YMATEB YSGRIFENEDIG LLYWODRAETH CYNULLIAD CYMRU I ADRODDIAD Y PWYLLGOR MATERION CYFANSODDIADOL (CHWEFROR 2011):

YMCHWILIAD I DDRAFFTIO MESURAU LLYWODRAETH CYMRU: GWERSI A DDYSGWYD O'R TAIR BLYNEDD GYNTAF

Crynodeb Gweithredol

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn croesawu'r adroddiad amserol hwn gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol. Yn dilyn y bleidlais "ie" yn y refferendwm ar 3 Mawrth bydd y pedwerydd Cynulliad yn gallu pasio deddfwriaeth sylfaenol a elwir yn Ddeddfau Cynulliad mewn perthynas ag ystod llawer ehangach o bynciau. Mae, felly, yn adeg briodol i ystyried y gwersi sydd i'w dysgu o'r profiad a gawsom hyd yn hyn ac i gymryd camau, pan fo hynny'n briodol, i wella perfformiad.

Cynhaliwyd ymchwiliad y Pwyllgor ar yr un pryd â'r adolygiad a roddwyd ar waith gennyf i ar brosesau cyfreithiol Llywodraeth y Cynulliad fel y crybwyllais yn fy nhystiolaeth i'r Pwyllgor. Ar 15 Mawrth gwneuthum ddatganiad llafar yn y Cynulliad ynglŷn â chanlyniadau'r adolygiad hwnnw. Mae llawer o orgyffwrdd rhwng nifer o argymhellion y Pwyllgor a chanlyniadau fy adolygiad. Pan fo gorgyffwrdd, caiff hynny ei adlewyrchu yn ymatebion Llywodraeth y Cynulliad (isod) i argymhellion unigol y Pwyllgor.

Er bod ymchwiliad y Pwyllgor yn ymwneud â Mesurau Cynulliad a bod ei argymhellion wedi eu llunio yn nhermau Mesurau, mae'r ymateb hwn yn edrych ymlaen at weld cychwyn darpariaethau Deddfau Cynulliad.

Mae'r ymateb hwn, ar ran Llywodraeth y Cynulliad, yn effeithio ar bob un o fy nghydweithwyr sy'n weinidogion gan fod y materion yn rhychwantu portffolios Llywodraeth y Cynulliad.

<u>Goblygiadau Ariannol</u>

Mae'n annhebygol y bydd goblygiadau ariannol ychwanegol arwyddocaol o ganlyniad i ymateb Llywodraeth y Cynulliad i'r argymhellion hyn. Mae'r cynigion i sefydlu a chyhoeddi arweiniad neu ganllawiau eisoes wedi eu cynllunio o fewn y cyllidebau presennol. Mae'r amgylchiadau y cyhoeddir Papurau Gwyrdd a Gwyn mewn perthynas â chynigion ar gyfer Deddfau Cynulliad odanynt i'w datblygu, ond ni ddylent olygu goblygiadau ariannol ychwanegol arwyddocaol o gofio bod Llywodraeth y Cynulliad eisoes wedi ymrwymo i gynyddu ymgynghori a chyfraniad rhanddeiliaid.

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru, cyn cynnig cyfreithiau Cymreig newydd, gyhoeddi “Papurau Gwyn” sy’n nodi’r cynigion polisi y mae bwriad i’r cyfreithiau newydd eu gweithredu. **tudalen 13**

Ymateb: Derbyn mewn egwyddor

Fel y dywedais yn fy natganiad llafar bydd Llywodraeth y Cynulliad yn sicrhau bod cyfraniad y rhanddeiliaid yn gynt ac yn torri tir newydd mewn perthynas â Biliau Cynulliad, gan gynnwys, pan fo hynny’n bosibl, gyhoeddi Biliau Cynulliad ar gyfer ymgynghori.

Mae'r Weinyddiaeth hon yn derbyn yr argymhelliad mewn egwyddor. Pan fo hynny’n briodol ac yn ymarferol, byddwn yn cyhoeddi Papurau Gwyrdd a Gwyn mewn perthynas â chynigion i ddatblygu Deddfau Cynulliad.

