ni fod diffyg dealltwriaeth, ar brydiau, ynghylch rolau gwahanol y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa a'r ffiniau sydd rhyngddynt. Credwn fod angen mynd i'r afael â'r mater hwn ac y gallai argymhelliad 1 gynnig ffordd bosibl o wneud hynny.

51. Bydd llawer o'r argymhellion eraill a wnawn yn cyfrannu at gyflawni argymhelliad 1.

4. Paratoi a drafftio Biliau

Paratoi Biliau

Datblygu polisi

52. Cyn dechrau paratoi Bil, tynnodd Llywodraeth Cymru sylw at bwysigrwydd cael amcanion polisi a ddiffiniwyd yn glir a sail dystiolaeth gadarn wrth wraidd iddynt[38].

53. Eglurodd Llywodraeth Cymru ei dull o ran datblygu polisi, gan gydnabod bod asesu a oes angen deddfwriaeth o gwbl yn rhan hanfodol o'r broses.[39] Soniodd am gylch pum cam o ddatblygu polisi, sy'n cynnwys:

> "(1) gwerthuso’r sefyllfa gyfredol, (2) ystyried yr achos dros newid, (3) nodi’r opsiynau ar gyfer newid, (4) dewis opsiwn a ffefrir a (5) cyflawni’r newid."[40]

54. Dywedodd hefyd sut y mae'n mynd ati i ymgynghori,[41] a chyflwynodd gopi o'i phrotocol[42] ar gyfer ymgynghoriadau ar Bapurau Gwy[43]n a Biliau drafft.

55. Yn y pen draw, y ffordd y mae Llywodraeth Cymru'n rhoi'r camau uchod ar waith sy'n bwysig, ac roedd barn gymysg am ba mor effeithiol y mae.

56. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru fod ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ar ddatblygu polisi yn eithaf effeithiol, ond galwodd am ragor o ymgynghori a gwell cysondeb rhwng yr adrannau.[44] Yn benodol, roedd yn galw am 12 wythnos o

---

[38] ML13
[39] ML13
[40] ML13
[41] ML13; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [11], 23 Mawrth 2015; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [18, 39 a 42], 16 Mawrth 2015
[42] Llythyr gan Jane Hutt AC, y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth at David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Ebrill 2015
[43] Dogfen gan y Llywodraeth sy'n nodi manylion y polisi ar bwnc penodol yn y dyfodol yw Papur Gwyn. Yn aml, bydd Papur Gwyn yn cynnwys cynigion amlinellol ar gyfer Bil, gan roi cyfle i gasglu adborth i helpu i lywio'r gwaith o ddrafftio'r Bil hwnnnw.
[44] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [198], 19 Ionawr 2015

ymgynghori ar gyfer polisi a chynigion deddfwriaethol er mwyn i randdeiliaid allu cael digon o wybodaeth a chymryd rhan.[45] Awgrymodd YourLegalEyes (ymgynghoriaeth gyfansoddiadol) cyfnod o ddau i dri mis,[46] a galwodd Estyn am ymgysylltu'n gynt â'r rhanddeiliaid.[47]

57. Syfrdanol oedd darllen barn Undeb Cenedlaethol Athrawon Cymru (UCAC), a fynegodd rwystredigaeth ynghylch y prinder dylanwad yn y broses:

> "Ar y cyfan, ym maes addysg, nid oes prinder ymgynghori wrth ddatblygu polisïau. Fodd bynnag, mae'n brofiad weddol gyffredin i nifer fawr o randdeiliaid i fod wedi ymateb i ymgynghoriad, neu hyd yn oed cyfres o ymgynghoriadau ar un mater polisi, ac o bosib mynegi'r un farn mewn cyfarfodydd gyda gwleidyddion a/neu weision sifil, a gohebu ar y mater, a chanfod nad yw hyn oll wedi cael dylanwad. Mae'r problemau a ragwelwyd ac a rybuddiwyd amdano gan y rhanddeiliaid yn dod i'r amlwg ar ôl pasio'r ddeddfwriaeth a gweithredu'r polisi. Roedd mater dadreoleiddio'r sector Addysg Bellach (Deddf Addysg Bellach ac Uwch (Llywodraethu a Gwybodaeth) (Cymru) 2014) yn un enghraifft..."[48]

58. Roedd hefyd yn teimlo bod diffyg cysondeb o ran pryd y caiff Papurau Gwyn eu paratoi, gan ychwanegu "nid ydym yn ymwybodol o'r rhesymeg dros y penderfyniad y naill ffordd neu'r llall".[49]

59. Mynegodd YourLegalEyes bryder penodol am Bapur Gwyn penodol, ac mae'n dangos y math o sefyllfa y credwn y dylai Llywodraeth Cymru ei hosgoi. Dywedodd:

> "We wished that the consultation documents were sometimes more precise and intelligible, in particular in relation to the Environment Bill White Paper. We suggest that such documents should address more clearly what the current law says about a subject, why it is considered that it does not meet current requirements and how the Member in charge of a Bill (AM or government) seeks to remedy this. Sometimes it is difficult to

[45] ML12
[46] ML11
[47] ML2
[48] ML7
[49] ML7

understand from the policy documents why a present law needs changing (Environment Bill)."[50]

60. Mae SOLACE Cymru, cangen Cymru o'r Gymdeithas Prif Weithredwyr ac Uwch Reolwyr Awdurdodau Lleol, wedi tynnu sylw at yr angen am ddatblygu goblygiadau ariannol deddfwriaeth newydd yn well:

> "The process for assessing the resource impacts of new legislation, both within the executive and the legislative functions, is in its infancy. The system of Regulatory Impact Assessments (RIAs) is under-developed and Solace would support a more forward planned system of assessing the resource requirements of intended legislation both at the publication of legislative programmes, and in the researching and drafting of individual pieces of legislation … themselves. In informal discussions … the need for a more robust and evidential approach to resource forecasting has been recognised."[51]

61. Mynegodd Comisiynydd y Gymraeg bryderon nad yw'n ymddangos bod y Gymraeg yn cael ei hystyried wrth i Lywodraeth Cymru ddatblygu ei deddfwriaeth[52] yn enwedig o ran y cynigion y cynhelir ymgynghoriadau cyhoeddus arnynt[53]. Amlinellodd egwyddorion y dylid eu dilyn, ym marn y Comisiynydd, wrth ddatblygu deddfwriaeth ac wrth ymgynghori ynghylch cynigion.[54]

62. Efallai bod cyfle i bwyllgorau helpu i lywio a llunio'r gwaith o ddatblygu cynigion deddfwriaethol. Er enghraifft, yn 2012, cynhaliodd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol ymchwiliad[55] i bolisi amgylchedd hanesyddol Llywodraeth Cymru gan ddisgwyl y byddai Bil Treftadaeth yn cael ei gyflwyno fel rhan o raglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru.[56]

---

[50] ML11
[51] ML15
[52] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [paragraff 115], 9 Chwefror 2015
[53] ML10
[54] ML10
[55] Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol *Ymchwiliad i Bolisi Llywodraeth Cymru ar yr Amgylchedd Hanesyddol*, Mawrth 2013
[56] Datganiad Llafar Llywodraeth Cymru, *Datganiad ar Flaenoriaethau Deddfwriaethol*, Cofnod y Trafodion, 14 Mehefin 2011

63. Credwn y dylai dogfennau ymgynghori esbonio'n glir pam y mae angen deddfu, yn ogystal â'r sylfaen bolisi a'r dystiolaeth sy'n ategu'r cynigion deddfwriaethol.

64. Yng ngoleuni'r farn a glywsom, rydym yn cael ein denu at y meini prawf datblygu polisi cadarnach a argymhellir gan Gomisiwn y Gyfraith fel modd o hybu gwell ddeddfwriaeth. Yn ôl y Llywodraeth:

> "We consider that better legislation can be promoted by:
>
> - identifying and analysing the underlying policy issues in a way which will highlight clearly the problems to be addressed and possible solutions;
> - formulating well thought-through policy objectives, with transparent impact assessment;
> - carefully assessing whether a legislative or non-legislative solution would be more appropriate; and
> - setting aside adequate time and resources for pre-introduction public consultation and solution-testing."[57]

Argymhelliad 2: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru:

(i) fabwysiadu meini prawf datblygu polisi cadarnach yn seiliedig ar y rhai a amlygwyd gan Gomisiwn y Gyfraith;

(ii) ymrwymo i ddarparu cyfnodau ymgynghori priodol a chynharach i sicrhau bod cyfnod digonol yn cael ei ganiatáu i adlewyrchu cymhlethdod a chwmpas pob darn o ddeddfwriaeth arfaethedig a'r angen am ymgyngoreion cynrychiadol i geisio barn rhanddeiliaid;

(iii) ymrwymo i esbonio'n eglur i randdeiliaid sut mae eu hadborth wedi dylanwadu ar ei chynigion deddfwriaethol, gan gynnwys y rhesymau pam mae eu barn yn cael ei hadlewyrchu yn y cynigion deddfwriaethol neu ddim yn cael ei hadlewyrchu ynddynt;

(iv) ymgorffori pwyntiau (i) i (iii) uchod i ganllawiau mewnol ar gyfer eu defnyddio ar draws holl adrannau Llywodraeth Cymru fel arf hanfodol i ddatblygu cynigion deddfwriaethol.

---

[57] ML18

65. Credwn y dylai protocol Llywodraeth Cymru ar gyfer ymgynghori ar Bapurau Gwyn a Biliau drafft hefyd gael ei gynnwys yn y canllawiau mewnol.

Craffu cyn y broses ddeddfu

66. Yng nghyd-destun yr adroddiad hwn, yn ein barn ni, craffu cyn y broses ddeddfu yw craffu ar Fil drafft a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru.[58]

67. Cytunwn â'r Llywydd bod craffu cyn y broses ddeddfu yn rhan gwbl hanfodol o'r broses ddeddfwriaethol,[59] yn enwedig mewn deddfwrfa un siambr.[60]

68. Roedd llawer o blaid defnyddio Biliau drafft. Roedd yr ymgyngoreion yn eu croesawu am eu bod:

- yn dangos bwriad y ddeddfwriaeth;[61]
- yn gyfle i ymgysylltu'n gynharach yn y broses ddeddfwriaethol;[62]
- yn tynnu sylw at faterion pwysig neu ddadleuol yn gynnar;[63]
- yn rhoi mwy o gyfle i ddylanwadu;[64]

69. Roedd Archwilydd Cyffredinol Cymru yn cefnogi'r defnydd o Filiau drafft a theimlai y dylai gwybodaeth ariannol fod ar gael wrth graffu cyn y broses ddeddfu.[65] Meddai:

> "If you've got a very clear pre-legislation stage, I think it aids the scrutiny process."[66]

70. Rydym wedi nodi barn y Llywodraeth Cymru y gellid defnyddio Biliau drafft pan fydd Bil yn arbennig o gymhleth[67] neu mewn meysydd

---

[58] Neu yn achos Bil Aelod, yr Aelod sy'n gyfrifol (gweler troednodyn 213)
[59] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [57], 24 Tachwedd 2014
[60] ML17
[61] ML16
[62] ML12; ML17
[63] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [240], 9 Mawrth 2015
[64] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [31], 19 Ionawr 2015
[65] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [66, 70-71], 18 Mai 2015
[66] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [76], 18 Mai 2015
[67] ML13

lle mae anghytuno neu ddadlau.[68] Hefyd, dywedodd Comisiwn y Gyfraith y byddai Biliau hir, manwl a chymhleth yn elwa o graffu cyn y broses ddeddfu ond na fyddai Biliau byrrach (yr enghraifft a roddwyd oedd Bil ag iddo 12 adran) yn elwa yn yr un modd.[69]

71. Mae gwahaniaeth barn ynghylch beth yw bil cymhleth. Teimlai Addysg Uwch Cymru y dylai'r Bil Addysg Uwch (Cymru), o ystyried ei bwysigrwydd a'i gymhlethdod, fod wedi'i gyhoeddi fel Bil drafft. Yn ei farn ef, nid oedd yr ymarfer ymgynghori a gynhaliwyd yn ddigon clir i allu mynegi sylwadau ystyrlon amdano.[70]

72. Mae dadleuon tebyg ynghylch a yw Bil yn ddadleuol ai peidio. Dadleuol i bwy a phwy sy'n gwneud y penderfyniad hwnnw? Rydym yn dal heb ein hargyhoeddi gan awgrym Llywodraeth Cymru, ynghylch Biliau "pan fo darpariaethau'r Bil yn annadleuol" neu "pan fydd amser yn fater o bwys hanfodol". Dywed "mewn amgylchiadau o'r fath byddai ymgynghori neu graffu ymhellach naill ai'n amhriodol, yn anghymesur neu'n amhosibl."[71] Y prif symbylydd bob amser yw dilyn proses sy'n sicrhau'r gyfraith o'r ansawdd orau. Anaml y mae deddfwriaeth a wnaed ar frys yn ddeddfwriaeth dda.

73. Fel egwyddor gyffredinol, y pwyllgor sy'n craffu ar Fil (cyn-deddfu a/neu yng Nghyfnod 1[72]) sydd yn y sefyllfa orau i farnu cymhlethdod neu natur ddadleuol Bil (ar ffurf ddrafft neu wedi iddo gael ei gyflwyno), yn hytrach na'r sawl a gynigiodd y ddeddfwriaeth.

74. Yn ein barn ni, dylid gosod Biliau drafft gerbron y Cynulliad. Bydd hynny'n golygu bod pwyllgor yn craffu'n ffurfiol ar y Bil a bod Aelodau'r Cynulliad yn cael cyfle i ystyried, cael cyngor, cynnig sylwadau a pharatoi i graffu'n effeithiol ar y Bil fel y'i cyflwynwyd.

75. Credwn felly, o ystyried y gefnogaeth ar gyfer craffu cyn y broses ddeddfu a'r manteision posibl i ansawdd y gyfraith a gynhyrchir, y dylid cael rhagdybiaeth o blaid cyhoeddi Biliau drafft (ar gyfer Biliau'r Llywodraeth a Biliau eraill). Dylai'r rhesymau am beidio â gwneud

---

[68] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [13], 23 Mawrth 2015
[69] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [295], 16 Mawrth 2015
[70] ML1
[71] ML13
[72] Mae disgrifiad o gamau'r broses ddeddfu i'w weld ym Mhennod 6.

hynny fod yn dryloyw hefyd. Credwn y gellir sicrhau'r tryloywder hwn drwy gynnwys gwybodaeth briodol yn y Memoranda Esboniadol.

76. Dywedodd Cyngor Sir y Fflint nad yw ansawdd y ddeddfwriaeth weithiau yn ddim byd tebyg i'r hyn ydoedd yn y cyfnod paratoi, gan fod Biliau sy'n destun y gweithdrefnau craffu deddfwriaethol yn dal i gynnwys gwallau drafftio neu ddrafftio gwael.[73] Credwn y gallai defnyddio Biliau drafft helpu i liniaru'r broblem hon.

77. Wrth wneud yr argymhellion isod, rydym am ei gwneud yn glir na ddylai Biliau drafft fyth fod yn rheswm dros osgoi'r broses graffu Cyfnod 1 mewn pwyllgorau. Mae ymgynghori ar Fil drafft, a arweinir gan Lywodraeth Cymru, ar ei thelerau ei hun, yn broses *hollol wahanol* i ymgynghori a arweinir gan un o bwyllgorau'r Cynulliad ar Fil a gyflwynwyd yn ffurfiol. Pan fydd Bil drafft wedi'i ystyried, mae Cyfnod 1 yn gyfle i bwyllgor ystyried ac adrodd ar y graddau y mae gwaith craffu cyn y broses ddeddfu wedi effeithio ar y Bil fel y'i cyflwynwyd.

78. Mae ein sylwadau ym Mhennod 6 am Gyfnod 1 y broses ddeddfwriaethol a hefyd am graffu manwl yn cynnwys sylwadau pellach am y materion hyn.

Argymhelliad 3: Rydym yn argymell y dylid cael rhagdybiaeth o blaid cyhoeddi Biliau drafft. Mae'r argymhelliad hwn yn gymwys i Lywodraeth Cymru ac i Aelodau Cynulliad sydd wedi cael caniatâd i gyflwyno Biliau.

79. Yng ngoleuni'r argymhelliad hwn, bydd angen i'r Pwyllgor Busnes ystyried ymestyn yr amser sydd ar gael i Aelod Cynulliad gyflwyno Bil ar ôl cael caniatâd i wneud hynny, sef naw mis ar hyn o bryd.[74]

Argymhelliad 4: Rydym yn argymell y dylai'r Pwyllgor Busnes baratoi cynigion i ddiwygio Rheol Sefydlog 26.6 i'w gwneud yn ofynnol i Femoranda Esboniadol:

- **(i) ddatgan a gafodd Bil ei gyhoeddi fel drafft llawn neu ddrafft rhannol, ac os mai rhannau ohono sy'n ddrafft, pa rannau yw'r rheini;**

[73] ML6
[74] Rheol Sefydlog 26.93

(ii) **crynodeb manwl o sut y mae Bil a gyflwynwyd wedi ei ddiwygio ers y Bil drafft, a'r rhesymau dros unrhyw newidiadau a fabwysiadwyd;**

(iii) **y rhesymau, os yn berthnasol, am beidio â chyhoeddi Bil ar ffurf drafft.**

80. Nodwn a chytunwyd â sylwadau Archwilydd Cyffredinol Cymru ynghylch darparu gwybodaeth ariannol adeg cyhoeddi Bil drafft. Ni chredwn fod hyn yn waith mawr, oherwydd dylai'r wybodaeth fod ar gael yn rhwydd o ystyried ei bod yn rhan annatod o ddatblygu polisi a chynigion deddfwriaethol. Credwn hefyd y bydd yn cynorthwyo'r gwaith o graffu'n ariannol ar Fil. Mae hyn yn bryder i lawer o ymgyngoreion a thrafodwn hyn ymhellach ym Mhennod 6.

Argymhelliad 5: Rydym yn argymell bod memorandwm ariannol yn cael ei gyhoeddi i gyd-fynd â'r holl Filiau drafft, sy'n cynnwys gwybodaeth am gostau'r polisi dan sylw, y sefyllfa ddeddfwriaethol a'r costau ar ôl gwneud y ddeddfwriaeth. Mae'r argymhelliad hwn yn gymwys i Lywodraeth Cymru ac i Aelodau Cynulliad sydd wedi cael caniatâd i gyflwyno Biliau.

Y cydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth

81. Un o'r prif bryderon yn ein hadroddiadau ar Filiau yw lefel y manylion a ddarperir ar wyneb Biliau a'r lefel a adewir i is-ddeddfwriaeth.

82. Rydym wedi sôn lawer gwaith nad yw'r cydbwysedd yn iawn a bod gormod o fanylion yn cael eu gadael i is-ddeddfwriaeth. Mae hyn yn creu'r hyn a elwir gennym yn Filiau fframwaith. Nid ydym wedi derbyn rhai o'r dadleuon a ddefnyddiodd Llywodraeth Cymru i gyfiawnhau arfer o'r fath, megis yr angen am ddiogelu at y dyfodol a hyblygrwydd, wrth adrodd ar Filiau o'r fath.

83. Fel y nodwyd gennym ym Mhennod 3, gallai'r ffactorau sy'n cyfrannu at yr arfer hwn gynnwys y diwylliant o fewn Llywodraeth Cymru a bod y polisi sy'n sail i'r ddeddfwriaeth heb ei ddatblygu'n llawn, efallai am resymau amseru.

84. Yn ogystal, rydym wedi nodi bod manylion am gynnwys tebygol is-ddeddfwriaeth wedi'u cynnwys yn Natganiadau Llywodraeth Cymru o Fwriad y Polisi a gyhoeddir i gyd-fynd a Biliau. Yn ein barn ni, gallai

rhywfaint o'r manylion hynny gael eu rhoi ar wyneb Bil, ac ni ddylai Datganiadau o Fwriad o'r fath gael eu hystyried yn ddewis amgen yn lle hynny.

85. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym bod rhinwedd mewn cadw Biliau mor eglur, syml a byr ag y gellir, "mewn geiriau eraill, hepgor manylion anniben".[75] Mae hefyd yn dweud ei bod yn ymwybodol o argymhellion y Pwyllgor ar y mater a'r "pwysigrwydd o leihau nifer y Biliau fframwaith".[76] Fodd bynnag, ymddengys ei bod gwrth-ddweud ei hun, oherwydd yn ddiweddarach aeth ymlaen i ddweud:

> "Yn gyffredinol, mae'r Llywodraeth o'r farn y cynhaliwyd y cydbwysedd cywir yn ystod y Cynulliad hwn, er ei bod yn ymwybodol o'r feirniadaeth a ddenodd o bryd i'w gilydd yn y cyd-destun hwn."[77]

86. Ategwyd y farn hon gan y Prif Weinidog.[78] Wrth ystyried yr hyn a fyddai'n ymddangos ar wyneb Bil, dywedodd:

> "Ynglŷn â phenderfynu ym mha ffordd rydym ni'n symud ymlaen, mae'n rhaid inni ystyried faint o flexibility a ddylai fod mewn rhai adrannau o'r Bil. Mewn rhai rhannau o unrhyw Fil, mae'n bwysig cael rhywbeth i lawr ar bapur er mwyn sicrhau bod rhywbeth yn mynd i fod yna a bod rhywbeth sicr yn mynd i fod ar wyneb y Bil am flynyddoedd. Lle mae yna deimlad na fydd pethau'n newid am sawl blwyddyn, felly, ar wyneb y Bil y byddai'r manylion, ond lle mae'n rhaid i ni ystyried rhywbeth efallai a fyddai'n newid o flwyddyn i flwyddyn, a bydd cynllunio yn rhan o hynny, felly, wrth gwrs, ni fyddai unrhyw fath o ganllawiau neu reoliadau ar wyneb y Bil, er mwyn sicrhau bod pethau'n gallu symud yn gyflym lle mae eisiau gwneud hynny."[79]

87. Dywedodd wrthym wedyn, pan ofynnwyd iddo am yr egwyddor ar gyfer penderfynu beth sy'n ddeddfwriaeth sylfaenol a beth sy'n is-ddeddfwriaeth:

---

[75] ML13
[76] ML13
[77] ML13
[78] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [52], 23 Mawrth 2015
[79] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [50], 23 Mawrth 2015

> "… there are a number of issues that are examined when doing that. Capacity might be one issue, but the other issues would be to do with the issue of flexibility and the need sometimes to futureproof legislation to make sure we don't have legislation that becomes obsolete quickly and then there's need for an amended Act to change that legislation, but it certainly wouldn't be the case that we decide on what is and what isn't in the Bill according to our analysis of the scrutiny capacity of the Assembly."[80]

88. Nid oedd y Cwnsler Cyffredinol o'r farn ei bod yn deg dweud y dylai Biliau gael eu datblygu'n fanylach cyn eu rhoi gerbron y Cynulliad.[81] O ran y ddeddfwriaeth yn y Pedwerydd Cynulliad, ei farn oedd:

> "… very little, if any of it, can properly be characterised as framework legislation. I understand 'framework' to be legislation that really has very little substantive content and that virtually leaves everything to subordinate legislation. I do not think that any of the Bills readily spring to mind as being of that type".[82]

89. Yn ddiddorol iawn, dywedodd hefyd:

> "The balance between how much is put on the face of the Bill and how much is left to secondary legislation is a slightly different point and, once again, as I have already said, it is essentially a matter of political judgment to be considered and, if necessary, argued about."[83]

90. Nid ydym yn cytuno'n llwyr gyda'r awgrym mai barn wleidyddol sy'n pennu'r cydbwysedd rhwng yr hyn sydd i'w gynnwys mewn deddfwriaeth sylfaenol a'r hyn sydd i'w roi mewn is-ddeddfwriaeth. Mae agweddau o'r cwestiwn sydd yn fater o arfer deddfwriaethol priodol a'r hyn sydd, yn y pen draw, yn ddeddfu da.

---

[80] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [108], 23 Mawrth 2015
[81] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [70], 17 Tachwedd 2014
[82] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [70], 17 Tachwedd 2014
[83] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [71], 17 Tachwedd 2014

91. Cawsom nifer sylweddol o sylwadau ar y mater hwn a mynegwyd pryder gan lawer nad oes digon o ddeunydd yn cael ei roi ar wyneb Biliau.[84]

92. Dywedodd YourLegalEyes wrthym y dylid osogi deddfwriaeth fframwaith, a'i bod yn well dal Bil yn ôl yn hytrach na chyflwyno darpariaeth gyffredinol a gadael i is-ddeddfwriaeth lenwi'r bylchau.[85] Awgrymwyd hefyd bod Biliau fframwaith yn ei gwneud yn amhosibl ymgynghori'n ddeallus, craffu ar Filiau a chynnig gwelliannau.[86] Mynegwyd safbwyntiau tebyg gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, a ddywedodd ei bod yn anoddach i awdurdodau unigol roi sylwadau ar oblygiadau Bil os oedd ar ffurf fframwaith.[87]

93. Mynegodd Cymdeithas Hansard bryder am am y gogwydd cyffredinol tuag at bwerau dirprwyedig a deddfwriaeth yn San Steffan,[88] yn ogystal â phennu pwerau eang heb wybod sut y maent i gael eu harfer, os o gwbl.[89] Er ein bod yn cydnabod y gall datganiadau o fwriad polisi liniaru'r broblem hon, mae gennym ninnau'r un pryderon i'r graddau y maent yn gymwys yng Nghymru.

94. Awgrymodd Cymdeithas Hansard hefyd fod y tuedd i ddefnyddio pwerau dirprwyedig yn San Steffan o ganlyniad i broses anghyflawn o ddatblygu polisi mewn rhai achosion.[90]

95. Rhoddodd Cymdeithas Ddysgedig Cymru ddadansoddiad cymhellgar o'r problem ynghylch faint o wybodaeth y dylid ei rhoi ar wyneb y Bil. Dywedodd:

> "It is tempting for those involved in the work of government to view the legislative process as a means of furthering their policy objectives, rather than as a method by which the needs

---

[84] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [56 a 61], 19 Ionawr 2015; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [165;169-170], 19 Ionawr 2015; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [135], 2 Mawrth 2015
[85] ML11
[86] ML11
[87] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [201-203], 19 Ionawr 2015
[88] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [176], 9 Mawrth 2015
[89] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [183-184], 9 Mawrth 2015
[90] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [196-197], 9 Mawrth 2015

> of democracy are served. Those making choices regarding whether to place provisions on the face of primary enactments or to reserve them to later subordinate legislation, as well as choosing the level of scrutiny to which that subordinate law-making is subjected, should be constantly justifying their choices according to the principles of democratic government. If their provisions directly affect the lives of citizens by imposing duties, conferring rights or conferring powers, or intend to give government or public bodies powers which will affect such duties, rights or powers, then the democratically-elected representatives of the citizens should be afforded the opportunity fully to deliberate, debate and decide upon those proposals. Likewise the choice of whether to subject subordinate legislation made by ministers to affirmative or negative procedure should be made in accordance with a clear understanding of the need to make good the democratic deficit involved when law-making is delegated, and not be treated as a game in which as much power as possible should be retained in the hands of the executive."[91]

96. Ystyriodd y Gymdeithas Ddysgedig hefyd y mater o ddefnyddio pwerau Harri VIII.[92] Roeddent yn teimlo eu bod yn:

> "… a particular cause of concern … If a correct choice has been made initially with regard to what democratic principle requires to appear on the face of an enactment, any suggestion that what appears there can thereafter be changed without a similar level of scrutiny deserves to be treated with suspicion."[93]

97. Cyfeiriodd at rai enghreifftiau gwael o'u defnyddio ym Miliau'r Pedwerydd Cynulliad[94], ond dywedwyd nad oedd hynny'n golygu bod defnyddio pwerau Harri VIII yn amhriodol bob amser.[95]

98. Mae barn Cymdeithas Ddysgedig Cymru yn adlewyrchu ac yn mynegi'n glir pam rydyn ni wedi sefyll mor gryf yn erbyn Biliau lle mae gormod o fanylion wedi'u gadael i is-ddeddfwriaeth yn hytrach na

---

[91] ML3
[92] Dyma'r pwerau sy'n galluogi Gweinidogion i ddiwygio Deddfau drwy isddeddfwriaeth.
[93] ML3
[94] ML3
[95] ML3

chael eu rhoi ar wyneb Bil. Mae'r dull hwn o weithredu yn dal i beri pryder i ni.

99. Syndod i ni oedd rhai o'r dadleuon a gyflwynodd Llywodraeth Cymru i gyfiawnhau ei dull o weithredu, yn enwedig o ran yr amser sydd ar gael ar gyfer gwaith craffu.

100. Er ein bod yn derbyn, fel yr awgrymodd eraill, fel Cymdeithas Hansard,[96] bod dadl dros roi sylw i'r amser sydd ar gael ar gyfer craffu, credwn fod Llywodraeth Cymru wedi rhoi gormod o bwyslais ar hyn. Roeddem, yn enwedig, o'r farn bod y safbwyntiau ym mharagraffau 27 a 28 o'i thystiolaeth ysgrifenedig ychydig yn anesmwyth ac yn crwydro'n rhy bell i faes sydd, mewn gwirionedd, yn fater i'r ddeddfwrfa. Dywedodd:

> "27. Yn ogystal, enillir hyblygrwydd ychwanegol sylweddol drwy wneud is-ddeddfwriaeth; nid yw'n ddarostyngedig i'r un cyfyngiadau amserlen â Biliau Cynulliad, ac mae'n galluogi diweddaru'r gyfraith i gyfateb ag amgylchiadau cyfnewidiol, neu gywiro neu ddiwygio'r gyfraith yng ngoleuni profiad.
>
> 28. Pe bai'r broses hon yn gweithio'n dda, byddai'n helpu'r Cynulliad i ganolbwyntio, yn ei waith o graffu, ar y pwyntiau hanfodol, sef polisi ac egwyddor."[97]

101. Er hynny, rydym yn cydnabod y derbyniwyd, ar rai achlysuron eraill, bod materion sy'n ymwneud â phethau fel faint o amser sydd ar gael ar gyfer craffu yn fater i'r Cynulliad, fel deddfwrfa, i benderfynu arnynt.[98]

102. Fel y nodwyd ar ddechrau'r adran hon, rydym wedi sôn lawer gwaith yn ein hadroddiadau ar Filiau am honiad Llywodraeth Cymru bod angen diogelu Biliau at y dyfodol, a chaniatáu ar gyfer hyblygrwydd. Mae Llywodraeth Cymru wedi ategu'r farn hon yn ystod yr ymchwiliad hwn. Yn ein barn ni, mae'r angen i ddiogelu Biliau at y dyfodol a chaniatáu ar gyfer hyblygrwydd yn dechrau cael ei

---

[96] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [208], 9 Mawrth 2015
[97] ML13
[98] Er enghraifft, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [5, 37 a 71], 16 Mawrth 2015; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [82], 23 Mawrth 2015

ddefnyddio fel dadl gan Weinidogion Cymru i gyfiawnhau yr hyn sy'n ymddangos i ni fel gorddibyniaeth ar bwerau gwneud rheoliadau mewn Biliau. Mae hynny'n siomedig yn enwedig pan nad oes braidd ddim cyd-destun am oes bosibl Bil penodol neu pam y disgwylir bod angen newidiadau yn y dyfodol. Cefnu ar ei chyfrifoldebau y mae'r Cynulliad wrth ganiatáu fel hyn ar gyfer yr annisgwyl.

103. Er y gall fod amgylchiadau lle mae cyfiawnhad am yr angen am ddiogelu at y dyfodol a hyblygrwydd, ni ddylid defnyddio dadl o'r fath i ychwanegu manylion polisi sylweddol at Ddeddf ar ryw ddyddiad amhenodol yn ddiweddarach gan na fydd hynny'n destun y craffu trwyadl y mae'n ei haeddu.

Argymhelliad 6: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru:

- **(i) yn adolygu ei hagwedd at y cydbwysedd rhwng yr hyn a gaiff ei gynnwys ar wyneb Bil a'r hyn a roddir mewn is-ddeddfwriaeth;**
- **(ii) yn cyhoeddi canlyniad yr adolygiad hwnnw, gan gynnwys yr egwyddorion y bydd yn eu defnyddio wrth ddrafftio Biliau yn y dyfodol er mwyn sicrhau y ceir y cydbwysedd priodol.**

Argymhelliad 7: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried y technegau sydd ar gael ar gyfer gwneud dirprwyo pwerau yn fwy derbyniol, gan gynnwys rhoi pwrpas pwerau dirprwyedig a'r cyfyngiadau arnynt ar wyneb Bil.

104. Mae gennym bryderon cysylltiedig am y defnydd o bwerau mewn Biliau i Weinidogion Cymru wneud darpariaethau atodol a chanlyniadol drwy is-ddeddfwriaeth. Dywedodd Pennaeth Gwasanaethau Cyfreithiol Llywodraeth Cymru wrthym fod y cymalau diwygiadau canlyniadol:

> "… fairly common in legislation, not simply here, but elsewhere … if you take very complex large Bills, such as social services, with a large number of provisions, I think it's not unusual and it's to be expected that you will find some provision there in order to make changes as the implementation work develops further. You wouldn't want to run into obstacles that are incapable of being overcome, provided that those clauses are fairly tightly constrained and are directed towards that purpose of making a smooth implementation process. So, I don't think that you would see those disappear, although, clearly, we

would always seek to ensure that as many issues as possible are addressed at that point in time that the Bill is taken through."[99]

105. Nodwn y sylwadau hyn. Fodd bynnag, mae perygl y gallai defnyddio darpariaethau o'r fath yn rheolaidd, yn enwedig rhai sy'n caniatáu diwygio deddfwriaeth sylfaenol, annog Biliau i gael eu cyflwyno nad ydynt wedi'u ffurfio'n llawn (gweler hefyd argymhellion 1 a 10).

Argymhelliad 8: Rydym yn argymell na ddylai pwerau i wneud darpariaeth atodol neu ganlyniadol gael eu cynnwys fel mater o drefn mewn Biliau, ac y dylid eu cadw ar gyfer achosion lle mae rhesymau arbennig pam y mae angen i Lywodraeth Cymru ymdrin â materion bach neu ganlyniadol drwy ddeddfwriaeth ddirprwyedig. Dylid nodi rhesymau o'r fath yn glir yn y Memorandwm Esboniadol.

Cywirdeb wrth gyflwyno

106. Dywedodd Llywodraeth Cymru fod cywirdeb y gwaith drafftio a chyflawnrwydd Bil pan gaiff ei gyflwyno yn dibynnu ar dri pheth, sef yr amser sydd ar gael i ddatblygu'r polisi ac i baratoi cyfarwyddiadau drafftio cywir; arbenigedd y rhai sy'n gysylltiedig â'r gwaith, ac a yw'r rheolaethau ansawdd priodol yn eu lle.

107. Yn ôl Comisiwn y Gyfraith:

> "If policy is still evolving through the drafting process, there is a risk that bill instructions may be undermined. The bill may fail accurately to reflect the initial policy thrust behind it."[100]

108. Ychwanegodd fel a ganlyn:

> "Inadequate initial preparation can also give rise to the tabling of a disproportionate number of government amendments. These take up valuable Parliamentary time and can compromise the integrity of a bill. The Law Commission's 1969 Report

[99] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [55], 16 Mawrth 2015
[100] ML18

observed that late amendments are more likely to result in a text that loses sight of the Bill's overall structure."[101]

109. Mynegwyd pryderon o'r faith gan y Llywydd hefyd, gan adlewyrchu profiadau'r Pedwerydd Cynulliad. Tynnodd sylw at bryder penodol sy'n deillio o waith drafftio Llywodraeth Cymru, sef:

"Bil yn cael ei gyflwyno gyda gwallau (o ran drafftio a/neu bolisi), sydd angen gwelliant sylweddol ac felly'n rhwystro gwaith craffu gan danseilio Cyfnod 1 (gan fod y Bil yn newid), ac atal Aelodau rhag cyflwyno gwelliannau i fersiwn ddiweddar o'r Bil (gan ei fod ar yr un pryd yn cael ei ddiwygio'n drwm gan y Llywodraeth), ac yn lleihau'r amser sydd ar gael i drafod materion eraill, mwy sylweddol. Mae'n bwysig gwahaniaethu rhwng y math hwn o welliant, a mathau eraill o welliannau sydd i'w croesawu, er enghraifft y rhai sy'n gweithredu argymhellion neu ymrwymiadau a wnaed yn ystod Cyfnod 1, neu'r rhai a gyflwynwyd o ganlyniad i gyrraedd consensws gwleidyddol ar bwyntiau penodol o bolisi neu egwyddor." [102]

110. Dywedodd hefyd:

"...scrutiny can be hampered … if major changes to a Bill are made after Stage 1 consideration of the general principles, as the subsequent amending stages tend to offer less scope for a thorough examination of the issues and participation by stakeholders."[103]

111. Buom yn trafod y materion hyn gyda Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol gan drafod hefyd sut y mae'r prosesau datblygu polisi a drafftio yn asio. Dywedodd wrthym:

"… one of the main points of having a drafting office, is to challenge the assumptions that underlie the policy. It is through the process of producing the words that you really get to the root of what people are trying to achieve and the things that are missing and the things that are wrong … when you're at the policy development stage and you're putting together your ideas in your own language, it's impossible to think

[101] ML18
[102] ML17
[103] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [23], 24 Tachwedd 2014

through all the things that you would need to think through to produce a piece of legislation that's perfect. It's only if you're going through the process of actually trying to turn that into a piece of legislation that you solve those problems."[104]

112. Ychwanegodd y Prif Gwnsler Deddfwriaethol:

> "I've heard it said that it would be better if legislative counsel and lawyers were involved earlier in the process. I think that is definitely a way of improving that particular aspect of things, because we are able to accelerate that process of challenging things. I'd like to think that, in future, we will be able to get involved earlier in the process and bring our way of thinking to things … It's the development of a mindset almost and a discipline that understands what the law is and how it works. I don't think you can expect everybody to understand that. It's just not realistic."[105]

113. Eglurodd Comisiwn y Gyfraith sut y gellid gwella ansawdd y ddeddfwriaeth:

> "by
>
> - ensuring that instructions to counsel are comprehensive and clear and reflect fully thought out and agreed policy;
> - having departments work closely with drafters to ensure that Bills are clear, concise, consistent, unambiguous, and easily intelligible, keeping technical terminology to a minimum;
> - minimising the need for government to table its own amendments to a Bill after it has entered the legislative process;
> - making greater use of Keeling Schedules (as part of the Explanatory Notes) to clarify changes that a bill makes to previous enactments; and
> - providing for the clear repeal of any existing enactments that are superseded by the bill."[106]

---

[104] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [67], 9 Mawrth 2015
[105] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [71], 9 Mawrth 2015
[106] ML18

Argymhelliad 9: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i wella ansawdd y ddeddfwriaeth a gyflwynir ganddi drwy:

- **(i) fabwysiadu'r egwyddorion a argymhellir gan Gomisiwn y Gyfraith ac a amlygwyd ym mharagraff 113 o'r adroddiad hwn;**
- **(ii) cynnwys Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol mor gynnar yn y broses o ddatblygu polisi ag sy'n ymarferol ym mhob achos.**

114. Yn ein barn ni, dylai'r broses o ddiwygio Biliau yng Nghyfnod 2 a Chyfnod 3 gael ei defnyddio fel ffordd o drafod ac i awgrymu gwelliannau i Fil sydd wedi'i gyflwyno. Ni ddylid ei defnyddio (ac eithrio mewn amgylchiadau eithriadol neu i gyflawni argymhelliad pwyllgor a wnaed yng Nghyfnod 1) i gyflwyno symiau mawr ac arwyddocaol o destun deddfwriaethol nad oedd, am ba bynnag reswm, yn barod neu ddim ar gael pan gyflwynwyd y Bil.

Argymhelliad 10: Rydym yn argymell bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru gyflwyno Biliau y gellir eu hystyried yn rhesymol yn rhai a ddatblygwyd yn llawn.

115. Credwn y bydd gweithredu argymhelliad 3 ynghylch Biliau drafft yn helpu gyda'r gwaith o gyflwyno argymhelliad 10.

116. Credwn y dylai argymhellion 9 a 10 gael eu hymgorffori yn y canllawiau mewnol y cyfeirir atynt yn argymhelliad 2 fel ei fod yn ddealladwy ym mhob un o adrannau Llywodraeth Cymru.

117. Fel y nodir yn yr adran hon o'r adroddiad, gall materion drafftio effeithio ar gywirdeb Bil pan fo'n cael ei gyflwyno. Ymdrinnir â rhai o'r materion hyn yn yr adran nesaf, sy'n trafod y mater ehangach o ran y ffordd y caiff Biliau eu drafftio.

Drafftio

Cydgrynhoi

118. Ym maes y gyfraith mae cydgrynhoi yn golygu mynd i'r afael â darn o gyfraith sydd wedi dadfeilio oherwydd yr haenau o ddiwygiadau ac addasiadau a wnaed iddo, a llunio un testun glân, yn unol â'r arfer cyfoes gorau.

119. Rydym eisoes wedi crybwyll cydgrynhoi, ac, yn fwy uniongyrchol, y gwaith o ddatblygu llyfr statud i Gymru yn ein hymchwiliadau i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU.[107]

120. Wrth i fwy o gyfreithiau Cymreig gael eu rhoi ar y llyfr statud, mae mater hygyrchedd deddfwriaeth hyd yn oed yn gliriach. Mae rhan o'r mater hwnnw yn ymwneud â'r broses o gydgrynhoi cyfreithiau Cymreig ac mae'n fater y cawsom dystiolaeth sylweddol yn ei gylch.

121. Roedd cryn gefnogaeth gan amryw randdeiliaid i gydgrynhoi mwy o ddeddfau Cymru (gan gynnwys, mewn rhai achosion, ac fel rhan o'r broses honno, ail-ddatgan darpariaethau). Er enghraifft y Llywydd,[108] Cyngor ar Bopeth Cymru,[109] Cymdeithas Feddygol Prydain (Cymru),[110] YourLegalEyes,[111] Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru,[112] Graham Walters (cyfreithiwr mewn practis preifat)[113] ac Argraffydd y Frenhines (a Chyfarwyddwr Gwybodaeth, Polisi a Gwasanaethau yr Archifau Gwladol).[114] Roedd hefyd yn un o'r prif themâu yn ein trafodaethau â rhanddeiliaid ym mis Hydref 2014, lle soniwyd yn benodol am y problemau â'r deddfau addysg a'r amser a gymerir i ddod o hyd i ddarpariaethau Cymreig o dan domen o gyfreithiau sy'n gymwys i Gymru a Lloegr.

122. Roedd canfyddiad bod prinder cydgrynhoi mewn Bil yn rhwystredig i ambell un. Awgrymodd UCAC bod hynny'n ei gwneud yn dipyn o her i graffu'n ddeallus a chynhwysfawr ar Fil[115] ac eglurodd bod angen i ddeddfau Cymru fod yn glir i'r rhai sy'n gweithio gyda'r gyfraith ond nad ydyn nhw'n arbenigwyr yn y gyfraith.[116]

---

[107] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU*, Mawrth 2012; y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU: adolygiad o'r canlyniadau*, Tachwedd 2013.
[108] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [27], 24 Tachwedd 2014
[109] ML14
[110] ML16; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [106], 19 Ionawr 2015
[111] ML11
[112] ML12; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [240], 19 Ionawr 2015
[113] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [150], 19 Ionawr 2015
[114] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [70-71], 9 Chwefror 2015
[115] ML7
[116] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [118], 2 Mawrth 2015

123. Yn ôl Keith Bush QC:

> "In terms of the simplicity and clarity of the legislation, consolidation wins hands down. Amending and re-amending a piece of legislation originally drafted as a unified England and Wales statute, adding ever more complex "opt-outs" in relation to Wales, inevitably makes the understanding and application of the legislation ever more difficult. An added advantage of consolidation is that it enables the encrustations caused by previous forms of devolution to be cleared away."[117]

124. Daeth i'r casgliad canlynol:

> "No greater contribution could be made to the clarity and simplicity of Assembly legislation than a programme of consolidation of statute law in relation to devolved fields such as Education, Local Government, Planning, the Environment etc.
>
> Assembly Members called upon to scrutinise legislation in these fields would themselves, in common with the Welsh public generally, benefit from the simplification of the "Welsh statute book" and its unscrambling from the body of England and Wales legislation which the Assembly has inherited."[118]

125. Cydnabu Llywodraeth Cymru fod cydgrynhoi yn fater pwysig, yn enwedig yng nghyd-destun hygyrchedd deddfwriaeth.[119] Roedd yn ei ystyried yn "broblem i'r DU gyfan, ond sydd â dimensiwn Cymreig penodol iddi".[120] Dywedodd:

> "Gall ystyriaethau ynglŷ n ag adnoddau a'r angen i weithredu polisïau yn gyflym arwain at ddewis diwygio cyfreithiau sy'n bodoli yn hytrach na chydgrynhoi: diwygio'r hyn sydd yna yn hytrach na dechrau o'r newydd."[121]

126. Rydym yn cydnabod bod cydgrynhoi deddfwriaeth yn defnyddio llawer o adnoddau[122] Fodd bynnag, nid yw'r angen i weithredu polisi'n gyflym fel rheswm dros beidio â chydgrynhoi, pwynt a wnaed hefyd

---

117 ML4
118 ML4
119 ML13
120 ML13
121 ML13
122 Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [149], 9 Mawrth 2015

gan y Cwnsler Cyffredinol, yn ddadl sy'n argyhoeddi yn ein barn ni. Gallai fod yn wrth-gynhyrchiol os bydd y polisi, o ganlyniad i'r dull hwnnw o weithredu, yn anhygyrch ac yn anodd i'r rhai y mae'n effeithio arnynt ei ddeall. [123]

127. Rydym yn deall bod anawsterau eraill hefyd. Er enghraifft, soniodd Llywodraeth Cymru[124] a Graham Walters[125] am gymhlethdod ceisio datgysylltu deddfau Cymru oddi wrth ddeddfau Cymru a Lloegr, lle y gallai materion cymhwysedd deddfwriaethol a hawliau dynol fod yn broblem.