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell bod y Llywodraeth, cyn iddi gynnig unrhyw ddeddfwriaeth newydd yn y dyfodol, yn nodi'n glir iawn mewn Papur Gwyn pam mae angen y ddeddfwriaeth newydd a pham na ellir defnyddio dulliau eraill i roi'r polisi dan sylw ar waith. **tudalen 15**

Ymateb: Derbyn mewn egwyddor

Fel yr uchod.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru egluro ym mhob achos y rhesymau dros ddewis deddfwriaeth ddirprwyedig yn hytrach na chael pwerau parhaol yn y Mesur ac y dylid:
- nodi pob pŵer dirprwyedig
- cael disgrifiad byr o'i ddiben
- nodi'r rhesymau pam y bydd y pŵer newydd yn cael ei ddefnyddio ar ôl i'r Mesur ddod i rym yn hytrach na chael y ddarpariaeth ar wyneb y Mesur; a
- nodi'r rhesymau penodol a roddir dros gael unrhyw bwerau dirprwyedig eang i ddiwygio neu ddiddymu deddfwriaeth bresennol a chael deddfwriaeth newydd yn ei lle. **tudalen 17**

Ymateb: Derbyn

Yr arfer eisoes yw bod yn rhaid i aelod sy'n cynnig Mesur arfaethedig hefyd osod memorandwm sy'n cynnwys gwybodaeth benodol mewn perthynas â phwerau yn y Mesur arfaethedig i wneud is-ddeddfwriaeth. Mae Rheol Sefydlog 23.18(vii) eisoes yn darparu bod yn rhaid i femorandwm esboniadol:

(vii) os yw’r Mesur arfaethedig yn cynnwys unrhyw ddarpariaeth sy’n rhoi pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth, nodi mewn perthynas â phob darpariaeth o’r fath:

(a) y person neu’r corff y rhoddir y pŵer iddo ac ym mha fodd y mae’r pŵer i gael ei arfer;

(b) pam y bernir ei bod yn briodol dirprwyo’r pŵer; ac

(c) y weithdrefn Cynulliad (os oes un) y mae’r is-ddeddfwriaeth a wnaed neu sydd i’w gwneud wrth arfer y pŵer i ddod odani, a pham y barnwyd ei bod yn briodol ei gosod o dan y weithdrefn honno (ac nid ei gosod o dan unrhyw weithdrefn arall); ac

Mae'n ymddangos i Lywodraeth y Cynulliad nad yw argymhelliad y Pwyllgor yn mynd yn bellach na'r Rheol Sefydlog gyfredol ond mae’n cynorthwyo wrth ddadansoddi pa esboniad a fyddai o gymorth i'w ddarparu i'r Cynulliad o ran Rheol Sefydlog 23.18(vii)(b).

Argymhelliad 4. Rydym yn awgrymu y dylai Pwyllgorau'r Cynulliad ystyried yr egwyddorion a nodir ym mharagraff 34 o'r adroddiad hwn wrth ystyried darpariaethau is-ddeddfwriaeth arfaethedig mewn cyfreithiau Cymreig newydd. **tudalen 18**

Ymateb: Nodwyd

Er bod yr argymhelliad hwn wedi ei anelu at Bwyllgorau, mae Llywodraeth y Cynulliad yn dymuno cofnodi rhai pryderon ynghylch cynigion Canolfan Llywodraethiant Cymru fel y crynhoir hwy ym mharagraff 34 o Adroddiad y Pwyllgor.

Nid yw Llywodraeth y Cynulliad yn derbyn sail y rhesymeg ym mhumed pwynt bwled paragraff 34 o'r Adroddiad os yr awgrym yw mai dim ond mewn amgylchiadau “eithriadol” y gellir defnyddio'r pŵer i wneud diwygiadau i ddeddfwriaeth arall o ganlyniad i Ddeddf Cynulliad. Mae rhesymau da dros ddefnyddio pŵer o'r fath — e.e. er mwyn osgoi bod y ddeddfwriaeth sylfaenol yn mynd yn rhy hir neu er mwyn gwneud diwygiadau angenrheidiol na chafodd eu hystyried ar yr adeg y pasiwyd y ddeddfwriaeth sylfaenol.

Er hynny, mae Llywodraeth y Cynulliad yn derbyn y rhagdybiaeth y dylai diwygiadau allweddol i ddeddfwriaeth sylfaenol o ganlyniad i Ddeddf Cynulliad, pan fo'n bosibl, ymddangos ar wyneb y Ddeddf honno.

Mae Llywodraeth y Cynulliad hefyd yn pryderu am y chweched pwynt bwled ym mharagraff 34 o'r Adroddiad os yw'n cael ei awgrymu na ddylai Deddfau Cynulliad roi pŵer i wneud darpariaeth a fydd yn cael effaith mewn modd y byddai ei thorri yn dramgwydd troseddol. Unwaith eto, mae rhesymau da pam y mae'n briodol mewn rhai achosion i wneud hynny- e.e. pan fo amgylchiadau yn debygol o newid mae'r drefn reoleiddio ddeddfwriaethol yn gallu cadw'n gyfoes.

Ym mhob achos o'r fath yr amcan allweddol yw taro'r cydbwysedd cywir rhwng darpariaeth ar wyneb y ddeddfwriaeth sylfaenol a'r hyn y gellir, yn briodol, ei adael i bwerau dirprwyedig. Bydd y ffactorau sy'n berthnasol i'r cydbwysedd hwnnw yn cynnwys pa mor gyfyngedig yw'r pŵer dirprwyedig, yr angen i gadw'n gyfoes gyda newid mewn amgylchiadau, natur y weithdrefn Gynulliad sydd i fod yn gymwys ar gyfer arfer unrhyw bŵer i wneud is-ddeddfwriaeth, a difrifoldeb y tramgwydd a'r gosb am dorri'r ddeddfwriaeth.