128. Yn ein hadroddiad dilynol yn 2013[126] ar y pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU, argymhellwyd gennym y dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi amserlen glir ar gyfer paratoi llyfr statud i Gymru. Er ei bod yn cefnogi'r argymhelliad mewn egwyddor, yn ei ymateb i'r adroddiad ni allai Llywodraeth Cymru ymrwymo i amserlen, ac ailbwysleisiodd fod atgyfnerthu ac ailddatgan deddfwriaeth mewn meysydd datganoledig er mwyn datblygu llyfr statud penodol i Gymru yn dasg enfawr.[127] Awgrymodd ystyried sut y gall Comisiwn y Gyfraith gynorthwyo yn hyn o beth.

129. Eglurodd Comisiwn y Gyfraith fod cydgrynhoi yn rhan o'i swyddogaethau statudol.[128] Nodwn hefyd, fel y cydnabu Comisiwn y Gyfraith,[129] fod *Deddf Cymru 2014* wedi diwygio *Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965* fel ei bod yn bosibl iddo dderbyn atgyfeiriadau uniongyrchol gan Weinidogion Cymru.

---

[123] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [100], 17 Tachwedd 2014
[124] ML13
[125] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [153-158], 19 Ionawr 2015
[126] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU: adolygiad o'r canlyniadau*, Tachwedd 2013
[127] Llywodraeth Cymru, *Ymateb Llywodraeth Cymru i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU: adolygiad o'r canlyniadau,* Ionawr 2014
[128] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [219], 16 Mawrth 2015
[129] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [165], 16 Mawrth 2015

130. Nododd Comisiwn y Gyfraith hefyd fod feddyg cydweithio a chyllid ar gyfer y cydgrynhoi yn broblem yn achos deddfwriaeth y DU.[130]

131. Er gwaethaf yr anawsterau, credwn yn gryf fod angen gwneud cynnydd pellach o ran cydgrynhoi deddfau Cymru. Dylid ystyried llyfr statud cydlynus a threfnus fel yr allwedd i reolaeth gyfreithiol ac nid peth moethus. Credwn fod yr achos o atgyfnerthu cyfraith Cymru yn fwy pwysig na'r achos dros atgyfnerthu cyfraith y DU yn gyffredinol.

132. Rydym yn pryderu, fel y soniodd Comisiwn y Gyfraith:

> "… repeated legislative activity in a particular field can distort the law—distort the shape of the statute—with different amendments at different times, and it can leave the law in a poor state."[131]

133. Croesawn y prosiect sy'n cael ei wneud gan Gomisiwn y Gyfraith i atgyfnerthu cyfraith cynllunio Cymru.[132]

134. Credwn fod angen i Lywodraeth Cymru wneud mwy i oresgyn y problemau a'r rhwystrau i gydgrynhoi cyfraith Cymru a chanolbwyntio ar ddatblygu ateb cadarnhaol a'i roi ar waith.

135. Credwn y dylai Llywodraeth Cymru gydweithio â Chomisiwn y Gyfraith i sefydlu cynllun hirdymor ar gyfer y broses o gydgrynhoi deddfau Cymru.

136. Rydym yn cydnabod bod angen adnoddau i ariannu'r gwaith hwn. Hefyd, mae angen i Lywodraeth Cymru gydnabod costau uchel llyfr statud sydd yn ddryslyd ac yn anhygyrch i ddinasyddion a busnesau.

Argymhelliad 11: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn cydweithrediad â Chomisiwn y Gyfraith, yn datblygu cynllun hirdymor ar gyfer cydgrynhoi deddfau Cymru.

137. Mae'n edrych yn debyg bod rhywfaint o ddryswch ynglŷ n â'r hyn a olygir wrth gydgrynhoi. Mae'r Cwnsler Cyffredinol a Swyddfa'r Cwnsler

---

[130] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [219], 16 Mawrth 2015
[131] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [217], 16 Mawrth 2015
[132] ML18; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [165], 16 Mawrth 2015

Deddfwriaethol wedi gwneud sylwadau am yr hyn a gyflawnwyd,[133] ac eto, mae’n ymddangos nad yw’r rhanddeiliaid wedi cydnabod hynny. Mae union ystyr cydgrynhoi, felly, yn fater y dylid rhoi sylw iddo fel rhan o'r cynllun.

138. Nodwn gefnogaeth y Llywydd ar gyfer cydgrynhoi a bod Rheol Sefydlog yn cael ei pharatoi i ymdrin â Biliau cydgrynhoi.[134]

Argymhelliad 12: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn ymrwymo i baratoi Rheol Sefydlog ar Filiau cydgrynhoi, a hynny'n ddelfrydol erbyn y Pumed Cynulliad. Dylai'r Rheol Sefydlog anelu at ddarparu llwybr carlam ar gyfer Biliau y mae'r Cwnsler Deddfwriaethol yn penderfynu nad ydynt yn cynnwys unrhyw newid sylweddol yn y gyfraith.

139. Nodwn hefyd awgrym Comisiwn y Gyfraith y gellid llunio gweithdrefn arbennig, nid yn unig ar gyfer Biliau cydgrynhoi, ond hefyd ar gyfer Biliau sy'n diwygio'r gyfraith ond nad ydynt yn ddadleuol.[135]

Argymhelliad 13: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn archwilio'r posibilrwydd o ddarparu gweithdrefn symlach ar gyfer Biliau sy'n diwygio'r gyfraith ac yn gweithredu adroddiadau Comisiwn y Gyfraith.

Ansawdd drafftio

140. Amlygodd y Llywydd bwysigrwydd ansawdd drafftio Biliau ac rydym yn ategu ei sylwadau:

> “… dylai ddeddfwriaeth, fel egwyddor gyffredinol, fod yn glir ar gyfer y gynulleidfa darged a, lle bynnag y bo'n bosibl, ar gyfer pob dinesydd, gan mai un o golofnau hanfodol democratiaeth yw y gall dinasyddion ddeall y deddfau y maent yn ddarostyngedig iddynt. Yn ein barn ni, anaml y mae cyfiawnhad dros ddrafftio deddfwriaeth yn enwedig

[133] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [106], 17 Tachwedd 2014; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [138-145], 9 Mawrth 2015; gweler hefyd ML13.

[134] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [123], 17 Tachwedd 2014

[135] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [261], 16 Mawrth 2015; mae Biliau sy'n diwygio'r gyfraith yn gwneud newidiadau technegol i gyfraith lle'r mae polisi yn annadleuol a lle mae cydsyniad ymhlith rhanddeiliaid.

deddfwriaeth sylfaenol mewn ffordd sydd mor gymhleth a thechnegol fel ei fod, mewn termau ymarferol, yn annealladwy ac eithrio i arbenigwyr yn y maes."[136]

141. Yn ei barn hi, roedd gwaith drafftio Llywodraeth Cymru ar y cyfan yn bodloni'r safon hon, er iddi dynnu sylw at feysydd penodol lle'r oedd lle i wella.[137]

142. Cafwyd cefnogaeth ar gyfer ansawdd cyffredinol y gwaith drafftio hefyd gan UCAC, a oedd o'r farn bod y gwaith drafftio yn y ddwy iaith o ansawdd uchel,[138] Graham Walters [139] a Chyngor Tref yr Wyddgrug.[140]

143. Cyfeiriodd rhai o'r ymatebwyr at feysydd i'w gwella. Er enghraifft, teimlai YourLegalEyes y dylid osgoi defnyddio ymadroddion amhenodol[141]. Roedd Cyngor Tref yr Wyddgrug[142] a Chymdeithas Ddysgedig Cymru[143] ill dau o'r farn bod cymhlethdod rhai o'r darpariaethau yn broblem. Gwnaeth y Gymdeithas bwynt pwysig na ddylai ffasiwn lywodraethu ffurf[144]. Roedd yn teimlo mai'r prawf bob amser yw a yw'r defnydd yn gwella dealltwriaeth darllenwyr. Darluniwyd hynny gan ei barn nad oedd cyflwyno llythrennau i ddiffinio pynciau darpariaethau mewn rhai Biliau yn gwneud pethau'n gliriach.[145]

144. Fel y nodwyd gennym ym mharagraff 22, mae Comisiwn y Gyfraith yn cynnal adolygiad o ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.

Argymhelliad 14: Rydym yn argymell bod Comisiwn y Gyfraith yn rhoi sylw i safbwyntiau'r rhanddeiliaid a gyfrannodd at ein hymchwiliad fel rhan o'u prosiect ar ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.

[136] ML17
[137] ML17
[138] ML13; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [120], 2 Mawrth 2015
[139] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [135], 19 Ionawr 2015
[140] ML5
[141] ML11
[142] ML5
[143] ML3
[144] ML3
[145] ML3

Defnyddio iaith glir wrth ddrafftio

145. Cawsom rywfaint o dystiolaeth ar y defnydd o iaith glir. Amlygwyd pwysigrwydd hynny[146], yn ogystal â'r angen am osgoi terminoleg anffodus.[147] Soniodd UCAC fod yr iaith a ddefnyddir ym Miliau Llywodraeth Cymru yn glir ac yn ddarllenadwy,[148] ac nid oedd Graham Walters yn cael unrhyw drafferthion penodol gydag eglurder y geiriad.[149]

146. Nodwn a chydnabyddwn sylwadau Llywodraeth Cymru ynghylch iaith glir yn ei thystiolaeth, ac rydym yn cydnabod yr anawsterau a all godi. Byddem yn cytuno â'r honiad canlynol:

> "Rhaid peidio ag aberthu manwl gywirdeb ac effeithiolrwydd er mwyn eglurder; a gall gorsymleiddio beri bod y ddeddfwriaeth yn methu â chyflawni ei diben."[150]

147. Cododd Comisiynydd y Gymraeg bwysigrwydd y canlynol, yn enwedig mewn cyd-destun deddfwriaethol:

> "... pwysigrwydd pennu terminoleg safonol ar gyfer y Gymraeg a'r Saesneg ar ddechrau taith Bil er mwyn hwyluso'r broses ddrafftio."[151]

148. Cytunwn â Chomisiynydd y Gymraeg:

> "Dylai Llywodraeth Cymru arwain y ffordd yn hyn a sicrhau bod terminoleg safonol – ac unrhyw adnoddau ieithyddol eraill a ddatblygir – yn cael eu rhannu â rhanddeiliaid mewnol ac allanol yn y dull mwyaf hygyrch bosibl, er mwyn hybu a hwyluso defnyddio'r Gymraeg yn y maes hwn."[152]

[146] ML5
[147] ML17
[148] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodionparagraff [120], 2 Mawrth 2015
[149] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [122], 19 Ionawr 2015
[150] ML13
[151] ML10
[152] ML10

149. Cytunwn hefyd ag awgrym o un o'i swyddogion, er bod llawer o gronfeydd data terminoleg arbenigol ar gael, y byddai'n ddefnyddiol i gael un gronfa ddata ganolog.[153]

150. Credwn ei bod yn bwysig sicrhau dull effeithiol o rannu'r wybodaeth hon â'r cyfryngau a rhanddeiliaid eraill a allai fod yn dymuno trafod Bil. Bydd hyn yn y pen draw yn sicrhau cysondeb ac yn osgoi defnyddio termau lluosog sy'n drysu'r cyhoedd ac eraill.

Argymhelliad 15: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn arwain ar gynhyrchu cronfa ddata derminoleg safonol, gan weithio'n agos â Chomisiynydd y Gymraeg.

151. Dymunwn hefyd ganmol Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad am gyhoeddi rhestr ddwyieithog o dermau ar gyfer Biliau unigol wrth iddynt gael eu cyflwyno.[154] Credwn fod hyn yn gyfraniad gwerthfawr nid yn unig i helpu i graffu a deall deddfwriaeth Cymru, ond hefyd i hybu'r Gymraeg.

Drafftio dwyieithog

152. Un o'r materion y ceisiwyd ei drafod yn ystod ein hymchwiliad oedd drafftio yn y Gymraeg. Nododd Cymdeithas Ddysgedig Cymru gamsyniad ynghylch cyfieithu testun a drafftio yn Gymraeg:

> "The legislation is enacted in both language versions so that they become law by being enacted not translated. How the versions are produced prior to being introduced, scrutinized and decided upon is not material to their status as law, and the notion that one version is a translation of the other can serve to perpetuate the misapprehension that one of the versions can be relied upon as that which alone expresses the intention of the legislature."[155]

153. Rydym yn cydnabod y pwynt a wnaed gan y Gymdeithas ac yn cydnabod y manteision a all ddod yn sgil cyd-ddrafftio fel yr amlygodd y Cwnsler Cyffredinol:

> "… the process of consideration and thinking in the two separate languages as part of the drafting process helps to

---

[153] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol paragraff [140], 9 Chwefror 2015
[154] Ar gael ar wefan y Cynulliad
[155] ML3

> tease out meaning in a way that would not happen if you were simply using a single language."[156]

154. Esboniwyd y dull presennol o lunio testun dwyieithog gan y Prif Gwnsler Deddfwriaethol:

> "So, what generally happens is that it's produced in one language first, and normally that is in English, but during that process, there will be discussions about terminology and there'll be discussions about various phrases that we want to ensure are, of course, the same in Welsh and English. So… the text is generally produced in the one language first and is then translated, but then, it returns to us as the drafters, and it's at that point that we put a lot of work into ensuring that both texts are equivalent."[157]

155. Roedd yn cydnabod na chafodd y dull hwn ei ddilyn bob amser; roedd rhywfaint o gyd-ddrafftio Biliau wedi digwydd ac ar un achlysur, roedd Bil wedi'i ddrafftio yn Gymraeg a'r testun Saesneg wedi'i lunio wedyn.[158] Pan ofynnwyd a hoffai weld rhagor o gyd-ddrafftio dilys, neu a oedd hyn yn ffordd gynhyrchiol o weithio, dywedodd y Prif Gwnsler Deddfwriaethol:

> "It depends on the situation. I think, in some cases, depending on the nature of the Bill, we should be co-drafting … I'd be thinking more about Bills that have a high impact on the public, a high impact on individuals. But there are situations where I'd have to say it might not be practical: if you have very, very large Bills. Our experience has shown us that if you do co-draft, or if we produce both texts within our office, then it is very time consuming. It is considerably more efficient to use the legislative translators, who are expert at what they do, and are able to produce the second text far quicker than we can."[159]

---

[156] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [43], 17 Tachwedd 2014
[157] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [25], 9 Mawrth 2015
[158] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [27], 9 Mawrth 2015
[159] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [30], 9 Mawrth 2015

156. Amlinellodd y Prif Weinidog farn fel a ganlyn:

> “I think the immediate aspiration would be to move to a situation where we are not over-reliant on a translation service, I think that’s fair to say, and to have, in time, more drafting lawyers who can truly operate bilingually in both languages. We would need then to recruit more drafters, more lawyers and more Bill officials who can work through the medium of Welsh, so that they can work with support from the translation service, but not relying on the translation service to translate, but, rather, they are seen as working seamlessly bilingually both as teams and as lawyers.”[160]

157. Rydym yn cydnabod, fel y sonia Llywodraeth Cymru, bod "...drafftio deddfwriaeth yn...gymhleth, a’i drafftio mewn dwy iaith yn fwy o her byth",[161] yn enwedig o ran recriwtio, adnoddau a hyfforddiant.[162]

158. Yn yr un modd rydym yn cydnabod ymdrech fawr ac ymrwymiad y drafftwyr yn Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol sydd, fel y dywedodd y Prif Weinidog wrthym, ar flaen y gad o ran atgyfodi'r Gymraeg yn iaith cyfraith ar ôl mil o flynyddoedd, a hynny mewn cyfnod byr.[163]

159. Ni ddylid anghofio bod heriau hefyd yn rhan o'r newid graddol yn statws y Gymraeg a'r defnydd ohoni o fewn y system farnwrol yng Nghymru ac, yn y tymor hwy, y posibilrwydd o greu awdurdodaeth ar wahân i Gymru.

160. O ystyried y cydnabyddir bod drafftio ar y cyd yn ddelfrydol ar gyfer rhai Biliau,[164] credwn y dylid cael cynllun hirdymor clir i Lywodraeth Cymru i gynyddu cyfran y Biliau sy'n cael eu drafftio ar y cyd. Wrth lunio'r cynllun hwn credwn y dylai Llywodraeth Cymru weithio'n agos â Chomisiynydd y Gymraeg.

---

[160] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [164], 23 Mawrth 2015
[161] ML13
[162] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [9-19], 9 Mawrth 2015
[163] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [132], 23 Mawrth 2015
[164] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [30], 9 Mawrth 2015

Argymhelliad 16: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, gan weithio'n agos â Chomisiynydd y Gymraeg:

- **(i) yn sefydlu cynllun tymor hir ar gyfer cynyddu'r gyfran o Filiau sy'n cael eu drafftio ar y cyd yn Saesneg ac yn Gymraeg;**
- **(ii) yn pennu meini prawf ar gyfer blaenoriaethu adnoddau ar gyfer drafftio mewn dwy iaith er mwyn sicrhau dyraniad i'r Biliau sydd fwyaf tebygol o elwa ar hynny.**

161. Nodwn sylwadau canlynol y Llywydd:

> "… there is a lack of consistency sometimes between Welsh and English drafts of legislation, and this can waste a lot of time in committee, and in Plenary, just trying to make amendments."[165]

162. Rydym eisoes wedi cyffwrdd ar y mater o wallau drafftio (gan gynnwys rhwng testunau Cymraeg a Saesneg) ym Mhennod 3 ac yn gynharach yn y Bennod hon. Mae'r posibilrwydd y gallai deddf ddod i rym mewn dwy ffurf anghyson yn amlwg yn codi materion difrifol ar gyfer cyfraith, ac mae'n anochel y bydd yn achosi dryswch difrifol ac ansicrwydd i bobl. Mae'r ffaith bod hyn wedi'i gydnabod yn broblem sy'n digwydd dro ar ôl tro yn awgrymu y gall fod problem gyda rheoli ansawdd. Mae'n rhoi syniad hefyd o'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn rhoi pwyasau arni'i hun i gyflwyno Biliau ar ddyddiad penodol. Y naill ffordd neu'r llall, credwn y dylid cynnwys digon o amser yn y broses, er mwyn lleihau'r risg y bydd hyn yn digwydd yn y dyfodol; credwn y dylid datrys y mater hwn drwy argymhelliad 1.

Trosolwg a theitlau hir

163. Gwnaeth Cymdeithas Ddysgedig Cymru[166] a Llywodraeth Cymru[167] ill dwy sylwadau am y defnydd o deitlau hir a'r trosolwg, a'r berthynas rhyngddynt. Cafwyd rhagor o wybodaeth gan y Prif Gwnsler Deddfwriaethol ac enghreifftiau o sut y gellid defnyddio adrannau trosolwg yn lle'r teitl hir[168] mewn gohebiaeth ddilynol.[169]

---

[165] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [29], 24 Tachwedd 2014
[166] ML3
[167] ML13
[168] Nodir y teitl hir ar dudalen 1 o'r Bil. Mae'n disgrifio dibenion y Bil.
[169] Llythyr gan Brif Gwnsler Deddfwriaethol, Llywodraeth Cymru, at David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliaiad: Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad,* 20 Ebrill 2015

164. Rydym wedi nodi'r awgrymiadau a gyflwynwyd gan y Prif Gwnsler Deddfwriaethol. Fodd bynnag, er nad oes gennym wrthwynebiad mewn egwyddor i'r defnydd o adrannau trosolwg, nid ydym yn rhannu ei frwdfrydedd am ddefnyddio'r trosolwg yn lle'r teitl hir. Gwelsom nad yw'r dull a argymhellir yn argyhoeddi; gall fod yn ddryslyd ac yn aneglur.

165. Yn ein barn ni, mae swyddogaeth weithdrefnol i'r teitl hir. Mae'n rhoi crynodeb o fwriad Bil. Mae'r adrannau trosolwg yn egluro'n gryno gyfres benodol o ddarpariaethau ac maent yn dangos i'r darllenydd sut i bori dwy'r ddeddf ar ôl iddi ddod i rym. Rydym o'r farn bod darpariaethau o'r fath yn gweithio ar y cyd â'r Memorandwm Esboniadol a Nodiadau Esboniadol (yn hytrach nag yn eu lle).

166. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, awgrymodd Llywodraeth Cymru y gellid (yng nghyd-destun cymryd lle’r teitl hir) drin adrannau trosolwg fel testun nad oes modd ei ddiwygio, ac y dylai unrhyw newidiadau iddynt gael eu hystyried yn newidiadau argraffu.[170] [171]

167. Yn ein barn ni, ac yn gyffredinol, ni fyddai’n dderbyniol trin adrannau trosolwg fel darpariaethau anweithredol na ellir eu diwygio. O ystyried y gallai'r adrannau trosolwg gynnwys llawer o destun, dylid ei ystyried yn destun o sylwedd ac yn ddarostynegdig i welliannau. Rhaid i Aelodau'r Cynulliad gael yr hawl i fynegi barn am yr adrannau trosolwg a pha mor ddigonol a chywir ydynt.

Deddf Dehongli

168. Awgrymodd Cymdeithas Ddysgedig Cymru y gallai Deddf Dehongli Cymru[172] fod o fudd a helpu i wella'r ddealltwriaeth o ddeddfwriaeth.[173] Dywedodd:

> “This might well make it possible to remove from each and every enactment some of the technical provisions which follow a standard form, as well as giving an opportunity to provide for a proper approach to the interpretation of bilingual legislation

---

[170] ML13

[171] Newidiadau argraffu yw newidiadau a wneir i destun Bil nad oes angen eu gwneud drwy welliannau. Er enghraifft, croesgyfeiriadau mewnol gwallus neu wallau o ran teipograffiaeth neu atalnodi. Mae'r clercod yn gyfrifol am wneud penderfyniad ym mhob achos.

[172] *Deddf Dehongli 1978* yw'r prif statud sy'n gosod rheolau ar gyfer dehongli deddfwriaeth.

[173] ML3

in Wales, and facilitate use of modern technological innovations."[174]

169. Gofynnwyd am safbwyntiau ynghylch yr awgrym hwn.

170. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol fel a ganlyn:

> "On one view of it—and others would disagree, I know—if you need to go to an interpretation Act to understand the Act that you are looking at, then that is a sort of admission of failure."[175]

171. Aeth ymlaen i ddweud:

> "… there are elements of interpretation that are particular to the Welsh context, which are simply not dealt with in the interpretation Act as it currently stands, for example, linguistic issues and the interpretation of Welsh expressions and so on. My preference is to make clear on the face of an individual Act what it means."[176]

172. Amlinellodd y Prif Gwnsler Deddfwriaethol y ddwy feddylfryd ynghylch a ddylid cael Deddf Dehongli ar wahân i Gymru:

> "… as things currently stand, there is a Scottish interpretation Act, there's also a Northern Ireland interpretation Act … it's appealing to think, 'Well, there should definitely be a Welsh interpretation Act' … from a technical perspective, some people would argue that that isn't necessarily helpful. Some people don't think that interpretation Acts are helpful … I suspect that a number of lawyers have never even heard of the Interpretation Act … So, I think that there is an argument to say that you shouldn't have an interpretation Act, and that you should always know what the legal position is from the Bill itself. Having said that, the type of things that you have in interpretation Acts are quite technical and, I think, on balance, it does help to have them, because you deal with particular

[174] ML3
[175] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [124], 17 Tachwedd 2014
[176] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [126], 17 Tachwedd 2014

situations … It also has some technical provisions that go beyond the meaning of certain words."[177]

173. Nododd yr anhawster o ran cael Deddf Dehongli i Gymru yn ogystal â *Deddf Dehongli 1978*, oherwydd y dryswch posibl ynghylch pa un ohonynt a fyddai'n gymwys.[178] Awgrymodd po fwyaf y byddai'r corff Cymreig o gyfraith yn gwahanu, yr hawsaf fyddai hi i wneud achos o blaid Deddf Dehongli i Gymru.[179]

174. Awgrymodd Argraffydd y Frenhines y byddai'n cefnogi Deddf o'r fath.[180]

175. Awgrymodd Comisiwn y Gyfraith mai'r cwestiwn go iawn yw a ddylid cael egwyddorion o ddehongli ar wahân sy'n gymwys mewn perthynas â Chymru a deddfwriaeth Cymru.[181] Byddai dull o'r fath yn peri trafferth yn ei farn, ond roedd yn cydnabod y gallai fod achos dros osod rheolau dehongli arbennig ar gyfer deddfwriaeth ddwyieithog."[182]

176. Credwn fod rhywfaint o werth mewn datblygu Deddf Dehongli ar wahân i Gymru er mwyn gwella'r ddealltwriaeth o ddeddfau Cymru ac rydym o'r farn y bydd yr achos dros Ddeddf o'r fath yn cryfhau gydag amser.

177. Nodwn yr anawsterau a all godi yn sgil hyn, a chroesawn ymgynghoriad Comisiwn y Gyfraith ar y mater hwn fel rhan o'i adolygiad o ffurf a hygyrchedd deddfau Cymru.[183] O'n safbwynt ni, rydym yn fodlon y gellir goresgyn yr anawsterau technegol drwy ei gwneud yn glir yn Neddf Cymru i ba raddau y mae'n gymwys.

Argymhelliad 17: Rydym yn argymell bod y Cwnsler Cyffredinol yn gweithio tuag at lunio Deddf Dehongli ar wahân i Gymru ac yn

[177] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [114], 9 Mawrth 2015
[178] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [115], 9 Mawrth 2015
[179] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [117], 9 Mawrth 2015
[180] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [40], 9 Chwefror 2015
[181] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodionparagraff [192], 16 Mawrth 2015
[182] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodionparagraff [192], 16 Mawrth 2015
[183] Comisiwn y Gyfraith, Papur Ymgynghori Rhif 223, Form and Accessibility of the Law Applicable in Wales: A Consultation Paper, Gorffennaf 2015

rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor hwn am y datblygiadau yn hyn o beth.

Effaith y model cadw pwerau: yr effaith ar ddrafftio

178. Ar ddechrau ein gwaith, roeddem yn benderfynol o ddeall goblygiadau model o gymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer Cymru sy'n seiliedig ar gadw pwerau. Ers hynny mae Llywodraeth y DU wedi ymrwymo i fodel o'r fath.[184]

179. Roedd cefnogaeth i fodel o gymhwysedd deddfwriaethol sy'n seiliedig ar gadw pwerau, gan y byddai hwnnw'n symlach a chliriach, ac felly'n well, na'r model presennol.[185]

180. Serch hynny, nodwn farn Llywodraeth Cymru nad y model ond ehangder y cymhwysedd sy'n effeithio ar ddatblygu a drafftio deddfwriaeth.[186] Nodwn hefyd farn y Cwnsler Cyffredinol, er y byddai model cadw pwerau yn gwneud pethau'n gliriach, nid oedd yn credu ei fod, fel y credai rhai, yn ateb popeth.[187]

181. Clywsom rywfaint o dystiolaeth gan Gwnsler Deddfwriaethol a oedd â phrofiad o'r model cadw pwerau yn yr Alban, a nododd:

> "The conferred-powers model means you have to think slightly differently about how you tackle a particular subject. That often doesn't necessarily impact on the drafting, but it can."[188]

182. Fel y Prif Weinidog[189] a'r Llywydd[190] mae gennym ninnau bryderon am y risg y gallai symud at fodel cadw pwerau olygu y gallai'r Cynulliad golli rhywfaint o gymhwysedd deddfwriaethol.

---

[184] Llywodraeth EM, *Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru*, Cm 9020, Chwefror 2015
[185] ML 7, ML11, ML12, ML16, ML17
[186] ML13
[187] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [140], 17 Tachwedd 2015
[188] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [16], 9 Mawrth 2015
[189] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [144-156], 9 Mawrth 2015
[190] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [135], 17 Tachwedd 2014

183. Ers dechrau'r ymchwiliad hwn, rydym wedi ystyried y model cadw pwerau, ac adrodd arno, fel rhan o waith ar gynlluniau Llywodraeth y DU ar gyfer datganoli pellach i Gymru.[191]

[191] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cynigion Llywodraeth y DU ar gyfer Datganoli Pellach i Gymru*, Gorffennaf 2015

5. Memoranda Esboniadol

Cyffredinol

184. Mae Memoranda Esboniadol yn chwarae rhan allweddol o ran helpu Aelodau'r Cynulliad i graffu ar ddeddfwriaeth a'r cyhoedd i'w deall. Tanlinellwyd pwysigrwydd y Memoranda gan y ffaith fod y Goruchaf Lys yn cyfeirio atynt wrth drafod Biliau'r Cynulliad.

185. Mae Rheol Sefydlog 26.6 yn manylu ar yr hyn y mae'n rhaid ei gynnwys mewn Memorandwm Esboniadol. I bob pwrpas, mae'n nodi'r wybodaeth sylfaenol y mae'n rhaid ei chynnwys; yn aml iawn mae angen gwybodaeth arall i esbonio'n glir ac i roi crynodeb cyflawn o bwrpas y ddeddfwriaeth.

186. Fodd bynnag, mae ansawdd y Memoranda Esboniadol wedi bod yn amrywiol iawn yn y Pedwerydd Cynulliad, a chydnabuwyd hyn gan Lywodraeth Cymru.[192]

187. Dywedodd y Llywydd wrthym fel a ganlyn:

> "Mae Memoranda Esboniadol cynhwysfawr sydd wedi'u drafftio'n dda yn hanfodol ar gyfer gwaith craffu effeithiol ar ddeddfwriaeth."[193]

188. Rydym yn cytuno. Yn ein barn ni gall Memorandwm Esboniadol gwael gael effaith andwyol ar allu'r Cynulliad i graffu ar Fil a gallu pob un yr effeithir arno i ddeall pwrpas ac effaith Bil.

189. Clywsom dystiolaeth anghyson am ansawdd y Memoranda Esboniadol, sef eu bod ar y naill law yn well[194] ac ar y llaw arall yn waeth[195] na rhai San Steffan.

190. Fodd bynnag, roedd amrywiaeth barn ynghylch hyd y dogfennau, a sut y gall hyn lesteirio eu heffeithiolrwydd. Yn ôl UCAC:

---

[192] ML13; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [73], 16 Mawrth 2015
[193] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [42], 17 Tachwedd 2014
[194] ML14
[195] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [40], 19 Ionawr 2015

> "Maent yn dueddol o fod yn hir iawn, ac yn eithriadol o ailadroddus. Ac er eu hyd, nid ydynt bob tro'n llwyddo i daflu goleuni pellach ar ddarpariaethau'r Biliau..."[196]

191. Dywedodd Cymdeithas Feddygol Prydain (Cymru):

> "I find the explanatory memoranda have been very helpful, but sometimes, they just seem to be overly long and quite impenetrable..."[197]

192. Rydym wedi nodi fod llawer o wybodaeth yn cael ei chynnwys yn y Datganiadau o Fwriad Polisi, ar wahân i'r Memoranda Esboniadol. Er bod hyn yn aml yn ddefnyddiol, gallai fod hyd yn oed yn fwy defnyddiol cynnwys rhywfaint o wybodaeth yn y Memorandwm Esboniadol a'r Nodiadau Esboniadol.

193. Dylid rhoi ystyriaeth ofalus i'r hyn sydd i'w gynnwys mewn Memorandwm Esboniadol, gan ddechrau â'r hyn sy'n ofynnol gan Reolau Sefydlog 26.6. Dylai unrhyw wybodaeth ychwanegol y dymuna Llywodraeth Cymru ei chynnwys gael ei hasesu'n drwyadl, er mwyn sicrhau ei bod yn helpu'r darllenydd i ddeall y ddeddfwriaeth.

194. Mae'r amrywiaeth o safbwyntiau ynghylch ansawdd ac effeithiolrwydd y Memoranda Esboniadol yn awgrymu y gallai fod yn werth i Lywodraeth Cymru ymgysylltu â rhanddeiliaid rheolaidd am y newidiadau y gellid eu gwneud i wella eu heffeithiolrwydd. Mae'n amlwg i ni bod hwn yn gyfle da i asesiad o'r fath fel y gellir gwneud newidiadau erbyn y Pumed Cynulliad.

195. Soniodd nifer o'r rhanddeiliaid pa mor ddefnyddiol oedd Atodlenni Keeling[198] i ddeall sut y mae deddfwriaeth arfaethedig yn effeithio ar y darpariaethau a geir mewn Deddfau presennol.[199] Fodd bynnag, gallent fod yn dda i ddim os nad ydynt yn cael eu hesbonio'n glir neu os cânt eu cyflwyno'n wael.

196. Awgrymodd UCAC y gallai'r Biliau gynnwys darpariaethau sy'n

---

[196] ML7

[197] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [42], 19 Ionawr 2015

[198] Dogfen sy'n egluro sut y bydd testun darpariaethau darn arall o ddeddfwriaeth yn ymddangos unwaith iddo gael ei ddiwygio gan Fil yw Atodlen Keeling.

[199] Er enghraifft ML11, ML14, ML18

cyfeirio at:

> "... rannau o Ddeddfau eraill sydd nawr yn cael eu diddymu oherwydd bod y Ddeddf yma wedi cael ei chreu. ...wrth gyflwyno Bil, y byddai cael rhyw fath o grynodeb o beth fydd yn cael ei ddisodli, os bydd y Bil yma'n dod yn weithredol fel Deddf, o help."[200]

197. Credwn y byddai cynnwys gwybodaeth gryno o'r fath yn y Memorandwm Esboniadol yn ddefnyddiol.

198. Credwn hefyd y gallai'r Memoranda Esboniadol sôn am sut (yn hytrach nag a yw) Llywodraeth Cymru wedi ystyried hawliau dynol wrth ddatblygu'r ddeddfwriaeth, fel yr awgrymwyd gan Graham Walters[201] ac fel y soniwyd gennym mewn adroddiadau diweddar.[202] Rydym hefyd yn cydnabod bod rhai o Femoranda Esboniadol Llywodraeth Cymru wedi sôn am sut y mae'r Biliau wedi ystyried materion hawliau plant ac rydym o'r farn bod hyn yn arfer da.

199. Croesawn y gydnabyddiaeth Llywodraeth Cymru y gallai mwy gael ei wneud i gynorthwyo defnyddwyr deddfwriaeth drwy wella'r Nodiadau Esboniadol ac rydym yn croesawu ei phrosiect sy'n ystyried sut y gellir cyflawni hyn.[203]

Cynnwys ariannol

200. Mae amryw randdeiliaid[204] wedi mynegi pryderon am ansawdd y wybodaeth ariannol a ddarperir mewn Memoranda Esboniadol.

201. Pwysleisiodd Archwilydd Cyffredinol Cymru bwysigrwydd y

---

[200] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [127], 2 Mawrth 2015
[201] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [179-180], 19 Ionawr 2015
[202] Er enghraifft, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Adroddiad ar y Bil Cynllunio (Cymru)*, Ionawr 2015
[203] ML13
[204] Er enghraifft, ML12, ML17, ML20

wybodaeth ariannol. Meddai:

> "… the Assembly needs information on the expected costs that arise from its legislation if it is to legislate responsibly and for the overall benefit of the people of Wales."[205]

202. Cynhaliodd Swyddfa Archwilio Cymru adolygiad o'r wybodaeth ariannol yn y Memoranda Esboniadol ers mis Tachwedd 2011. Maent wedi amlinellu sut y gellir gwneud gwelliannau i oresgyn y canlynol:

- diffyg eglurder cyffredinol o ran yr amcangyfrifon o gostau ac amserlenni o fewn Memoranda Esboniadol ynghylch y ddeddfwriaeth arfaethedig; a
- amrywiadau yng nghyflawnrwydd yr amcangyfrifon o gostau, gan arwain at ddiffyg trosolwg o gost y ddeddfwriaeth.[206]

203. Yn Rheol Sefydlog 26.6 (vi) nodir y wybodaeth ariannol y mae'n rhaid ei chynnwys yn y Memorandwm Esboniadol, ond mae Archwilydd Cyffredinol Cymru yn teimlo nad yw hynny'n gwbl amlwg bob amser a bod yn rhaid i'r darllenydd wneud cryn dipyn o waith i ddod i ddealltwriaeth gyffredinol.[207]

204. Pryder yr Archwilydd Cyffredinol oedd:

> "… the Assembly should have a clearer idea of the cost of legislation at the point in which you consent to the legislation."[208]

205. Credai po fwyaf o wybodaeth y mae'r Rheolau Sefydlog yn nodi sydd ei hangen yn y Memoranda Esboniadol, y mwyaf cymhleth y bydd y Memoranda.[209] Yr oedd o'r farn bod y dadansoddiadau o'r opsiynau, a gynhwysir yn y Memoranda Esboniadol yn ddryslyd ac awgrymodd ddull o weithredu sy'n seiliedig ar yr hyn y mae'r sefyllfa bresennol yn ei gostio a'r gost ar ôl y ddeddfwriaeth.[210]

---

[205] ML20
[206] ML20
[207] ML20
[208] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [10], 18 Mai 2015
[209] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [16], 18 Mai 2015
[210] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [8], 18 Mai 2015

206. Mae'n amlwg bod angen gwella'n sylweddol y ffordd y cyflwynir gwybodaeth ariannol.

207. Teimlai Archwilydd Cyffredinol Cymru mai un ateb posibl fyddai diwygio Rheolau Sefydlog y Cynulliad i'w gwneud yn ofynnol i gyflwyno tabl sy'n crynhoi'r costau sy'n ofynnol o dan Reol Sefydlog 26.6 (vi). Mae copi o'r tabl a awgrymwyd ganddo yn Atodiad 4.

208. Cawsom ein darbwyllo gan awgrym yr Archwilydd Cyffredinol y dylai tabl cryno o'r fath sy'n dangos amcangyfrif o'r costau gael ei gynnwys yn y Memoranda Esboniadol. Byddai'r tabl yn helpu i sicrhau dull gweithredu cyson ar draws yr holl Filiau. Byddai'n cynorthwyo'r Cynulliad a'r rhanddeiliaid o ran craffu a deall effaith ariannol y ddeddfwriaeth arfaethedig.

209. Dywedodd swyddog a ddaeth gydag Archwilydd Cyffredinol Cymru y dylid cyfeirio'n glir at wybodaeth ym mhob Memorandwm Esboniadol fel y gellir dod o hyd iddi'n rhwydd[211]. Cytunwn â hyn a nodwn ei fod yn berthnasol i holl ofynion Rheol Sefydlog 26.6.

210. Pryderwn y gallai bwlch craffu ariannol ddigwydd pan fydd newidiadau sylweddol sydd â goblygiadau ariannol yn cael eu gwneud i Fil ar ôl Cyfnod 1. Credwn y dylai pwyllgorau ystyried yn drwyadl oblygiadau ariannol gwelliannau a hefyd gwneud gwaith craffu pellach ar y goblygiadau hynny rhwng y cyfnodau craffu os bydd angen.

Cynigion ar gyfer newid

211. Credwn fod angen ailwampio dull Llywodraeth Cymru o lunio Memoranda Esboniadol, o ran y modd y cânt eu cyflwyno yn ogystal â'r hyn y dylent ei gynnwys. Fel rhan o'r ailwampio hwn, credwn mai da o beth fyddai adolygu'r berthynas rhwng Memoranda Esboniadol a'r Datganiadau o Fwriad y Polisi i sicrhau bod cydbwysedd y cynnwys yn gywir.

Argymhelliad 18: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru adolygu ei dull o ran Memoranda Esboniadol a chyhoeddi canlyniad yr adolygiad hwnnw yn barod ar gyfer y Pumed Cynulliad.

---

[211] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [19], 18 Mai 2015

212. Wrth gynnal yr adolygiad hwn, credwn y dylai Llywodraeth Cymru ganolbwyntio ar sicrhau bod y Memoranda Esboniadol:

- yn fwy cryno ac yn llai ailadroddus, gyda phwyslais ar y ddeddfwriaeth ei hun yn hytrach na'r cyd-destun polisi ehangach;
- yn fwy cyson ac wedi'u strwythuro'n glir o amgylch templed safonol;
- yn haws i bori drwyddynt, ac yn cynnwys cyfeiriadau clir at ofynion penodol Rheol Sefydlog 26.6;
- yn cynnwys gwell gwybodaeth ariannol sy'n gysylltiedig â gwir gostau'r Bil ac sydd wedi'i chymharu â'r costau presennol, yn hytrach na'r costau ychwanegol a allai godi o opsiynau a ystyrir; a
- yn esbonio'n glir sut y mae'r gyfraith newydd yn gysylltiedig â'r fframwaith cyfreithiol presennol ac yn ei ddiwygio.

213. Nodwn nad yw'r Llywydd o'r farn bod angen newid y Rheolau Sefydlog mewn perthynas â Memoranda Esboniadol.[212]

214. Er hynny, credwn y gallent gael eu diwygio i ddod â mwy o eglurder i'r hyn sydd ei angen, yn enwedig o ran gwybodaeth ariannol. Byddai hyn yn cyfrannu at wella hygyrchedd y ddeddfwriaeth ac yn annog y cyhoedd i ymwneud mwy â'r broses ddemocrataidd.

215. Rydym eisoes wedi gwneud un argymhelliad, argymhelliad 4, ynghylch y wybodaeth sydd i'w chynnwys mewn Memoranda Esboniadol (sy'n berthnasol i Filiau drafft).

Argymhelliad 19: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn adolygu gofynion Rheol Sefydlog 26.6 erbyn y Pumed Cynulliad, a'i fod yn ystyried y canlynol yn benodol:

(i) cynnwys gofyniad bod yr Aelod sy'n gyfrifol yn dangos yn glir ble yn y Memorandwm Esboniadol y ceir hyd i ofynion y Rheol Sefydlog (er enghraifft, trwy gyfrwng mynegai priodol);

[212] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [49], 24 Tachwedd 2014

(ii) yr awgrymiadau a wnaed gan Archwilydd Cyffredinol Cymru ynglŷn â sut y gellid gwella Rheol Sefydlog 26.6(vi) i ddarparu gwybodaeth ariannol cliriach;

(iii) cynnwys gofyniad bod yr Aelod sy'n gyfrifol am Fil yn esbonio sut y mae wedi ystyried y confensiwn hawliau dynol wrth baratoi'r Bil;

(iv) cynnwys gofyniad bod yr Aelod sy'n gyfrifol am Fil yn darparu tabl tarddiadau.

216. Credwn fod gwerth mewn gofyn i Lywodraeth Cymru lunio Atodlenni Keeling. Gall gynnwys Atodlen o'r fath mewn Memorandwm Esboniadol wneud y ddogfen honno'n anhylaw a chredwn y dylid ei llunio fel dogfen ar wahân.

Argymhelliad 20: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn paratoi cynigion i ddiwygio Rheolau Sefydlog y Cynulliad i'w gwneud yn ofynnol bod Atodlenni Keeling ar gael i gyd-fynd â Bil pan gaiff ei gyflwyno (os yw'n cynnig diwygio'r ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol).

6. Gwaith craffu deddfwriaethol

Y broses ddeddfwriaethol yn y Cynulliad

217. Mae proses ddeddfwriaethol y Cynulliad ar gyfer craffu ar Filiau i'w chael yn Rheol Sefydlog 26.

218. Mewn termau cyffredinol iawn, mae proses ag iddi bedwar cyfnod ar gyfer craffu ar Fil:

Cyfnod 1: un o bwyllgorau'r Cynulliad yn ystyried egwyddorion cyffredinol y Bil;

Cyfnod 2: yr un Pwyllgor â Chyfnod 1 yn trafod y Bil yn fanwl gan gynnwys trafod a phleidleisio ar welliannau a gyflwynwyd gan Aelodau'r Cynulliad;

Cyfnod 3: trafod y Bil yn fanwl mewn Cyfarfod Llawn o'r Cynulliad gan gynnwys trafod a phleidleisio ar welliannau a gyflwynwyd gan Aelodau'r Cynulliad;

Cyfnod 4: y Cynulliad yn pleidleisio ar gynnig i basio testun terfynol y Bil.

219. Rhwng Cyfnod 3 a Chyfnod 4, mae Cyfnod dewisol arall — y Cyfnod Adrodd — y caiff yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil ofyn amdano[213] a gynhelir â chytundeb y Cynulliad[214]. Mae'n dilyn yr un drefn â Chyfnod 3.

220. Os caiff Bil ei basio gan y Cynulliad yng Nghyfnod 4, rhaid i Fil gael Cydsyniad Brenhinol gan y Frenhines cyn dod yn Ddeddf Cynulliad.

221. Ceir gwybodaeth fanylach am y broses ddeddfwriaethol yn y mannau priodol yn y Bennod hon.

---

[213] Mae Rheol Sefydlog 24 yn cynnwys diffiniad o Aelod sy'n gyfrifol am ddeddfwriaeth gan gynnwys Bil. Yn achos Bil Llywodraeth Cymru, un o Weinidogion Cymru fydd yr Aelod sy'n gyfrifol fel arfer. Yn achos Bil Aelod, yr Aelod sy'n gyfrifol yw'r Aelod Cynulliad sydd wedi cael caniatâd y Cynulliad i gyflwyno Bil.

[214] Rheol Sefydlog 26.45

Capasiti'r Cynulliad Cenedlaethol

222. Mae craffu ar gynigion deddfwriaethol y Cynulliad yn rhan sylfaenol o'r broses ddeddfu. Fel y dywedodd Cymdeithas Ddysgedig Cymru wrthym:

> "Careful, considered scrutiny is essential to ensure the best quality legislation. So all efforts to enhance scrutiny, including the role of prelegislative scrutiny involving interested parties, are to be encouraged, having regard to the limitations imposed by the burden on Assembly Members."[215]

223. Dywedodd Archwilydd Cyffredinol Cymru:

> "… scrutiny relies on two things: it relies on the information by which you scrutinise, and it relies on time to scrutinise … the Assembly really could do with more time to scrutinise legislation. That might mean that you need to look perhaps at pre-legislative consultation stages a bit more in order to ensure that the legislation itself—not just the intent behind legislation, but perhaps the draft Bill itself—is exposed to a degree of external scrutiny. Because, with the size of legislature that the Assembly is, it will be hard-pressed to scrutinise. I make the same point that I did when I was a member of the Richard commission: I think that the Assembly needs more Members to do its job properly."[216]

224. Dywedodd y Llywydd y byddai cynyddu nifer yr Aelodau Cynulliad sydd ar gael i graffu ar ddeddfwriaeth yn ddatblygiad cadarnhaol:

> "Carfan gymharol fach o Aelodau sydd gan y Cynulliad nad ydynt yn Aelodau o'r Llywodraeth i graffu ar raglen lawn o Filiau mewn system un siambr. Nid oes amheuaeth na fyddai cynnydd yn nifer yr Aelodau, fel y rhagwelir gan Gomisiwn Silk ac eraill, yn cael effaith gadarnhaol ar allu'r Cynulliad i ddeddfu, o ran rhannu'r llwyth gwaith yn fwy effeithiol, ond hefyd o ran caniatáu mwy o gyfleoedd i Aelodau ddatblygu eu harbenigedd a'u gwybodaeth ymhellach." [217]

---

[215] ML3

[216] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [18], 18 Mai 2015

[217] ML17

225. Roedd yr angen am ragor o gapasiti i brosesu deddfwriaeth yn farn a fynegwyd yn ein digwyddiad rhanddeiliaid ym mis Hydref 2014.