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi canllawiau i'r staff sy'n rhoi cymorth i'r Gweinidogion gyflwyno deddfwriaeth gerbron y Cynulliad. Dylai’r canllawiau bwysleisio'r pwys y dylai'r Gweinidogion ei roi i helpu'r Cynulliad i benderfynu a yw'r egwyddorion ym mharagraff 34 o'r adroddiad hwn wedi'u bodloni ym mhob achos. **tudalen 19**

Ymateb: Derbyn

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn cytuno â'r argymhelliad hwn yn ddarostyngedig i'r pryderon y cyfeirir atynt uchod ynghylch paragraff 34 o'r Adroddiad ac mae’r gwaith ar y gweill.

Argymhelliad 6. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried yr egwyddorion y cyfeirir atynt ym mharagraffau 46 a 47 o'r adroddiad hwn wrth ystyried y dull craffu a gynigir ar gyfer pwerau is-ddeddfwriaeth yn y Mesurau. **tudalen 23**

Ymateb: Ystyried

Yn fy natganiad llafar dywedais y byddwn yn cyhoeddi'r canllawiau ar y meini prawf sydd i'w defnyddio gan Lywodraeth y Cynulliad i benderfynu ar y weithdrefn briodol ar gyfer is-ddeddfwriaeth pan roddir pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth mewn Deddfau Cynulliad.

Bydd Llywodraeth y Cynulliad yn rhoi ystyriaeth bellach i awgrymiadau Canolfan Llywodraethiant Cymru fel y cawsant eu crynhoi ym mharagraffau 46 a 47 o adroddiad y Pwyllgor wrth lunio’r canllawiau.

Argymhelliad 7. Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru gyflwyno memorandwm ar y darpariaethau is-ddeddfwriaeth i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol pan gyflwynir Mesur newydd, yn unol â'r memorandwm a gyflwynir gan Adrannau Llywodraeth y DU i Bwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Bwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoliadol. **tudalen 24**

Ymateb: Derbyn

Gweler yr ymateb i argymhelliad 3. Er hynny, byddai hyn yn golygu newid yn Rheol Sefydlog 23.18.

Argymhelliad 8. Rydym yn argymell y dylid parhau i ddrafftio deddfwriaeth Gymreig, cyhyd â'i bod yn bosibl, mewn Cymraeg a Saesneg clir ac y dylid ei strwythuro i gynorthwyo dealltwriaeth y darllenydd, gan ystyried yr angen am gywirdeb cyfreithiol. **tudalen 27**

Ymateb: Derbyn

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn cytuno â'r argymhelliad hwn.

Argymhelliad 9. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi gwybodaeth am unrhyw egwyddorion ac arferion drafftio cyffredinol a ddefnyddir gan y tîm drafftio wrth lunio deddfau Cymreig newydd. **tudalen 27**

Ymateb: Derbyn

Mae Llywodraeth y Cynulliad wedi ymrwymo i gyhoeddi egwyddorion ac arferion cyffredinol ar ddrafftio Deddfau Cynulliad.

Argymhelliad 10. Rydym yn argymell y dylid ysgrifennu'r Memoranda Esboniadol mewn Cymraeg a Saesneg clir ac y dylid ceisio ychwanegu gwerth drwy egluro mewn termau clir effaith arfaethedig y Mesur a'i rannau. Dylent osgoi gwneud dim mwy nag aralleirio geiriad y Mesur. **tudalen 28**

Ymateb: Derbyn

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn cytuno y dylai'r Memoranda Esboniadol fod yn glir i'r darllenydd.

Diben y Nodyn Esboniadol yw esbonio effaith Deddf Cynulliad <u>sydd yn atodiad i'r Memorandwm Esboniadol</u>. Mae Llywodraeth y Cynulliad yn cytuno y dylid osgoi gwneud dim mwy nag aralleirio geiriad Deddf y Cynulliad.

Fel y dywedais yn fy natganiad llafar mae Llywodraeth y Cynulliad wedi ymrwymo i wella safon Memoranda Esboniadol sy'n ymwneud â Deddfau Cynulliad.

Argymhelliad 11. Rydym yn argymell bod y Cwnsler Cyffredinol yn ystyried awgrymiadau Canolfan Llywodraethiant Cymru ar gyfer gwella ansawdd a chysondeb Memoranda Esboniadol. **tudalen 29**

Ymateb: Derbyn

Bydd Llywodraeth y Cynulliad yn ystyried awgrymiadau Canolfan Llywodraethiant Cymru yn hyn o beth.