226. Yn ôl Cymdeithas Hansard nid oes gan y Cynulliad:

> "… the capacity that leads to a backbench culture of a kind that you find in a bigger legislature. That has implications in terms of committee work and legislation … But that's always struck me as one of the issues that defines how Members engage with the work."[218]

227. Cyfeiriodd y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth at adborth a gafodd fod:

> "… a lot of pressure on a small number of Members, which goes back to the bigger question about our capacity and our ability to actually handle a lot of legislation as an Assembly."[219]

228. Rydym eisoes wedi nodi ym Mhennod 4 y gwelliannau a allai ddod yn sgil defnyddio Biliau drafft wrth graffu cyn deddfu. Credwn hefyd y gwllid gwella'r broses graffu ymhellach:

- drwy wneud newidiadau i graffu deddfwriaethol (sy'n deillio o Reol Sefydlog 26);
- drwy graffu ar ôl deddfu; a
- drwy graffu ar is-ddeddfwriaeth sy'n deillio o'r Deddfau a'r Mesurau.[220]

229. Heb os, mae'r ffyrdd yr ydym yn eu hawgrymu o wella'r broses graffu yn codi cwestiynau ynghylch sut y gellid cyflawni gwelliannau o'r fath. Yn ogystal â rhai o'r tystion y cawsom dystiolaeth ganddynt, mae llawer o sylwebyddion wedi awgrymu y gellid gwella'r broses graffu be byddai cynnydd yn nifer yr Aelodau Cynulliad.[221]

---

[218] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [251], 9 Mawrth 2015
[219] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [14], 16 Mawrth 2015
[220] Mesur yw'r enw a rhoddwyd i'r ddeddfwriaeth sylfaenol a basiwyd gan y Cynulliad rhwng 2007 a 2011.
[221] *Adroddiad Comisiwn Richard, Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, Gwanwyn 2004; y Gymdeithas Diwygio Etholiadol,*Mae Maint yn Cyfrif - Gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy effeithiol;* Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, Mawrth 2014

230. Yn sicr, credwn y byddai cynyddu capasiti'r Cynulliad yn cael effaith gadarnhaol ar ei allu i ymgymryd â phob agwedd ar graffu, nid dim ond yr hyn sy'n ofynnol o dan Reol Sefydlog 26, ond hefyd craffu cyn deddfu ac wedi hynny.

231. Yn ein barn ni, byddai'n sicrhau bod modd craffu'n well, yn fwy trwyadl ac effeithiol ar oes darn o ddeddfwriaeth: o gynnig i weithredu, ac yna i werthuso pa mor llwyddiannus neu aflwyddiannus y bu o ran cyflawni ei amcanion.

232. Dros y tymor hir credwn y gallai cynyddu maint y Cynulliad gyfrannu at wella ansawdd y ddeddfwriaeth a gynhyrchir gan y Cynulliad. Bydd ffactorau eraill hefyd yn berthnasol: dull Llywodraeth Cymru o ddatblygu ei chynigion, sgiliau Aelodau'r Cynulliad, yr ymchwil a'r cymorth arall sydd ar gael, yn ogystal â rôl pwyllgorau yn y broses (rydym yn crybwyll y strwythurau pwyllgor ym Mhennod 8 o'r adroddiad hwn).

233. Nid yw hynny'n golygu nad yw'r gwaith craffu presennol yn cyrraedd y safon. Credwn ei fod, a dyna farn pobl eraill hefyd. Fodd bynnag, credwn fod lle i wella'r broses graffu gyda maint presennol y Cynulliad a'r materion sy'n dod o dan Rheol Sefydlog 26. Trafodwn y rhain yng ngweddill y bennod hon.

Barn Llywodraeth Cymru ar graffu

234. Rydym wedi gwneud sylwadau yn ein hadroddiad am rai pryderon a oedd gennym ynghylch sylwadau Llywodraeth Cymru am y broses graffu (er enghraifft yn ei thystiolaeth ysgrifenedig[222] ac fel y nodwyd gennym ym mharagraffau 99 i 100).

235. Pan ofynnom pwy sy’n penderfynu’r lefel briodol o waith craffu i’w wneud ar Filiau, dywedodd y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth wrthym:

> “Clearly, it’s a matter for the Assembly to decide what the level of scrutiny should be, but I think it’s very important that we start the process by making sure we’re planning for the

[222] ML13

timetabling and that we're making effective use of our resources."[223]

236. Pan holwyd y Prif Weinidog am y mater hwn, dywedodd:

> "… ultimately, of course, it's for the Assembly itself to decide how scrutiny is taken forward. We do try and timetable Bills according to their complexity and according to the size and nature of each Bill. It's not an exact science in terms of determining how much time exactly is needed, but we are certainly aware that, when a substantial piece of legislation comes forward, we have to think about ensuring that Members are able to scrutinise properly during the course of the Bill's progress."[224]

237. Mater i'r Cynulliad benderfynu arno yw lefel y craffu sydd i'w wneud ar bob Bil, ac felly croesawn eglurhad Llywodraeth CYmru ar y pwynt hwn a'r dull gweithredu y mae'n bwriadu ei fabwysiadu.

Craffu yng Nghyfnod 1

238. Teimlai UCAC bod y broses graffu yng Nghyfnod 1 yn fanwl a thrylwyr, ac yn gyfle gwych i ganfod yr holl broblemau perthnasol.[225]

239. Rydym yn cytuno. Rydym yn gweld gwerth i Gyfnod 1 fel cyfle i randdeiliaid, a allai neu na allai fod wedi cyfrannu at y trafodaethau cyn y broses ddeddfu, i esbonio eu barn ar ddarn ffurfiol o ddeddfwriaeth gydag un o bwyllgorau'r Cynulliad yn hytrach na Llywodraeth Cymru. Y gobaith yw y bydd canlyniad y rhyngweithiad hwn yn galluogi cynigydd y ddeddfwriaeth i ystyried materion o amrywiaeth o safbwyntiau ac i ystyried ffyrdd amgen, ac weithiau ffyrdd gwell, o sicrhau canlyniadau, a hynny yn y pen draw gyda golwg ar wella ansawdd y gyfraith a gynhyrchir.

240. Awgrymodd llawer o ymatebwyr y dylid trefnu rhagor o amser ar gyfer craffu yng Nghyfnod 1, yn bennaf er mwyn rhoi amser iddynt baratoi ymatebion i ymgynghoriadau'r pwyllgor. Y Pwyllgor Busnes sy'n

---

[223] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [5], 16 Mawrth 2015
[224] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [226], 23 Mawrth 2015
[225] ML7

gyfrifol am gytuno ar y terfynau amser adrodd ar gyfer Biliau yng Nghyfnod 1, yn dilyn cynnig gan yr Aelod sy'n gyfrifol.

241. Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru y byddai llywodraeth leol yn croesawu rhagor o amser ar gyfer craffu yng Ngyfnod 1 i ganiatáu ymgysylltu, archwilio a chraffu'n ehangach ar ddeddfwriaeth,[226] er eu bod yn cydnabod bod amserlen ddeddfwriaethol anodd i lynu wrthi.[227] Teimlai Cymdeithas Feddygol Prydain (Cymru) fod Cyfnod 1 yn rhy fyr weithiau i ganiatáu digon o ymgynghori gyda'r sefydliadau sy'n aelodau ohono a bod angen o leiaf ddeufis.[228] Roeddent hefyd yn tynnu sylw at rai o'r heriau a wynebir ganddynt.[229]

242. Dywedodd y Llywydd fod y Pwyllgor Busnes, lawer gwaith, wedi cytuno i ymestyn y dyddiad cau gwreiddiol i Bwyllgor gwblhau ei adroddiad Cyfnod 1 "i ddarparu ar gyfer ymrwymiadau eraill y Pwyllgor, ehangder cwmpas y Bil, cymhlethdod y materion a'r ystod o dystiolaeth a gafwyd."[230]

243. Mae yna amrywiaeth o ffactorau ymarferol i'w hystyried o safbwynt pwyllgor wrth geisio barn rhanddeiliaid, megis trefnu ymarfer ymgynghori, trefnu nifer addas o sesiynau tystiolaeth lafar, dadansoddi ymatebion i'r ymgynghoriad, drafftio a chytuno ar adroddiadau.

244. Yn yr un modd, mae angen i Lywodraeth Cymru hefyd gofio, wrth gynnig amserlen ar gyfer craffu ar ei deddfwriaeth (drwy'r Aelod sy'n gyfrifol), am hawl y ddeddfwrfa, drwy ei phwyllgorau, i ymgynghori ar fwriadau deddfwriaethol y llywodraeth a'r gwaith sy'n debygol o fod yn gysylltiedig â hynny.

245. Rydym yn deall pryderon rhanddeiliaid sy'n teimlo nad oes digon o amser iddynt gyfrannu i broses graffu Cyfnod 1 yn unol â'u dymuniad. Rydym wedi ystyried a ddylid cynnwys lleiafswm amser ar gyfer proses graffu o'r fath yn y Rheolau Sefydlog. Fodd bynnag, credwn y gall argymhelliad 3 o blaid cyhoeddi Biliau drafft leddfu rhai

---

[226] ML12
[227] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [250], 19 Ionawr 2015
[228] ML16
[229] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [73-74], 19 Ionawr 2015
[230] ML17

pryderon gan y byddai rhanddeiliaid yn fwy cyfarwydd â diben y Bil, ac felly'n ymwneud fwy ag ef.

246. Yn ein barn ni, byddai'n well adolygu'r angen am leiafswm amser ar gyfer craffu yng Nghyfnod 1 ar ôl cyfnod o amser (er enghraifft yn dilyn hynt nifer resymol o Filiau drwy'r Pumed Cynulliad) i fesur yr effaith a gaiff cyhoeddi Biliau drafft.

247. Os nad yw'r Llywodraeth yn llwyr dderbyn argymhelliad 3 ynghylch cyhoeddi Biliau drafft, credwn y dylid cynnal adolygiad yn gynharach yn y Pumed Cynulliad.

Argymhelliad 21: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes, ar ôl cyfnod priodol o amser yn ystod y Pumed Cynulliad, yn adolygu'r angen am gynnwys lleiafswm amser yn y Rheolau Sefydlog ar gyfer craffu ar Filiau yng Nghyfnod 1.

Craffu ariannol

248. Un agwedd allweddol ar graffu yw craffu ar gost y ddeddfwriaeth.

249. Roedd pwysigrwydd hynny'n thema yn nhystiolaeth Archwilydd Cyffredinol Cymru i ni.[231] Meddai:

> "… the Assembly needs information on the expected costs that arise from its legislation if it is to legislate responsibly and for the overall benefit of the people of Wales."[232]

250. Mae SOLACE Cymru [233]a Chyngor Sir y Fflint[234] wedi tynnu sylw at yr angen am well asesiadau effaith rheoleiddiol. Cyfeiriodd Cyngor Sir y Fflint at yr angen ganlynol:

> "… for a more effective system of Regulatory Impact Assessments with a more realistic appraisal of the likely cost of the proposed legislation."[235]

---

[231] ML20; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [x i x], 18 Mai 2015
[232] ML20
[233] ML15
[234] ML6
[235] ML6

251. Mae'r awgrym ynghylch arfarniad mwy realistig o gost deddfwriaeth yn tynnu sylw at y rheswm pam mae craffu ariannol mor bwysig.

252. Roedd YourLegalEyes yn synnu nad oedd y Pwyllgor Cyllid wedi darparu adroddiadau ar gyfer pob un o'r prif Filiau yn y Cynulliad hwn, gan nodi mai dim ond un adroddiad (adeg cyflwyno'u sylwadau) a welsant gan y Pwyllgor Cyllid ar Filiau.[236]

253. Efallai bod craffu ariannol ar Filiau yn cael ei lesteirio gan y data ariannol o ansawdd gwael a geir mewn Memoranda Esboniadol y cyfeirir atynt ym Mhennod 5 ac y mae argymhelliad 19, yn rhannol, yn ceisio mynd i'r afael â hwy. Fodd bynnag, ni ddylai hynny atal y broses graffu ariannol rhag digwydd.

254. Nid ydym wedi ystyried yn fanwl ddull y Pwyllgor Cyllid a'r pwyllgorau eraill o ryngweithio i graffu ar agweddau ariannol y ddeddfwriaeth (nac wedi cael unrhyw dystiolaeth amdano). Mae ymgymryd â gwaith craffu o'r fath yn hanfodol o gofio y gallai effeithio ar lwyddiant Bil o ran cyflawni ei amcanion polisi.

255. Os nad oes dull o'r fath ar gael, credwn mai un ffordd o wneud hynny fyddai i'r Pwyllgor Cyllid gynnal asesiad cychwynnol o oblygiadau ariannol Bil yn fuan ar ôl iddo gael ei gyflwyno ac i roi gwybod i'r pwyllgor perthnasol sy'n gyfrifol am graffu ar y Bil hwnnw yng Nghyfnod 1 am ei ganfyddiadau. Gallai'r pwyllgor perthnasol wedyn ddefnyddio'r wybodaeth hon, ynghyd â'i arbenigedd pwnc, i wneud gwaith craffu ariannol llawnach ar Fil, pe byddai hynny'n angenrheidiol.

256. Efallai y bydd mwy o gyfyngiadau ar amser y Pwyllgor Cyllid yn y dyfodol oherwydd bod y Cynulliad wedi cael pwerau trethu. O ganlyniad, dylai'r Pwyllgor Pwyllgor Busnes ystyried pwy sy'n ymgymryd â gwaith craffu ariannol fel rhan o unrhyw gyngor y mae'n ei roi i'r Cynulliad am y strwythurau pwyllgor yn y Pumed Cynulliad (gweler Pennod 8 ac argymhelliad 31).

[236] ML11

257. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym:

> "Wrth edrych i'r dyfodol, mae'r Llywodraeth yn rhagweld y gall fod yn briodol ymdrin hefyd â rhai materion ariannol neu refeniw treth drwy broses graffu amgen..." [237]

258. Dywedodd Archwilydd Cyffredinol Cymru:

> "... the Assembly will face a particular challenge once the treasury functions start to flow to the Welsh Government, and we start to look at tax raising. I think there will be a need to ensure that those provisions are adequately introduced, adequately explained by memoranda, and adequately scrutinised by the Assembly."[238]

259. Roedd hefyd yn teimlo y byddai swyddogaeth drysorlys gref yn cael effaith wirioneddol ar ddeddfwriaeth,[239] gan nodi bod y fath drefn, yn San Steffan, yn arwain at ddiffiniad llawer cliriach o'r costau, a fydd, yn ei dro, yn helpu goruchwyliaeth ddemocrataidd.[240]

260. Mae'n amlwg o'r ohebiaeth[241] bod Comisiwn y Cynulliad yn ystyried yn ofalus ac yn paratoi ar gyfer datganoli cyllidol trwy ei waith cynllunio strategol ar gyfer y Pumed Cynulliad. Croesawn y flaenoriaeth a roddir i'r gwaith hwn. Credwn y dylai Comisiwn y Cynulliad egluro'r newidiadau y gallai fod eu hangen i'r Rheolau Sefydlog sy'n deillio o'i waith.

[237] ML13
[238] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [60], 18 Mai 2015
[239] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [82], 18 Mai 2015
[240] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [82 ac 86], 18 Mai 2015
[241] Llythyr oddi wrth David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol at Jocelyn Davies AC, Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid, *Ymchwiliad: Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad*, 26 Mawrth 2015; Llythyr oddi wrth Jocelyn Davies AC, Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid at David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliad: Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad*, 16 Ebrill, 2015; Llythyr gan Jocelyn Davies AC, Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid at y Llywydd, *Gweithdrefnau'r Gyllideb*, 5 Mai 2015; Llythyr oddi wrth y Llywydd at Jocelyn Davies AC, Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid, 19 Mai, 2015

Diwygio Biliau

Y weithdrefn bresennol

261. Fel y nodwyd eisoes, ar hyn o bryd mae dau gyfnod diwygio gorfodol (Cyfnod 2 yn y Pwyllgor a Chyfnod 3 yn y Cyfarfod Llawn), ac mae modd defnyddio Cyfnod Adrodd ychwanegol ar gais yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil. Hefyd, mae cyfle arall i gyflwyno gwelliannau yn ystod Cyfnod 3 a Chyfnod Adrodd pellach. Dim ond er mwyn egluro darpariaeth mewn Bil, neu i roi effaith i ymrwymiadau a roddwyd yn y Cyfnod 3 neu'r Cyfnod Adrodd cynharach y ceir cyflwyno gwelliannau o'r fath[242].

Nifer gwelliannau Llywodraeth Cymru

262. Rydym eisoes wedi nodi ym Mhennod 4 ein pryderon y gall polisïau sydd heb eu datblygu'n llawn arwain at gyflwyno Biliau sydd heb eu datblygu'n llawn, ac felly at gyflwyno nifer fawr o welliannau gan Lywodraeth Cymru yn nes ymlaen yn y broses ddeddfwriaethol.

263. Yn benodol, credwn y gallai nifer sylweddol o welliannau un iaith a gyflwynir i gwmpasu gwallau drafftio amharu ar yr amser sydd ar gael i ystyried gwelliannau mwy sylweddol. Gwnaed y pwynt hwn gan un o'r swyddogion a ddaeth gyda'r Llywydd.[243]

264. Cyfeiriodd y Llywydd at y mater penodol hwn:

> "I think that it is very important that a lot of work is done before the Bill is placed before the Assembly. There is nothing more time-wasting than having to make all of these amendments, which we have done with several Bills. The social services Bill was one and there was another one … to which there were hundreds of amendments, and that just takes up so much time. So, there could have been a lot more preparatory work done by the Government before it brought it forward; I think that might help. I think that pre-legislative scrutiny helps quite a lot."[244]

---

[242] Gweler Rheolau Sefydlog 26.39-26.41 a 26.46
[243] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [36], 24 Tachwedd 2014
[244] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [53], 24 Tachwedd 2014

265. Fodd bynnag, nid oedd yn credu bod angen rhagor o gyfnodau i ymdrin â nifer fawr o welliannau. Dywedodd:

> "I do not think that we need more stages, but we need more time for the existing stages. It is important that we are not wasting time on amendments that should not be there—things that should have been sorted out before the legislation came forward. I think that is the big issue."[245]

266. Mae Pennod 4 o'r adroddiad hwn yn dangos y ffyrdd y credwn y gallai nifer gwelliannau Llywodraeth Cymru gael ei chyfyngu i'r rhai sy'n deillio yn unig o'r broses graffu.

267. Mae adrannau'r bennod hon yn tynnu sylw at sut, yn ein barn ni, y gellid craffu ar nifer sylweddol o welliannau (gan gynnwys pan fydd newidiadau polisi yn cael eu cynnig gan Lywodraeth Cymru yn y cyfnodau diwygio).

Gwaith craffu ychwanegol gan bwyllgorau yng Nghyfnod 1

268. Pan ofynnwyd gennym a oedd modd cyfeirio mater yn ôl i'r pwyllgor rhwng Cyfnodau ar gyfer cyflwyno gwelliannau er mwyn craffu arno ymhellach (yn debyg i'r hyn a wneir yng Nghyfnod 1), gobeithiai'r Llywydd na fyddai angen am hynny[246], ond os oes pethau na ellir eu cywiro yng Nghyfnodau 2 a 3, yna gallai hynny fod yn ffordd ymlaen.[247] Nododd y gallai arwain at ragor o bwysau ar gapasiti pwyllgorau pe byddai hynny'n digwydd.[248]

269. Dywedodd swyddog a ddaeth gyda'r Llywydd fod y broses ar gyfer ystyried amserlenni ar gyfer Biliau wedi'i gwella ac roedd eisoes lawer o hyblygrwydd yn y Rheolau Sefydlog[249]. Dywedodd y Llywydd yn ddiweddarach:

> "I think that time needs to be factored in to make sure that stakeholders do actually get the opportunity, because the laws

[245] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [59], 24 Tachwedd 2014
[246] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [61], 24 Tachwedd 2014
[247] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [63], 24 Tachwedd 2014
[248] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [63], 24 Tachwedd 2014
[249] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [65], 24 Tachwedd 2014

are about the people of Wales, and, if they cannot have their say in them, then they are not going to be fit for purpose at the end."[250]

270. Cafwyd galwad hefyd gan YourLegalEyes i bwyllgorau Cyfnod 1 ailedrych ar Filiau sydd wedi'u diwygio'n sylweddol yng Nghyfnod 2 neu'n ddiweddarach.[251] Mynegwyd barn debyg gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru:

> "The Assembly should introduce a referral mechanism into the legislative process, whereby significant amendments (either in number or nature) introduced at Stage 3 may have a significant impact on the scope or practicability of the Bill and may require further Stage 1 scrutiny and engagement with relevant stakeholders. It may not be a necessary process for all Bills, however, would be a valuable safeguard for scrutiny in a unicameral legislature."[252]

271. Mae'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg wedi awgrymu un dull posibl. Cyflwynodd y Gweinidog Addysg a Sgiliau welliannau yng Nghyfnod 2 i Fil Cymwysterau Cymru sy'n ymwneud â maes polisi newydd. Derbyniwyd y gwelliannau yng Nghyfnod 2 gan y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg. Yn dilyn y trafodion hyn, cynhaliwyd ymarfer ymgynghori byr ar y gwelliannau a dderbyniwyd er mwyn clywed barn rhanddeiliaid cyn craffu ar y Bil yng Nghyfnod 3 yn y Cyfarfod Llawn. Gwnaethom groesawu'r y dull hwn a'i gymeradwyo. Gobeithiwn y bydd pwyllgorau eraill mewn sefyllfa i fabwysiadu arfer tebyg (os bydd eu rhaglenni gwaith yn caniatáu hynny).[253]

272. Credwn fod y Rheolau Sefydlog presennol yn rhoi hyblygrwydd i bwyllgorau ymgymryd â rhagor o waith craffu ar welliannau a gyflwynir ac a dderbynir Nghyfnod 2, os bydd hynny'n angenrheidiol ac os bydd amser.

273. Serch hynny, rydym yn ymwybodol o'r cyfyngiadau amser posibl ar y pwyllgor a'r rhanddeiliaid sy'n ymgymryd â gwaith o'r fath. Fodd

---

[250] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [81], 24 Tachwedd 2014
[251] ML11
[252] ML12
[253] Llythyr gan David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol at Ann Jones AC, Cadeirydd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, *Gwelliannau Cyfnod 2 Bil Cymwysterau Cymru,* Mai 2015

bynnag, fel y nodwyd gennym, nid ydym yn credu y dylai pwyllgorau gael eu hunain, fel mater o drefn, yn y sefyllfa o orfod craffu ar nifer fawr o welliannau a gyflawnir yng Nghyfnod 2 oherwydd bod Bil anghyflawn wedi'i gyflwyno. Mae argymhelliad 3 (yn ymwneud â Biliau drafft), ac argymhellion 9 a 10 (yn ymwneud â chywirdeb Bil pan fo'n cael ei gyflwyno) yn berthnasol i'r mater hwn. Gall ein barn am y Cyfnod Adrodd (gweler isod) hefyd liniaru pryderon posibl ynghylch yr amser sydd ar gael i wneud gwaith craffu ychwanegol.

Trafod gwelliannau yn y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

274. O ran craffu ar welliannau, roedd YourLegalEyes yn galw am i'r Pwyllgor hwn adrodd ar welliannau a oedd yn cynnwys pwerau dirprwyedig sylweddol.[254]

275. Rydym yn croesawu'r pwynt a wnaed gan YourLegalEyes, ac yn cytuno ag ef, a byddwn yn ystyried gwneud gwaith craffu o'r fath yn y dyfodol. Byddwn yn cynnwys hyn mewn unrhyw waith gwaddol a wneir ar gyfer ein pwyllgor olynol yn y Pumed Cynulliad.

Y Cyfnod Adrodd

276. Hefyd, galwodd YourLegalEyes am Gyfnod Adrodd systematig fel ffordd o ddiwygio a mireinio cyfraith Cymru, ac roedd o'r farn bod hynny'n gyfnod defnyddiol mewn Cynulliad un siambr.[255]

277. Nid oedd y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth yn credu y dylai Cyfnod Adrodd fod yn gymwys i bob Bil fel mater o drefn[256] ac y dylid ystyried pob achos yn unigol.[257] Nid oedd y Prif Weinidog o blaid cyfnod gorfodol arall[258] a phan gafodd ei holi ymhellach dywedodd:

> "I personally, wouldn't favour the system where the Report Stage is, in effect, another Stage 3 where any number of amendments are just put down once again and exactly the same situation happens again. I don't think that adds anything.

[254] ML11
[255] ML11
[256] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodionparagraff [75], 16 Mawrth 2015
[257] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodionparagraff [80], 16 Mawrth 2015
[258] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodionparagraff [97] 23 Mawrth 2015

> So, I think the answer would be it would depend on what the stage might look like … is it something that would add a substantial amount of time to the passage of the Bill? How limited would the scope of the Report Stage be? Would there be the opportunity for, as it were, technical amendments to be put down, and if so, who would define what those amendments would be? I think all of those things would have to be looked at in terms of coming to a view as to whether a Report Stage of that kind would be appropriate."[259]

278. Credwn byddai Cyfnod Adrodd gorfodol yn ychwanegu gwerth at y broses graffu ac yn arwain at welliannau yn ansawdd y gyfraith a lunnir, yn enwedig o ystyried statws y Cynulliad fel deddfwrfa un siambr, sydd heb y broses graffu ychwanegol a wneir gan ail siambr.

279. Anghytunwn â barn y Prif Weinidog y byddai gwneud hyn yn golygu bod yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil yn colli rheolaeth arno.[260] Cyn gynted ag y caiff Bil ei gyflwyno'n ffurfiol mae'n dod yn gyfrifoldeb y Cynulliad. Mae hyn yn cynnwys y cyfrifoldeb i brosesu Biliau er mwyn caniatáu i'r llywodraeth etholedig ddiogelu ei busnes. Mae gennym bob ffydd yn ewyllys a gallu'r Cynulliad i gyflawni'r cyfrifoldeb hwnnw boed cyfnod diwygio ychwanegol ar gael ai peidio.

280. Beth bynnag, dim ond mis gan mwyaf y mae Cyfnod Adrodd gorfodol yn debygol o'i ychwanegu at y broses ddeddfwriaethol, ac nid yw'n edrych yn arbennig o feichus o'i gymharu â'r amser a gymerir i graffu mewn ail siambr. At hynny, bydd Llywodraeth Cymru yn gwybod bod angen ei gynnwys fel rhan o'i phrosesau mewnol cyn cyflwyno Bil.

281. Fel yn achos y Cyfnod Adrodd dewisol presennol, rydym o'r farn y dylai'r Llywydd gadw'r pŵer i ddethol gwelliannau[261], gan sicrhau ei bod yn gallu dyfarnu'n annibynnol pa welliannau sy'n briodol i'w trafod.

282. Rydym yn gwerthfawrogi na fydd Cyfnod Adrodd bob amser yn briodol, ond dylai hynny fod yn fater i'r Cynulliad benderfynu arno yn hytrach na Llywodraeth Cymru. Mae hyn yn gyson â'n barn gref mai

---

[259] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [101], 23 Mawrth 2015
[260] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [96], 23 Mawrth 2015
[261] Rheolau Sefydlog 26.34 a 26.46

mater i'r Cynulliad, fel deddfwrfa, yn hytrach na Llywodraeth Cymru, yw penderfynu ar lefel y craffu sydd i'w wneud ar Fil penodol.

Argymhelliad 22: O ystyried bod y Cynulliad yn ddeddfwrfa un siambr, rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn paratoi cynigion i ddiwygio Rheolau Sefydlog y Cynulliad i ddarparu Cyfnod Adrodd gorfodol ar gyfer craffu ar bob Bil, oni bai bod y Cynulliad, drwy benderfyniad o fwyafrif o ddwy ran o dair, yn penderfynu fel arall.

Drafftio gwelliannau anllywodraethol

283. Un o'r materion sydd wedi peri pryder i ni yw'r sylwadau isod gan Lywodraeth Cymru:

> "Mae angen gwneud gwaith pellach hefyd i ganfod beth (os oes rhywbeth) y gellid ei wneud i hwyluso gwelliannau, nas cynigir gan y llywodraeth, a gânt eu derbyn gan y Cynulliad. Mae'n llawer anos i berson na fu'n ymwneud â drafftio'r bil gwreiddiol ddrafftio gwelliannau sy'n dechnegol gywir." [262]

284. Pan gafodd ei holi am hyn, dywedodd y Prif Gwnsler Deddfwriaethol:

> "I would argue that it's much more difficult for the person who hasn't drafted it in the first place, because the legislation has been put together in a particular way, it's got a particular vocabulary, it's got a particular pattern of the use of words and it's not always apparent to somebody who's picking up that document afterwards, or it isn't easily apparent sometimes. So, that's the reason why there are difficulties."[263]

285. Gwnaeth sylwadau ar nifer y cyfnodau craffu yn y Cynulliad o'i gymharu â San Steffan:

> "… in comparison to Westminster, for example, where you've got up to seven amending stages, it's a lot easier to have a probing amendment and to have an amendment that is intended essentially to be the catalyst for a political discussion.

[262] ML17
[263] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [90], 9 Mawrth 2015

> In our case, we generally have two amending stages, and so I think it's more important that the amendment is technically correct, because we don't necessarily have a means of rectifying it."[264]

286. Nid yw'r ddadl sydd wedi'i chyflwyno yn darbwyllo yn ein barn ni, yn enwedig gan ei bod mewn un ystyr yn mynd yn groes i swyddogaeth deddfwrfa.

287. Credwn y dylai Llywodraeth Cymru bob amser ystyried yr egwyddor a'r rhinweddau sy'n sail i welliant nad yw'n cael ei gyflwyno gan y Llywodraeth yn hytrach na pha mor dechnegol gadarn ydyw. Credwn y dylai Llywodraeth Cymru fod yn agored i ystyried syniadau pobl eraill, ac, os oes rhinwedd iddynt, cyflwyno gwelliannau wedi eu hailddrafftio pe bai angen er mwyn sicrhau'r gyfraith gorau posibl er budd dinasyddion Cymru.

288. Fel y nodwn ym mharagraff 261, mae mecanweithiau ar gael yn y Rheolau Sefydlog sy'n caniatáu i Lywodraeth Cymru gyflwyno gwelliannau i roi effaith i ymrwymiadau yng Nghyfnod 3 a'r Cyfnod Adrodd drwy drafodion Cyfnod 3 a Chyfnod Adrodd pellach. Mae'r ddau gyfnod yn ddewisol i Llywodraeth Cymru a gellid eu defnyddio hefyd i ymdrin ag unrhyw ddiffygion technegol a ganfyddir mewn gwelliannau nad ydynt wedi'u cyflwyno gan y Llywodraeth y cytunwyd arnynt gan y Cynulliad.

289. Yn ogystal â hyn, rydym o'r farn bod gwelliannau procio yn arf pwerus sydd ar gael i Aelodau'r Cynulliad ar gyfer craffu ac rydym yn credu bod eu defnydd yn cryfhau ein hachos o blaid y Cyfnod Adrodd gorfodol yr ydym yn ei argymell. Bydd yn sicrhau bod digon o gyfle i edrych yn fanwl ar welliannau i Filiau a ystyrir ar ddiwedd Cynulliad lle y gallai'r amser sydd ar gael ar gyfer craffu fod yn broblem fel arall.

290. Dywedodd swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol wrthym ei bod wedi drafftio gwelliannau ar gyfer rhai o aelodau o wrthblaid y Cynulliad.[265] Croesawn y cymorth a roddwyd i Aelodau'r Cynulliad a chredwn y gallai fod rhinwedd mewn mynd ar drywydd y dull hwn ymhellach mewn rhai amgylchiadau (er enghraifft mewn perthynas â Biliau sy'n

---

[264] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [94], 16 Mawrth 2015
[265] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [94], 9 Mawrth 2015

dechnegol gymhleth a'r rhai sydd heb eu cydgrynhoi) ond mewn ffordd fwy strwythuredig.

291. Rydym yn cydnabod y rôl bwysig y mae clercod a chyfreithwyr polisi'r Cynulliad yn ei chwarae yn y broses. Serch hynny, yn ein barn ni, mewn perthynas â'r amgylchiadau a ddisgrifir uchod, byddai defnyddio arbenigedd drafftio Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol i helpu Aelodau'r Cynulliad i ddrafftio gwelliannau i Filiau penodol yn fuddiol i'r broses graffu ac ansawdd y deddfau a lunnir gan y Cynulliad. Wrth gwrs, Llywodraeth Cymru fyddai â'r cynnig cyntaf ar eu gwasanaethau.

292. Un ffordd bosibl o weithredu fyddai edrych ar ymarferoldeb secondiadau o Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol i Gomisiwn y Cynulliad; gallai secondeion weithio ar ddrafftio Biliau Aelodau a helpu i ddrafftio gwelliannau gan Aelodau o'r meinciau cefn.

Argymhelliad 23: Rydym yn argymell bod Comisiwn y Cynulliad a Llywodraeth Cymru yn ystyried pa mor ymarferol fyddai rhoi trefniadau ar waith ar gyfer cynnig secondiad i aelodau o staff Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol i Gomisiwn y Cynulliad.

Arloesi a'r broses welliannau

293. Yn ystod ein hymchwiliad gwnaed nifer o awgrymiadau i helpu i wella'r broses welliannau, a thrafodir y rhain yn fras isod.

Testun diben ac effaith

294. Awgrymodd YourLegalEyes[266] a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru[267] y gellid defnyddio testun esboniadol i gyd-fynd â'r gwelliannau a gyflwynir. Rydym yn sylweddoli bod yr opsiwn hwn eisoes ar gael i Aelodau'r Cynulliad wrth gyflwyno gwelliannau, er na wyddom i sicrwydd pa mor ddefnyddiol y bu.

295. Serch hynny, credwn fod potensial mewn testun o'r fath i helpu'r broses o graffu ar Filiau, nid yn unig ar gyfer Aelodau sy'n cymryd rhan yn y cyfnodau diwygio, ond hefyd trwy alluogi rhanddeiliaid a'r cyhoedd i ddilyn a deall y trafodion yn haws. Yn benodol, gallai helpu i nodi gwelliannau sydd wedi'u cynllunio i ddiwygio polisi'r Bil, neu rai

[266] ML11
[267] ML12

sydd â'r nod o wella neu gywiro'r ffordd y mae wedi'i ddrafftio. Byddai angen cadw unrhyw esboniadau yn fyr a chryno.

Argymhelliad 24: Rydym yn argymell bod gwaith pellach yn cael ei wneud gan y Pwyllgor Busnes i gymorthwyo'r drafodaeth ynghylch diwygio'r Rheolau Sefydlog i'w gwneud yn ofynnol bod yr holl welliannau a gyflwynir i Fil (gan gynnwys gwelliannau Llywodraeth Cymru) yn cynnwys testun sy'n egluro eu pwrpas a'u heffaith.

296. Ni chredwn y byddai hyn yn faich ar Lywodraeth Cymru gan ei bod wedi cytuno i gyhoeddi'r tablau pwrpas ac effaith a luniwyd ganddi ar gyfer ei gwelliannau, a chroesawn y cam hwn.

297. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod, yn achos Aelodau'r Cynulliad a staff y Comisiwn, y byddai hyn yn ychwanegu at eu llwyth gwaith ac at yr hyn sydd eisoes yn broses brysur a yrrir gan ddyddiadau cau. Yn ein barn ni, rhaid i unrhyw benderfyniad i fwrw ymlaen i newid y Rheolau Sefydlog gael ei ariannu'n ddigonol gan Gomisiwn y Cynulliad i sicrhau y caiff y manteision a fwriadwyd eu sicrhau'n llwyddiannus.

298. Hefyd, bydd angen i bawb sy'n ymwneud â llunio testun esboniadol ystyried y tebygolrwydd y bydd y llysoedd yn barod i roi sylw iddynt yn yr un modd ag y maent eisoes yn dibynnu ar y Nodiadau Esboniadol i Filiau.

Cynyddu'r amser sydd ar gael i drafod gwelliannau pan gyflwynir nifer fawr ohonynt

299. Un awgrym mwy arloesol oedd cysylltu'r amser sydd ar gael i drafod gwelliannau a gyflwynwyd cyn craffu arnynt mewn pwyllgor gyda nifer y gwelliannau a gyflwynir gan Lywodraeth Cymru yn y cyfnodau diwygio,[268] o bosibl fel ffordd o sicrhau bod Biliau yn gyflawn pan gânt eu cyflwyno a hefyd er mwyn lleihau gwallau drafftio.

300. Fodd bynnag, gallai fod risg mewn gweithredu fel hyn gan y gallai arwain at bwysau i grynhoi syniadau cymhleth mewn nifer fach o welliannau mawr yn hytrach na dosbarthu'r deunydd yn briodol drwy'r Bil. Gallai fod risg hefyd mewn gwneud ffurf yn drech na sylwedd a hwylustod.

[268] ML11; Digwyddiad Rhanddeiliaid, 13 Hydref 2014

301. Yn wyneb y risgiau hyn, ni chawn ein darbwyllo gan y dull a awgrymwyd a chredwn fod argymhellion eraill yn ein hadroddiad yn mynd i'r afael â'r materion sy'n peri pryder a arweiniodd at yr awgrym.

Newid y dyddiadau cau ar gyfer cyflwyno gwelliannau

302. Awgrymodd Cymdeithas Feddygol Prydain (Cymru) y gellid cyhoeddi gwelliannau ymlaen llawn yn gynt fel mater o drefn i roi cyfle i sefydliadau fel hwy eu hystyried.[269]

303. Ni chredwn fod angen newid y Rheolau Sefydlog presennol ynghylch y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno gwelliannau (ar hyn o bryd 5 diwrnod gwaith cyn trafod y gwelliant[270]).

304. Fodd bynnag, byddem yn annog Llywodraeth Cymru ac Aelodau'r Cynulliad i gyflwyno'u gwelliannau cyn gynted â phosibl i alluogi rhanddeiliaid i gyfrannu at y newidiadau sy'n cael eu cynnig i Filiau, petaent yn dymuno gwneud hynny. Mae tystiolaeth bod gwelliannau i Filiau yn cael eu cyflwyno'n gynt[271] yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, ac mae hyn i'w groesawu.

Defnyddio technoleg

305. Gwnaeth Cymdeithas Ddysgedig Cymru yr awgrym canlynol ynghylch y defnydd o dechnoleg:

> "… with modern technology, amendments could be presented in electronic form to allow AMs and the public to see the original text, the effect of the amendment upon it in a 'tracked-change' format, and what the final text would look like when amended, all at the press of a computer key, and much the same could be done with proposals amending earlier legislation."[272]

306. Rydym yn gweld cryn werth i'r awgrym hwn ac o'r farn ei fod yn werth ei drafod ymhellach.

---

[269] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [94], 19 Ionawr 2015
[270] Rheol Sefydlog 26.59 Trwy gonfensiwn, mae Llywodraeth Cymru yn cyflwyno'i gwelliannau 7 diwrnod gwaith cyn dechrau'r trafodion.
[271] Drwy edrych ar ddyddiadau hysbysiadau dyddiol ynghylch gwelliannau o gymharu â'r terfynau amser cyflwyno
[272] ML3

307. Credwn y byddai'n fuddiol i Gomisiwn y Cynulliad ystyried y modd y gellir defnyddio technoleg i gynorthwyo gyda'r gwaith craffu deddfwriaethol, yn arbennig trwy ymchwilio i'r posibilrwydd o ddangos sut y byddai Bil yn edrych pe cytunid ar welliant.

Olrhain y broses ddeddfwriaethol

308. Dywedodd nifer o'r ymatebwyr, megis Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru,[273] YourLegalEyes[274] ac UCAC,[275] ei bod yn anodd olrhain hynt deddfwriaeth ar ôl Cyfnod 1.

309. Awgrymodd UCAC fod yr anhawster o bosibl yn deillio o lwyth gwaith y broses ddeddfwriaethol, yn hytrach na'r broses ei hun.[276] Cytunwn y gallaui capasiti sefydliadau i ymgysylltu â'r broses graffu ddeddfwriaethol fod yn broblem, fel yr awgrymwyd gan eraill.[277] Felly, mae sicrhau bod gwybodaeth ar gael i randdeiliaid yn esbonio'r hyn sy'n digwydd yn y Cynulliad yn dod yn bwysicach byth.

310. Er bod posibilrwydd y gallai y defnydd o dechnoleg fod o gymorth, rydym wedi nodi'r awgrym y gallai crynodebau o'r trafodion fod ar gael.[278]

311. Rydym yn sylweddoli bod Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad yn cyhoeddi crynodebau o welliannau llwyddiannus o drafodion Cyfnod 2 ar rai Biliau ac mae YourLegalEyes yn eu canmol.[279] Credwn pe byddai hyn yn digwydd fel mater o drefn, y gallai, o bosibl, gynyddu hygyrchedd trafodion y Cynulliad i gynulleidfa ehangach, yn ogystal â gwella dealltwriaeth o'r broses ddeddfwriaethol a chynorthwyo tryloywder.

312. Rydym yn cydnabod bod y dull hwn yn defnyddio llawer o adnoddau ac efallai y bydd angen adnoddau ychwanegol, ond rydym

---

[273] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [255] 19 Ionawr 2015
[274] ML11
[275] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [163-4; 172], 2 Mawrth 2015
[276] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [171], 2 Mawrth 2015
[277] Er enghraifft, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [73-74], 19 Ionawr 2015
[278] Er enghraifft, ML11 , ML12
[279] ML11

o'r farn y byddai cynhyrchu dogfennau o'r fath yn fuddsoddiad doeth ac y byddai manteision i'r Cynulliad a'r cyhoedd yn gyffredinol.

Argymhelliad 25: argymhellwn y dylai Comisiwn y Cynulliad sicrhau ei fod yn cyhoeddi crynodebau o gyfnodau diwygio pob Bil o fewn cyfnod priodol ar ôl cwblhau trafodion y Cyfnod hwnnw.

313. Rydym o'r farn y dylai argymhellion 24 a 25 gael eu hystyried yn rhai sy'n cyfrannu at wella'r broses ddeddfu yn barhaus. Credwn y byddant yn cynorthwyo dealltwriaeth a hygyrchedd, ac yn hwyluso craffu mwy gwybodus.

Craffu ychwanegol – yr effaith ar raglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru

314. Rydym yn llwyr sylweddoli y gall gwneud argymhellion sy'n ychwanegu at hyd y broses graffu effeithio ar yr amser ar gyfer cyflawni rhaglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru.

315. Fodd bynnag, credwn y bydd hyn yn gymhelliant i sicrhau bod deddfwriaeth Llywodraeth Cymru yn cael ei chynllunio'n iawn, a'i bod yn gyflawn ac yn gywir pan gaiff ei chyflwyno.

316. Yn yr un modd, credwn y bydd yn annog Llywodraeth Cymru i ganolbwyntio a oes angen y ddeddf mewn gwirionedd, gan roi sylw i'n safbwyntiau ynghylch swm y ddeddfwriaeth.

Proses graffu fyrrach

317. Fel rhan o'n hymchwiliad, rydym wedi ystyried y broses graffu fyrrach a gynhaliwyd ar dri o Filiau Llywodraeth Cymru:

- Y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) – yn ddarostyngedig i'r weithdrefn frys o dan y Rheolau Sefydlog;
- Y Bil Rheoli Ceffylau (Cymru) – a gafodd osgoi Cyfnod 1 y broses graffu;
- Bil Cyllid y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) – a gafodd osgoi Cyfnod 1 y broses graffu.

318. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod adegau pan mae'n briodol neu'n angenrheidiol i Filiau ddilyn y llwybr carlam; er enghraifft, Deddf Cyllid y GIG, yr oedd angen iddi fod wedi'i gwneud erbyn y flwyddyn ariannol nesaf.[280] Yn ôl Llywodraeth Cymru, roedd polisi’r Bil wedi'i

[280] ML13

drafod yn helaeth gan dri phwyllgor cyn iddo gael ei gyflwyno, ac roedd yn ymdrin ag un polisi, a hwnnw'n un cul iawn.[281]

319. Pan ofynnwyd iddo am hyblygrwydd y prosesau a'r gweithdrefnau presennol, dywedodd y Prif Weinidog:

> "I've seen nothing to suggest that the current procedures are causing difficulty in terms of scrutiny."[282]

320. Drwy osgoi'r broses graffu yng Nghyfnod 1 (neu ddefnyddio'r "llwybr carlam") ac arfer y gweithdrefnau argyfwng, gellir cyflymu'r broses o roi'r ddeddfwriaeth yn y llyfr statud a mynd i'r afael â phroblem benodol. Ond mae anfanteision posibl, sef:

- nid oes unrhyw ryngweithio ffurfiol yn y trafodion ffurfiol rhwng rhanddeiliaid a deddfwyr;
- mae cyfle yn cael ei golli i'r rhanddeiliaid hynny nad yw Llywodraeth Cymru wedi ymgynghori â hwy i roi tystiolaeth ffurfiol i'r Cynulliad ynghylch y cynigion;
- hyd yn oed mewn sefyllfaoedd lle gall fod cytundeb cyffredinol bod angen mynd i'r afael â mater, mae cyfle wedi ei golli i brofi gyda'r holl randdeiliaid ai drafftio'r Bil yw'r ateb gorau posibl, neu a allai'r Bil arfaethedig gael ei wella;
- gall Aelodau'r Cynulliad fod yn anghyfarwydd â chynnwys Bil, a bydd hynny o bosibl yn arwain at lai o graffu deallus yng Nghyfnodau 2 a 3.

321. Credwn nad rhywbeth i'w gymryd yn ysgafn yw penderfyniad i fabwysiadu proses graffu fyrrach. I'r perwyl hwnnw, cytunwn â'r Llywydd, a ddywedodd:

> "Mae'n bwysig bod y risgiau i enw da a goblygiadau o ran adnoddau o ran defnyddio gweithdrefnau carlam a gweithdrefnau brys, yn cael eu hystyried yn llawn, yn enwedig os canfyddir yn ddiweddarach bod y rhain yn amhriodol."[283]

---

[281] ML13
[282] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [86], 23 Mawrth 2015
[283] ML17

322. Pwysleisiodd hefyd fod angen sicrhau, pan fydd proses wahanol yn cael ei defnyddio, bod pobl yn ei deall, ac nad ydym yn colli tryloywder ac atebolrwydd.[284]

323. Cyfeiriodd llawer o'r rhanddeiliaid at y materion hyn. Roedd Cyngor Tref yr Wyddgrug o'r farn y byddai lleihau'r cyfle i graffu'n effeithiol yn niweidiol i'r broses ddemocrataidd.[285] Mynegodd UCAC bwynt tebyg,[286] gan ddweud:

> "Mae e'n egwyddor bwysig wrth greu sylfeini i'r Cynulliad wrth ymwneud â'r gymdeithas sifil sydd ohoni. Mae'r gallu i leisio barn a chael cyfle i lobïo, ac i drio dylanwadu o leiaf, yn gallu taflu i'r awyr gwestiynau a materion i'w trafod o bosib nad oes neb arall wedi'u hystyried. Efallai taw'r un fydd yr ateb yn y pen draw: 'Wel, na, nid ydym ni'n mynd i newid ac rŷ m ni'n dal i feddwl taw dyma'r peth gorau i'w wneud' ond o leiaf y byddai rhywun wedi gorfod ystyried y peth. Ac nid wy'n meddwl y dylai fod llawer i achos ar gyfer deddfu brys, os o gwbl."[287]

324. Dywedodd Cymdeithas Feddygol Prydain (Cymru) wrthym fod deddfwriaeth a wneir ar frys yn tueddu i fod yn ddeddfwriaeth wael, a bod angen trin a thrafod pethau a chraffu arnynt yn briodol er mwyn sicrhau gwell deddfau.[288] Nid oeddynt yn argyhoeddedig bod angen osgoi proses graffu Cyfnod 1 ar gyfer y Bil Rheoli Ceffylau (Cymru) na Bil Cyllid y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru), gan awgrymu:

> "… clearer criteria should be adopted that would permit such curtailed scrutiny only when it is specifically justified by needs of urgency."[289]

325. Roedd rhoi mesurau diogelwch priodol yn eu lle yn thema a gynigiwyd gan YourLegalEyes:

> "Fast track procedures bypassing Committee Stage 1 should be kept to a minimum in the Assembly because there is already

---

[284] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [108], 24 Tachwedd 2014
[285] ML5
[286] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [178-183], 2 Mawrth 2015
[287] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [185], 2 Mawrth 2015
[288] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [82], 19 Ionawr 2015
[289] ML16

> only one Chamber … Criteria for … an emergency could be set out in the Assembly's Standing Orders. The Standing Orders could also provide that any such Acts passed under emergency procedures are to be reviewed after a stated period of time to assess whether or not the Act needs to be reviewed, amended or repealed."[290]

326. Awgrymodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru hefyd:

> "Standing Orders should build in post-legislative scrutiny where emergency legislation is introduced to be commenced after a set-period of time, in order to assess whether the legislation is effective or could be improved."[291]

327. Awgrymodd y Llywyddu hefyd y gellid defnyddio'r broses craffu ar ôl deddfu i benderfynu a oedd cyfiawnhad dros y darnau carlam o ddeddfwriaeth a/neu a oeddynt yn effeithiol yn ymarferol.[292] Cefnogwn y farn hon a chroesawn y gwaith craffu ar ôl deddfu a wnaed gan y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd ar y Bil Rheoli Ceffylau (Cymru).[293]

328. Rydym o'r un farn â'r rhanddeiliaid a dynnodd sylw at y ffaith bod craffu'n llawn ar y cynigion deddfwriaethol, ac ymgysylltu â chraffu o'r fath, yn bwysig fel rhan annatod o'r broses ddemocrataidd. Er ein bod yn derbyn y gall fod adegau pan fo rheswm da dros gyflymu'r broses graffu ar ddeddfwriaeth, rhaid i'r rhesymau dros wneud hynny fod yn dryloyw a dylai hwy eu hunain fod yn destun craffu.

329. Credwn mai da o beth fyddai i'r Pwyllgor Busnes adolygu pa mor ddigonol yw'r gweithdrefnau ar gyfer osogi proses graffu Cyfnod 1 ac ar gyfer deddfwriaeth frys er mwyn sicrhau eu bod yn addas at y diben ac yn darparu lefel briodol o dryloywder yn y broses o wneud penderfyniadau ar gyfer defnyddio'r cyfryw weithdrefnau.

---

[290] ML11
[291] ML12
[292] ML17
[293] Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, Cofnod y Trafodion, paragraffau [149-247], 12 Mawrth 2015; Llythyr gan Alun Ffred Jones AC, Cadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd at Carl Sargeant AC, y Gweinidog Cyfoeth Naturiol, *Deddf Rheoli Ceffylau (Cymru) 2014*, 8 Gorffennaf 2015; Llythyr gan Rebecca Evans AC, y Dirprwy Weinidog Ffermio a Bwyd at Alun Ffred Jones AC, Cadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, Deddf Rheoli Ceffylau (Cymru) 2014, 15 Medi 2015

Argymhelliad 26: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn adolygu pa mor ddigonol yw'r weithdrefn sy'n caniatáu osgoi proses graffu Cyfnod 1 a'r weithdrefn sy'n caniatáu'r defnydd o Filiau Brys Llywodraeth Cymru. Yn arbennig, dylai ystyried:

- **(i) ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgor Busnes gyhoeddi'r rhesymau dros ei benderfyniad o dan Reol Sefydlog 26.9 i ganiatáu Bil i osgoi'r broses graffu Cyfnod 1 mewn pwyllgor, cyn pen 2 ddiwrnod gwaith ar ôl gwneud y penderfyniad hwnnw;**
- **(ii) ei gwneud yn ofynnol i'r Aelod sy'n gyfrifol, wrth gyflwyno cynnig yn argymell bod Bil Llywodraeth yn cael ei drin fel Bil Brys y Llywodraeth o dan Reol Sefydlog 26.95, gyflwyno datganiad yn esbonio pam y dylid ei drin felly, a'r costau a'r canlyniadau eraill o beidio â gwneud hynny.**

Craffu ar is-ddeddfwriaeth

330. Un o themâu ein hadroddiad, a thema sydd wedi dod i'r amlwg yn ystod ein gwaith craffu ar Filiau yn y Pedwerydd Cynulliad, yw'r holl fanylion polisi a adewir i'w cyflawni drwy gyfrwng is-ddeddfwriaeth.

331. Yn ogystal â'n pryderon am egwyddor y dull hwn, rydym hefyd yn sylweddoli nad yw deddfwriaeth o'r fath yn destun llawer o graffu ar bolisi. Mae'n arbennig o anodd i bwyllgorau, sydd â llwyth gwaith trwm o ran polisi a Biliau, gynnwys gwaith craffu o'r fath ar fyr rybudd ar ôl gosod offeryn ac o ystyried mai dim ond cyfnod cymharol fyr sydd ar gael i lunio adroddiad (ni waeth pa weithdrefn a gymhwysir).

332. Mae'r pwynt hefyd wedi cael ei wneud gan rai ymatebwyr fel Cyngor Tref yr Wyddgrug, a deimlai nad yw is-ddeddfwriaeth yn destun lefel briodol o graffu[294] ac UCAC, a alwodd am ragor o graffu gan nad oes digon o graffu ar faterion perthnasol.[295] Cafodd y mater ei godi hefyd yn ein digwyddiad rhanddeiliaid.[296]

333. Mae gennym ninnau'r un pryderon, yn enwedig yng ngoleuni ein safbwyntiau ar y ddeddfwriaeth fframwaith.

[294] ML5
[295] ML7
[296] 13 Hydref 2014

334. Tynnodd RSPCA Cymru sylw at y ffaith bod Deddfau a darnau o is-ddeddfwriaeth gwahanol yn destun lefelau gwahanol o graffu[297] a dywedodd hefyd fod y trefniadau presennol yn atal gwelliannau i is-ddeddfwriaeth.[298] Buom yn trafod hyn gyda Chymdeithas Hansard a ddywedodd wrthym:

> "The danger of amendment is that, in practice, what could happen is that it would reopen the primary legislative debate. It's also the case that quite a number of statutory instruments will already be on the statute book and operational before the scrutiny process may be complete. So, you don't want amendment in those circumstances; you need a greater degree of certainty. So, we don't ... support outright amendment; what we have suggested is that there should be a power of conditional amendment, which is that both Houses have the power to delay implementation of the instrument, but subject to them clarifying what it is about it that they would like to see changed, and to the Government coming back in response to that. So, we would build that in, rather than an outright power of amendment, because I think that could lead to some serious legal difficulties in some cases."[299]

335. Croesawn y gwaith craffu a wnaeth y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol[300] ar *Reoliadau Gofal a Chymorth (Cymhwystra) (Cymru) 2015* a'r cod ymarfer perthnasol er mwyn ystyried a fyddant yn cyflawni nod *Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014* ac i gynorthwyo Aelodau'r Cynulliad a fyddai'n trafod y rheoliadau yn y Cyfarfod Llawn.[301]

336. Serch hynny, rydym yn cydnabod bod heriau sylweddol i bwyllgorau presennol i wneud gwaith craffu o'r fath ochr yn ochr â chraffu ar Filiau, polisïau Llywodraeth Cymru a'r gyllideb. O gofio hefyd y byddai'n ddymunol iddynt graffu ar is-ddeddfwriaeth yn

---

[297] ML8
[298] ML8
[299] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [237], 9 Mawrth 2015
[300] Llythyr oddi wrth David Rees AC, Cadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol at Mark Drakeford AC, y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol, *Rheoliadau Gofal a Chymorth (Cymhwystra) (Cymru) 2015,* 15 Mai 2015
[301] Cofnod y Trafodion, 14 Gorffennaf 2015

ogystal, mae'r heriau yn cryfhau'r dadleuon o blaid cynyddu maint y Cynulliad.

337. Pan fo pwyllgorau mewn sefyllfa i wneud gwaith craffu o'r fath, credwn mai un o'r ffyrdd gorau iddyn nhw drafod is-ddeddfwriaeth yw yn ystod ymgynghoriad y llywodraeth ar y cynigion perthnasol a chyfrannu sylwadau cyn i'r offeryn gael ei osod yn ffurfiol, yn enwedig o ystyried na ellir diwygio deddfwriaeth o'r fath ar ôl ei gosod.[302] Fodd bynnag, mae hyn yn ei gwneud yn ofynnol bod yr holl is-ddeddfwriaeth a gyhoeddir i ymgynghori yn ei chylch yn cael ei monitro'n ofalus.

Craffu ar ôl deddfu

338. Mae craffu ar ôl y broses ddeddfu yn bwysig o ran asesu pa mor effeithiol yw deddfwriaeth: a yw'n cyflawni ei hamcanion ac yn cyflawni'r manteision arfaethedig i ddinasyddion. Fodd bynnag, nid yw hyn yn rhywbeth sydd wedi'i wneud fel mater o drefn yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, a hynny efallai am resymau capasiti.

339. Yn fwyaf diweddar, er enghraifft, gwelir gwerth y gwaith hwn yn y gwaith craffu ar ôl deddfu a wnaeth y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar *Fesur Iechyd Meddwl (Cymru) 2010*.[303] Roedd hwn yn ymchwiliad pwysig, craff ac amserol yn ein barn ni, a ddylai fod yn esiampl o'r arfer gorau yn y maes hwn.[304]

340. Cydnabu'r Llywydd fod y pwysau ar adnoddau yn effeithio ar allu'r pwyllgorau i ymgymryd â gwaith o'r fath. Awgrymodd y gallai pwyllgorau ystyried eu dull o graffu ar ôl y broses ddeddfu wrth gytuno ar y gwaith craffu cyffredinol cyn i'r ddeddfwriaeth gael ei thrafod yng Nghyfnod 1. Er y cytunwn fod hwn yn syniad da, rydym yn cydnabod nad yw'n datrys y problemau adnoddau a chapasiti all fod yn faen tramgwydd o ran gwneud y gwaith hwn.

---

[302] Rheol Sefydlog 27.10
[303] Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, *Gwaith craffu ar ôl deddfu ar Fesur Iechyd Meddwl (Cymru) 2010,* Ionawr 2015
[304] Llythyr gan David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol at David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, *Adroddiad ar waith craffu ar ôl deddfu y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol ar Fesur Iechyd Meddwl (Cymru) 2010*, 11 Chwefror 2015

341. Dywedodd YourLegalEyes wrthym:

> "More use should be made of post-legislative scrutiny especially if there are not many Bills being introduced in the Assembly at a given time."[305]

342. Eglurodd Comisiwn y Gyfraith ganlyniad prosiect a gynhaliwyd ganddo yn 2006 gan gyfeirio at Ddeddfau'r DU.[306] Dywedodd:

> "The Commission understands that since about 2009 government departments have been expected to carry out a post-legislative review of most new Acts (other than Finance Acts and certain other categories of Act listed in the Cabinet Office's Guide to Legislation). This takes place between 3 and 5 years after enactment and will culminate in a memorandum on the Act in question that is published as a Command paper and submitted to the relevant select Committee. That committee can if it wishes enquire further into the matter or to carry out their own review of the operation of the particular Act. However, the Commission is not in a position to offer an opinion as to how the system is operating in practice or whether it could be improved (for example by adopting our recommendation that a joint committee of both Houses should be tasked with a more systematic role in reviewing the operation of Acts)."[307]

343. Rydym wedi'i gwneud yn glir beth yw ein barn am ddiogelu Biliau at y dyfodol. Fodd bynnag, os bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i ddiogelu Biliau at y dyfodol, mae'n rhoi mwy o gyfrifoldeb fyth ar bwyllgorau i wneud gwaith craffu ar ôl deddfu ar Filiau ac is-ddeddfwriaeth.

344. Bydd craffu ar ôl deddfu hefyd yn bwysicach fyth os cynhaliwyd proses graffu fyrrach.

345. Wedi dweud hynny, ac fel yr ydym wedi nodi eisoes, rydym yn llwyr sylweddoli'r pwysau gwaith sydd ar y pwyllgorau, wrth geisio cadw'r ddysgl yn wastad rhwng craffu ar ddeddfwriaeth ac ar bolisi'n gyffredinol. Rydym hefyd yn gwybod bod y swm o ddeddfwriaeth yn

---

305 ML11
306 ML18
307 ML18

tueddu i gynyddu yn ystod Cynulliad, ac felly, efallai y bydd rhagor o gyfleoedd ar ddechrau Cynulliad i bwyllgorau wneud gwaith craffu ar ôl deddfu.

346. Er na all y pwyllgorau presennol orfodi pwyllgor olynol i wneud gwaith penodol, credwn y gallai'r pwyllgorau enwi'r Biliau hynny a fyddai, yn eu barn hwy, yn elwa o graffu ar ôl deddfu. Dylai hyn gael ei amlygu mewn unrhyw waith gwaddol a gynhyrchir, ac yna gall helpu i ddatblygu rhaglen waith y pwyllgor olynol yn y Cynulliad nesaf.

Argymhelliad 27: Rydym yn argymell bod pwyllgorau yn anelu at:

- **(i) ymgorffori trafodaeth am waith craffu ar ôl deddfu wrth gynllunio'r gwaith craffu cyffredinol ar Filiau unigol a gyfeirir atynt gan y Pwyllgor Busnes;**
- **(ii) ail-edrych ar eu dull arfaethedig o weithredu ar ôl i Gyfnod 4 gael ei orffen, gan ystyried materion a gododd yn ystod y broses graffu.**

Gwella'r rhan a chwaraeir gan y cyhoedd yn y broses graffu ddeddfwriaethol

347. Bydd yn amlwg o ddarllen y rhannau blaenorol o'n hadroddiad (yn enwedig yr adrannau ym Mhennod 4 am ddatblygu polisi Llywodraeth Cymru a'r gwaith craffu cyn y broses ddeddfu), bod llawer o randdeiliaid yng Nghymru yn teimlo nad yw proses ymgynghori Llywodraeth Cymru yn ddigon da i'r cyhoedd allu chwarae rhan lawn ynddi.

348. Yn yr un modd, roedd sylwadau bod y prinder amser yng Nghyfnod 1 yn llesteirio'r gallu i ymwneud yn ystyrlon â phwyllgorau'r Cynulliad, ac roedd rhai pryderon bod y trafodion yn ystod y cyfnodau diwygio yn anodd eu dilyn.

349. Derbyniwn fod gan lywodraeth, pan fo ganddi fwyafrif, yr hawl i gyflwyno a chyflawni rhaglen ddeddfu sy'n destun lefel briodol o graffu. Fodd bynnag, nid yw hynny'n golygu y dylai'r cyhoedd gael eu gwthio i'r cyrion. Os rhywbeth, mae'n gwneud cyfraniad y cyhoedd yn bwysicach. Fel y crybwyllwyd eisoes, yr hyn sy'n bwysig yw gwneud deddfau da o safon uchel.

350. Hyd yma, nid yw'n edrych yn debyg bod data ar gael i ddangos faint o ran y caiff y cyhoedd neu gymdeithas ddinesig ei chwarae yn

ystod y broses graffu.[308] Heb y data hyn gall fod yn anodd targedu'r broses ymgysylltu'n briodol, a thrwy hynny ei gwella.

351. Eglurodd Cymdeithas Hansard fod y problemau ymgysylltu yn amlwg mewn mannau eraill hefyd:

> "Westminster is considering experimenting with different types of public engagement initiatives, so, it's trialled an online public reading stage to mixed effect, and there's now talk of introducing a new stage prior to Committee Stage that would enable the public to comment on legislation. It's not entirely clear at this stage how that would work, but, generally speaking, public engagement with the legislative process is quite low, and I don't think that's probably going to change any time soon."[309]

352. Roedd canmoliaeth i'r Cynulliad gan Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, a ddywedodd ei fod:

> "… is to be commended on the accessibility and navigability of its website, particularly around the legislative process, for example, the "Guide to the Legislative Process" section … provides an excellent introduction to the process and the "Progress of Assembly Bills" section … provides an easy to read summary of progress of each of the Bills, along with links to key accompanying documents or explanatory guidance around the legislative process."[310]

353. Rydym wedi gwneud dau argymhelliad (argymhellion 24 a 25) a allai gyfrannu at wella, yn ein barn ni, y rhan a chwaraeir gan y cyhoedd yn y broses ddeddfwriaethol. Fodd bynnag, rydym yn credu y gellid ac y dylid gwneud rhagor.

354. O'r safbwynt hwnnw, credwn fod blwyddyn olaf y Pedwerydd Cynulliad yn amser da i Lywodraeth Cymru a Chomisiwn y Cynulliad adolygu effeithiolrwydd eu dulliau o ymgysylltu â'r cyhoedd o ran y broses ddeddfwriaethol. Gallai adolygiad o'r fath, yn enwedig, ystyried

---

[308] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [82-83], 24 Tachwedd 2014
[309] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [244], 9 Mawrth 2015
[310] ML12

y ffyrdd mwyaf buddiol posibl o ddefnyddio technoleg a'r cyfryngau cymdeithasol.

Argymhelliad 28: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a Chomisiwn y Cynulliad yn adolygu eu dulliau o ymgysylltu â'r cyhoedd am y broses ddeddfwriaethol, ac yn cyhoeddi canlyniad eu hadolygiadau erbyn y Pumed Cynulliad.

7. Hygyrchedd y ddeddfwriaeth

355. Yn ôl UCAC:

> "Mae...angen i ddeddfwriaeth yng Nghymru fod yn glir ac yn hygyrch i fwy na dim ond cyfreithwyr."[311]

356. Rydym eisoes wedi crybwyll un agwedd ar hygyrchedd yn ein hadroddiad, sef cydgrynhoi. Dywedodd cynghorydd cyfreithiol y Llywydd wrthym y gallai cydgrynhoi fod yn gyfraniad hynod bwysig i ddatrys y broblem hygyrchedd o ran deddfwriaeth Cymru.[312]

357. Rydym hefyd wedi trafod hygyrchedd o ran yr iaith a ddefnyddir wrth ddrafftio bil.

358. Mae'r bennod hon yn canolbwyntio ar agwedd arall ar hygyrchedd, sef pa mor hawdd yw hi i ymarferwyr cyfreithiol a'r cyhoedd ddod o hyd i'r fersiynau diweddaraf o ddeddfwriaeth Cymru a phori drwyddynt. Mae'r dystiolaeth a glywsom yn awgrymu bod problem a bod lle i wella.

359. Dywedodd Graham Walters wrthym bod deddfwriaeth Lloegr yn fwy hygyrch na deddfwriaeth Cymru, yn achos llawer o bobl a oedd yn dibynnu ar lyfrau testun, gan adlewyrchu'r broblem nad oes fframwaith sylfaenol Cymraeg ar gael.[313] Soniodd hefyd am amryw faterion eraill a oedd yn effeithio ar hygyrchedd, fel drafftio yn erbyn cefndir o destun Saesneg yn unig a oedd yn gymwys i Loegr a Chymru,[314] diffyg safoni yn y Memoranda Esboniadol Cymraeg[315] a ffurf gyffredinol y ddeddfwriaeth.[316]

360. Yn benodol, pryder Mr Walters oedd hygyrchedd y ddeddfwriaeth unwaith y'i gwnaed:

---

[311] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [118], 2 Mawrth 2015
[312] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [124], 24 Tachwedd 2015
[313] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [125-131], 19 Ionawr 2015
[314] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [138], 19 Ionawr 2015
[315] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [140], 19 Ionawr 2015
[316] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [144], 19 Ionawr 2015

"The definite concern I have is the ability to access what has been done. So, it's not the quality, or the process that leads to the particular instrument, it is the ability of anyone who needs to know it, and I obviously stand as a sort of mediator in that, as a lawyer trying to explain it. I think there are definite problems of access, which probably don't lie with the Assembly, but certainly there are problems with publication, there are problems of communicating to people that something has been done and communicating that it is in force on a particular date, because … I … have come across examples of people being wholly unaware of amendments, even down to official bodies being unaware of an amendment and acting irrespective of a change".[317]

361. Eglurodd yr Archifau Gwladol ganlyniad ychydig o'r gwaith a wnaed ganddo:

"… to try and bring the drafters of legislation closer to the users, and we regularly conduct exercises to measure how best we can present legislation in a way that helps, typically lay people, make sense of the law that they're reading. Some of the difficulty is … different legislation applying in different parts of the country, but that isn't the only thing that people find difficult. Even with ideas around the naming of the component parts of the document—for example, 'subject to subsection 3' or 'Schedule 2 may provide'—people think, 'Well, where's Schedule 2? How do I find it? How do I even know that it's there?' There is this sense that many people who read legislation have that it's almost as if … they're trying to be caught out."[318]

362. Croesawn y cadarnhad[319] a roddwyd gan yr Archifau Gwladol ei fod yn hyderus y bydd yn cyrraedd ei darged o ddiweddaru'r holl

[317] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [162], 19 Ionawr 2015
[318] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [paragraff 47], 9 Chwefror 2015
[319] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [paragraff 62], 9 Chwefror 2015

ddeddfwriaeth sylfaenol ar ei wefan erbyn diwedd 2015[320] a bod trefniadau wedi'u gwneud i ddiweddaru deddfwriaeth Cymru.[321]

363. Gwnaeth Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru hefyd rai sylwadau dadlennol ynghylch hygyrchedd. Dywedodd:

> "… a complicated and often protracted approach to commencement means that professionals and service users are unclear whether or when law is in force and, currently, the only way to find this out is to invest in often expensive access to commercial legislative databases."[322]

364. Mae sylwadau Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn tynnu sylw at y bwlch rhwng yr hyn sydd ar gael yn fasnachol a'r hyn sydd ar gael am ddim i ddinasyddion.

365. Mae hygyrchedd y ddeddfwriaeth yn fater allweddol i bawb sy'n ymwneud â'i llunio. Mae cydweithio yn bwysig, ac felly rydym yn croesawu ac yn canmol y gefnogaeth a roddwyd gan Lywodraeth Cymru i helpu'r Archifau Gwladol gyflawni ei darged yn 2015.

366. Hefyd, hoffem weld Comisiwn y Cynulliad yn meithrin perthynas ffrwythlon gyda'r Archifau Gwladol fel rhan o'r broses o wella hygyrchedd deddfwriaeth Cymru.

Argymhelliad 29: Rydym yn argymell bod Comisiwn y Cynulliad yn gweithio'n agos gyda'r Archifau Gwladol a Llywodraeth Cymru i wella hygyrchedd testunau deddfwriaethol Cymru. Fel rhan o'r broses hon, dylai Comisiwn y Cynulliad gyflwyno adroddiad i'r Pwyllgor hwn ar y camau y mae'n bwriadu eu cymryd cyn diwedd y Pedwerydd Cynulliad.

---

[320] ML19
[321] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [63-67], 9 Chwefror 2015
[322] ML12

8. Materion eraill

Biliau Aelodau

368. Cawsom dystiolaeth gan dri Aelod Cynulliad—Mick Antoniw AC, Peter Black AC a Bethan Jenkins AC—am eu profiad o gyflwyno eu cynigion deddfwriaethol eu hunain drwy broses ddeddfwriaethol y Cynulliad.[323]

369. Ar y cyfan, roedd eu profiadau'n rhai cadarnhaol, yn enwedig o ran y cymorth a gawsant gan staff Comisiwn y Cynulliad. Fodd bynnag, cododd y tri rai pethau y dylid mynd i'r afael â hwy, yn eu barn hwy.

370. I bob golwg, roedd cytundeb cyffredinol bod y lefel o gymorth a gafwyd gan Lywodraeth Cymru yn ffactor pwysig wrth benderfynu pa mor gyflym yr oedd cynnig yn mynd yn ei flaen neu os oedd yn mynd yn ei flaen, a soniwyd bod capasiti Llywodraeth Cymru yn broblem benodol.[324] Roedd y pwynt lle mae Llywodraeth Cymru yn ymgysylltu â'r Aelod sy'n gyfrifol hefyd yn broblem.[325]

371. Awgrymodd y Llywydd "y byddai'n ddefnyddiol i'r Llywodraeth gymryd rhan yn gynharach yn y broses o ddatblygu Biliau Aelodau y maent yn eu cefnogi".[326] Dywedodd hefyd:

> "Yn ddiweddar, mae Biliau Aelodau sy'n ymddangos fel nad ydynt yn cael cefnogaeth y Llywodraeth, wedi cael caniatâd i symud ymlaen drwy benderfyniad gan y Cynulliad... Er ei bod yn braf gweld cynigion Aelodau (yn ogystal â'r Llywodraeth) yn datblygu i fod yn ddeddfau drafft, mae'n bwysig asesu manteision hyn yn erbyn yr amser sydd ei angen ar Aelodau a rhanddeiliaid wrth ymgysylltu â'r broses, yn ogystal â'r goblygiadau adnoddau sylweddol ar gyfer staff y Comisiwn... Efallai y bydd yn briodol cyn y Pumed Cynulliad i edrych ar y prosesau ar gyfer Biliau Aelodau yng ngoleuni'r ystyriaethau hyn."[327]

---

[323] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [178-283], 24 Tachwedd 2014
[324] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [195-197; 274], 24 Tachwedd 2014
[325] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [252-254; 261], 24 Tachwedd 2014
[326] ML17
[327] ML17

372. Amlinellodd Llywodraeth Cymru ei dull o ymdrin â Biliau Aelodau yn ei chyflwyniad gwreiddiol[328] ac mewn gohebiaeth.[329]

373. Dywedodd y Prif Weinidog wrthym:

> " … thinking about the capacity and the workload on Members of an Assembly committee is something, certainly, that Ministers are aware of. We have to take these decisions as well. For example, our capacity to produce legislation isn't unlimited. We have a legislative programme we have to take forward; we have to bear in mind the legislative capacity that we have and that does have a bearing then on the view that we sometimes take of private Members' Bills, where the amount of legal capacity, particularly, that has to be dedicated to a private Member's Bill can sometimes be quite significant and it can interfere with their own legislation because of it."[330]

374. Mater arall a nodwyd gennym oedd y ffaith nad oes system na dealltwriaeth glir ynghylch sut y dylai Aelod o'r meinciau cefn sy'n mynd â deddfwriaeth drwy'r Cynulliad ymgysylltu'n uniongyrchol â Llywodraeth y DU lle'r oedd angen gwneud hynny, [331]er enghraifft, i drafod materion o gymhwysedd deddfwriaethol wrth ddatblygu cynnig. Credwn ei bod yn bwysig rhoi system briodol ar waith.

375. Awgrymodd y tri Aelod ddulliau o wella'r system bresennol:

- ystyried y system o ddewis Biliau Aelodau, a wneir ar hyn o bryd trwy bleidlais;[332]
- newid i'r Rheolau Sefydlog i ganiatáu i Aelod sy'n gyfrifol am Fil gynnig penderfyniad ariannol;[333]

---

[328] ML13
[329] Llythyr gan Jane Hutt AC, y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth at David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 16 Ebrill 2015
[330] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [105], 23 Mawrth 2015
[331] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [223-226], 24 Tachwedd 2014
[332] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [279], 24 Tachwedd 2014
[333] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [255 a 281], 24 Tachwedd 2014

- monitro'r modd y cyflawnir ac y gweithredir Deddfau, sy'n deillio o gynigion o'r meinciau cefn, gan Lywodraeth Cymru; [334]
- annog rhagor o syniadau ar gyfer deddfwriaeth drwy ymgysylltu â chymunedau.[335]

376. Credwn fod yr holl faterion a godwyd a'r meysydd i'w gwella a nodwyd yn werth eu hystyried ymhellach.

Argymhelliad 30: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn adolygu'r broses ar gyfer Biliau Aelodau gan ystyried y dystiolaeth a gawsom gan Aelodau'r Cynulliad a'u hawgrymiadau ar gyfer gwella'r broses.

377. Fel y nodwyd gennym eisoes, yng ngoleuni argymhelliad 3 o ran Biliau drafft, bydd angen i'r Pwyllgor Busnes ystyried ymestyn yr amser sydd ar gael i Aelod Cynulliad gyflwyno Bil ar ôl cael caniatâd i wneud hynny.

Strwythur pwyllgorau'r Cynulliad

378. Yn ystod y Trydydd Cynulliad roedd y gwaith craffu yn cael ei wneud gan bwyllgorau polisi a deddfwriaeth ar wahân. Ar ddechrau'r Pedwerydd Cynulliad, daeth pwyllgorau pwnc unigol yn gyfrifol am graffu ar bolisi yn ogystal â chraffu ar ddeddfwriaeth.

379. Mynegodd ambell un farn am hyn.

380. Dywedodd y Llywydd wrthym:

> "Cryfder craidd system bwyllgorau'r Cynulliad fel y'i gweithredwyd ar ddechrau'r Pedwerydd Cynulliad yw bod y Pwyllgorau'n gyfrifol am graffu ar bolisi a deddfwriaeth gyda'u cylchoedd gwaith. Mae hyn yn galluogi Aelodau i ddefnyddio arbenigedd polisi i lywio gwaith craffu deddfwriaethol." [336]

a hefyd:

> "Mae'r Cynulliad yn wynebu llawer iawn o Filiau dros y misoedd nesaf, a hynny mewn nifer fach o feysydd polisi. Mae'n anochel y bydd hyn yn golygu llwyth gwaith anghymesur o uchel ar

---

[334] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [282], 24 Tachwedd 2014
[335] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [282], 24 Tachwedd 2014
[336] ML17

gyfer rhai o'n pwyllgorau, a bydd yn cyfyngu ar eu gallu i gyflawni swyddogaethau craffu eraill – yn benodol, dwyn y Llywodraeth i gyfrif am y modd y mae'n arfer y pwerau eang sydd ganddi eisoes. Mae'r penllanw hefyd yn cyd-daro â chyfnod o graffu ar y gyllideb." [337]

381. Wrth ymhelaethu ar y safbwyntiau hyn, dywedodd wrthym:

> "This was definitely something discussed at great length by the Business Committee at the beginning of the Assembly. It was decided that, to give Members more strength if they were on a committee that looked at the legislative and policy developments in one area, it would make a smoother and better path for legislation. I do not see anything that tells me that that is not happening, but we will keep an eye on it and obviously it will be reviewed. It will be up to the next Assembly to decide whether it chooses to reform, but we will make a recommendation to the next Assembly whether it should have it. Again, the size of committees is an issue. If we have different sized committees, we might be in a totally different ball game …"[338]

382. Teimlai Cymdeithas Ddysgedig Cymru bod y dull newydd yn gweithio'n dda ac yn welliant ar y system flaenorol.[339]

383. Roedd gan eraill farn wahanol. Cyfeiriodd Cymdeithas Feddygol Prydain (Cymru) at ddwy enghraifft lle yr oedd yn teimlo bod craffu ar bolisi yn cael ei wasgu mewn pwyllgorau oherwydd yr holl ddeddfwriaeth yr oedd yn rhaid ei ystyried.[340] Dywedodd wrthym:

> " … it … appears … that the committees are trying to juggle too many balls in the air at once, and it looks as if … they're trying to slot in this piece of legislation amongst this particular subject inquiry and this particular subject inquiry … It seems as if it's a challenge for the Members on the committee to keep on top of everything, and I think it may be beneficial to have

---

[337] ML17
[338] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [139], 24 Tachwedd 2014
[339] ML3
[340] ML16

separate committees to look at the legislation and they can spend more time and follow that through."[341]

384. Mynegwyd teimladau tebyg yn ein digwyddiad rhanddeiliaid ym mis Hydref 2014.

385. Os yw'n wir bod swm y ddeddfwriaeth a ystyrir gan rai pwyllgorau yn golygu nad oes gan y pwyllgorau hynny yr amser sydd ei angen arnynt i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif yn eu meysydd polisi, byddai hynny'n destun pryder.

386. Yn yr un modd rydym yn sylweddoli y gall y swyddogaeth ddeuol o graffu ar bolisi ac ar ddeddfwriaeth olygu hefyd bod prinder amser i ystyried cynigion ar gyfer is-ddeddfwriaeth. Awgrymwyd y pwynt hwn gan UCAC.[342]

387. Nodwyd gennym, ar sail trafodaethau anffurfiol yng nghynhadledd Cymdeithas Cwnsleriaid Deddfwriaethol y Gymanwlad 2015, fod y pwyllgorau craffu o faint tebyg mewn deddfwrfeydd sy'n gallu dewis o blith nifer fwy o Aelodau etholedig. Mae hynny'n awgrymu, o ran gwaith craffu effeithiol, y gallai nifer y pwyllgorau y mae Aelodau unigol yn rhan ohonynt fod yn fwy o broblem na maint y pwyllgor. Os na fydd maint y Cynulliad yn cynyddu, a chan ddisgwyl i'r cyfyngiadau presennol ar gyfansoddiad pwyllgorau gael eu dileu o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*,[343] credwn y dylid mynd i'r afael â maint pwyllgorau (a'u hamserlenni) yn y Cynulliad nesaf.

388. Nodwn sylw'r Llywydd y caiff argymhelliad ei roi gerbron y Cynulliad nesaf ynghylch y strwythurau pwyllgor. Credwn y dylai unrhyw argymhelliad o'r fath gael ei wneud ar sail y data a gasglwyd am berfformiad pwyllgorau'r Cynulliad yn ystod y Trydydd a'r Pedwerydd Cynulliad. Dylai hefyd roi ystyriaeth i'r argymhellion a wnawn yn yr adroddiad hwn sy'n ymwneud â llwyth gwaith y pwyllgorau.

---

[341] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [100], 19 Ionawr 2015
[342] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [151], 2 Mawrth 2015
[343] Fel y nodir yn *Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru*, Cm 9020, Chwefror 2015

Argymhelliad 31: Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes, wrth drafod y strwythur pwyllgorau sydd i'w fabwysiadu yn y Pumed Cynulliad, yn:

- **(i) ystyried amryw opsiynau gan nodi manteision ac anfanteision pob un;**
- **(ii) rhoi ystyriaeth i brofiadau ymarferol pwyllgorau'r Cynulliad;**
- **(iii) cyhoeddi adroddiad am ei drafodaethau gan gynnwys ei argymhelliad terfynol.**

Data

389. Yn ein hadran flaenorol soniwyd fod data yn bwysig yn y broses o wneud penderfyniadau gwybodus.

390. Rydym wedi sylwi, er gwaethaf tystiolaeth ragorol o safon uchel am y broses ddeddfu, nad oes llawer o ddata ar gael am rai agweddau ar y broses graffu.

391. Credwn mai da o beth fyddai i Gomisiwn y Cynulliad fuddsoddi mewn casglu a chyhoeddi data am wahanol agweddau ar y broses ddeddfwriaethol, ac agweddau eraill ar graffu, gyda'r nod o ganfod tueddiadau a allai helpu i lywio'r gwaith o gynllunio'r baich gwaith a gwella effeithlonrwydd y broses graffu.

392. Gallai, er enghraifft, gwmpasu pethau fel nifer y Biliau drafft a ystyrir gan bwyllgorau'r Cynulliad, nifer y Biliau sy'n destun craffu ar ôl y broses ddeddfu; faint o'r amser sydd ar gael a ddefnyddir gan bwyllgorau, a faint o amser a ddefnyddir gan bwyllgorau ar gyfer craffu ar bolisi a deddfwriaeth.

Argymhelliad 32: Rydym yn argymell bod Comisiwn y Cynulliad yn buddsoddi adnoddau i gasglu data sy'n berthnasol i weithrediad a swyddogaeth y broses graffu yn y Cynulliad fel ffordd o hwyluso'r broses o wneud penderfyniadau a sicrhau y gwneir defnydd effeithlon o amser ac adnoddau wrth ddarparu gwasanaethau i Aelodau'r Cynulliad.

Meddalwedd ar gyfer deddfwriaeth

393. Fel y'i gwnaed yn glir yn ein hadroddiad, mae'r broses a ddefnyddir i wneud deddfau yn bwysig. Mae'n dilyn bod adlewyrchu'n briodol canlyniad y pleidleisiau a wneir ynghylch gwelliannau mewn

fersiynau diwygiedig o Filiau yn hanfodol i'r broses ddeddfu a hefyd y broses ddemocrataidd ei hun.

394. Clyswom safbwyntiau gwrthgyferbyniol am y feddalwedd ddeddfwriaeth a ddefnyddir ar hyn o bryd i ddrafftio a diwygio Biliau.

395. Cafodd y feddalwedd ei chaffael ar y cyd gan Gomisiwn y Cynulliad a Llywodraeth Cymru.

396. Dywedodd Comisiwn y Cynulliad wrthym fod angen hyfforddiant i ddefnyddio'r feddalwedd yn briodol, ond ei bod yn gweithio'n dda.[344]

397. Nid oedd Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol o'r un farn. Dywedodd bod problemau gyda'r feddalwedd a oedd yn effeithio arni hi yn fwy na Chomisiwn y Cynulliad.[345] Soniodd am ansefydlogrwydd (ond cyfaddefodd efallai nad ar y feddalwedd oedd y bai) a phroblemau o ran y ffordd yr oedd y system yn prosesu gwelliannau.[346]

398. Nid yw'n bosibl llunio barn ddeallus am y materion hyn am nad oes gennym ddigon o dystiolaeth, ond mae'n bwysig datrys unrhyw broblem sy'n peri pryder, yn enwedig os oes modd defnyddio'r feddalwedd i fod yn fwy arloesol yn y broses ddeddfwriaethol.

Argymhelliad 33: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gweithio'n agos gyda'r cwmni sy'n darparu'r feddalwedd ddeddfwriaeth a Chomisiwn y Cynulliad i sicrhau ei bod yn canfod ateb i'r problemau a nodwyd.

Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru

399. Mae Argraffydd Deddfau Seneddol y Frenhines yn gyfrifol, ar ran y Goron, am arolygu'r broses o gyhoeddi Deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Penodiad y Goron yw hwn. Hefyd, mae Argraffydd y Frenhines yn dal swyddi Rheolwr Llyfrfa Ei Mawrhydi, Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban ac Argraffydd y Llywodraeth ar gyfer Gogledd Iwerddon.

---

[344] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [169], 24 Tachwedd 2014
[345] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [119], 9 Mawrth 2015
[346] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraffau [120-121], 9 Mawrth 2015

400. Mae holl Ddeddfau'r Cynulliad a'r Offerynnau Statudol yn cael eu cyhoeddi mewn print ac ar-lein yn www.legislation.gov.uk.

401. Yn ei rôl fel Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban, mae deiliad presennol y swydd yn atebol i Weinidog yr Alban, ac mae'n llunio adroddiad blynyddol a gaiff ei osod gerbron Senedd yr Alban. Sefydlwyd y swydd hon yn *Neddf yr Alban 1998.*[347]

402. Dywedodd Argraffydd y Frenhines wrthym:

> "It's come up more recently, in the last year or so, about why there isn't a Queen's Printer for Wales – a perfectly valid question in my mind – just to show that if you're publishing legislation and other matters, it is under the authority and the provenance of Wales….I think that the stages of going through Measures to Acts have probably meant that it's been something that's only really just arisen."[348]

403. Gan fod gan y Cynulliad bwerau deddfu llawn erbyn hyn, credwn y dylid rhoi ystyriaeth bellach i sefydlu Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru.

Argymhelliad 34: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn archwilio'n llawn pa mor ymarferol a dichonol fyddai sefydlu Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru.

---

[347] Adran 92

[348] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion paragraff [12], 9 Chwefror 2014

Atodiad 1 – Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig a gohebiaeth cyfeirir atynt yn yr adroddiad hwn yma: www.senedd.cynulliad.cymru/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=9054

Sefydliad	*Cyfeirnod*
Addysg Uwch Cymru	ML 1
ESTYN, Prif Arolygydd Ei Mawrhydi dros Addysg a Hyfforddiant	ML 2
Cymdeithas Ddysgedig Cymru	ML 3
Keith Bush QC	ML 4
Cyngor Tref yr Wyddgrug	ML 5
Cyngor Sir y Fflint	ML 6
Undeb Cenedlaethol Athrawon Cymru (UCAC)	ML 7
RSPCA Cymru	ML 8
Dawn Oliver	ML 9
Comisiynydd y Gymraeg	ML 10
Your Legal Eyes	ML 11
Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru	ML 12
Llywodraeth Cymru	ML 13
Cyngor ar Bopeth Cymru	ML 14
Cymdeithas Prif Weithredwyr ac Uwch-reolwyr Awdurdodau Lleol Cymru (SOLACE)	ML 15
Cymdeithas Feddygol Prydain (Cymru) Cymru	ML 16
Y Llywydd	ML 17
Comisiwn y Gyfraith	ML 18
Argraffydd y Frenhines	ML 19
Archwilydd Cyffredinol Cymru	ML 20

Atodiad 2 – Y rhai a oedd yn bresennol yn y digwyddiad rhanddeiliaid, 13 Hydref 2014

Dr. Catrin Fflur Huws, Canolfan Materion Cyfreithiol Cymreig, Prifysgol Aberystwyth

Graham Walters, Siambr Civitas

Kay Powell, Cymdeithas y Gyfraith

Emyr Lewis, Blake Morgan LLP

Prof. Thomas G. Watkin, Cymdeithas Ddysgedig Cymru

Lynn Williams, Cymdeithas Ddysgedig Cymru

Daniel Greenberg

Elin Hughes, Comisiwn y Gyfraith

Marie Navarro, Your Legal Eyes Ltd.

Bethan Lloyd, Geldards LLP

Mark Hinge, Y Bae – Darparu gyda Datganoli Cyf.

Dylan Hughes, Llywodraeth Cymru

Sarah Young, Comisiwn y Gyfraith

Huw Williams, Geldards LLP

Kumi Ariyadasa, Cyngor Caerdydd

Rhodri Williams QC, Siambr 30 Parc y Plas

Atodiad 3 – Rhestr o sesiynau tystiolaeth llafar

17 Tachwedd 2014	Y Cwnsler Cyffredinol
24 Tachwedd 2014	Panel o Aelodau'r meinciau cefn
19 Ionawr 2015	Cymdeithas Feddygol Prydain (Cymru);
	Civitas;
	Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
9 Chwefror 2015	Argraffydd y Frenhines;
	Comisiynydd y Gymraeg
2 Mawrth 2015	UCAC
9 March 2015	Prif Gwnsler Deddfwriaethol Cymru;
	Cymdeithas Hansard
16 Mawrth 2015	Y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth Busnes
	Comisiwn y Gyfraith
23 Mawrth 2015	Prif Weinidog Cymru
18 Mai 2015	Archwilydd Cyffredinol Cymru

Atodiad 4 – Detholiad o dystiolaeth Archwilydd Cyffredinol Cymru

STANDING ORDER 26.6(VI) COST ESTIMATE SUMMARY TABLE TEMPLATE

	One-off amounts (eg initial set up costs, disposal proceeds and decommissioning costs) £M	Average annual recurring amounts £M	Number of years applying to annual recurring amounts	Total lifetime amount (lifetime of the legislation) (at Net Present Value) £M
A. Gross administrative cost of the Bill's provisions (ie the additional public expenditure arising as a consequence of the Bill before any financial savings): i) WG and related bodies, including NHS ii) Welsh local government iii) Other public bodies Total of i), ii) and iii)				
B. Estimate of administrative savings arising from the Bill: i) WG and related bodies, including NHS ii) Welsh local government iii) Other public bodies (specify) Total of i), ii) and iii)				
C. Net administrative cost of the Bill's provisions (i.e. the net additional public expenditure that will arise as a consequence of the Bill): i) WG and related bodies, including NHS ii) Welsh local government iii) Other public bodies Total of i), ii) and iii)				
D. Compliance costs (i.e. costs arising to members of public etc from complying with the Bill's requirements): i) general public; ii) businesses; iii) other non-public sector bodies (eg voluntary organisations) Total of i), ii) and iii)				
E. Any other financial costs (include brief description here)				
F. Brief description of environmental and social dis-benefits arising from the Bill that cannot be quantified financially: i) one-off ii) ongoing (Include estimates of tonnes of CO_2)				