Argymhelliad 12. Rydym yn argymell bod y Cwnsler Cyffredinol yn ystyried sut y gellir gwella'r Asesiadau Effaith Rheoleiddiol, yn enwedig mewn perthynas â datblygu polisi. **tudalen 30**

Ymateb: Derbyn

Fel y dywedais yn fy natganiad llafar bydd Llywodraeth y Cynulliad yn diweddaru ac yn atgyfnerthu canllawiau mewnol i sicrhau bod y data a’r wybodaeth ariannol a geir yn y Memoranda Esboniadol a'r Asesiadau Effaith Rheoleiddiol sy'n ymwneud â Deddfau Cynulliad yn fwy trwyadl, ac wedi eu seilio ar fonitro ariannol cadarn. Bydd Llywodraeth y Cynulliad hefyd yn sicrhau ymdriniaeth gyson wrth gyflwyno templed arferion gorau i sicrhau bod yr wybodaeth orau yn cael ei gyflwyno yn y ffordd orau.

Yn ogystal, fel y dywedir uchod mewn perthynas ag argymhelliad 1, agwedd y Weinyddiaeth hon yw y gallai unrhyw ystyriaeth o Bapurau Gwyrdd a Gwyn ymwneud ag ystyried sut y gallai Papurau o'r fath gyfrannu at ddatblygu Asesiadau Effaith Rheoleiddiol mwy cadarn.

Argymhelliad 13. Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru gyflwyno cynigion ar gyfer trefnu i gydgrynhoi deddfau Cymreig, yn enwedig os bydd pwerau Rhan 4 yn dod i rym ar ôl y refferendwm. **tudalen 32**

Ymateb: Derbyn

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn ystyried pa weithdrefnau Cynulliad y dylid eu rhoi ar waith mewn perthynas â chydgrynhoi deddfwriaeth.

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn parhau i ystyried a fyddai maes penodol yn y gyfraith o fewn cymhwysedd datganoledig yn gallu elwa wrth gydgrynhoi o'r fath. Er hynny, mae goblygiadau adnoddau i Lywodraeth y Cynulliad wrth ddatblygu cynigion sylweddol a bod yn selog drostynt ar gyfer cydgrynhoi deddfwriaeth.

Argymhelliad 14. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymgynghori â sefydliadau sy'n gweithredu ar faterion cydraddoldeb yng Nghymru i ofyn am eu barn ynghylch sut y gellir drafftio Mesurau gan ddefnyddio iaith nad oes rhywedd benodol iddi ac sy'n anwahaniaethol. **tudalen 33**

Ymateb: Derbyn mewn egwyddor

Mae Llywodraeth y Cynulliad wedi ymrwymo'n llawn i weithio gyda chyrff sy'n hybu cydraddoldeb yng Nghymru ac i ddefnyddio iaith nad oes rhywedd benodol iddi ac sy'n anwahaniaethol wrth ddrafftio Deddfau.

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn bwriadu cyhoeddi gwybodaeth am ddrafftio Deddfau Cynulliad. Fel dogfen sydd wedi ei chyhoeddi bydd aelodau o'r cyhoedd a rhanddeiliaid yn rhydd i roi sylwadau.

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn llawn ymwybodol o'i dyletswyddau o dan ddeddfwriaeth cydraddoldeb ac adran 77 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

Mae'n ymddangos bod tystiolaeth Stonewall Cymru y cyfeirir ati ym mharagraff 81 o adroddiad y Pwyllgor yn ei hanfod yn ymwneud â pholisi ac nid drafftio. Caiff materion o'r fath eu hystyried gan Lywodraeth y Cynulliad drwy gydymffurfiaeth, er enghraifft, ynghyd â'r dyletswyddau cydraddoldeb o dan ddeddfwriaeth cydraddoldeb ar hyn o bryd a Chynllun Cydraddoldeb Sengl a chanllawiau Llunio Polisi Cynhwysol Llywodraeth y Cynulliad. Yn ddiweddar gosododd Gweinidogion Cymru gerbron y Cynulliad ddrafft o Reoliadau Deddf Cydraddoldeb 2010 (Dyletswyddau Statudol) (Cymru) 2011 sydd eto'n dangos ymrwymiad Llywodraeth y Cynulliad i gyfle cyfartal.

Fel yr eglurwyd mewn man arall yn yr ymateb hwn ac yn fy natganiad llafar, bydd Llywodraeth y Cynulliad yn sicrhau bod cyfraniad y rhanddeiliaid yn gynt ac yn torri tir newydd mewn perthynas â Biliau Cynulliad, gan gynnwys, pan fo hynny'n bosibl, gyhoeddi Biliau Cynulliad ar gyfer ymgynghori. Yr wyf hefyd wedi cyfeirio at gynigion i gael Papurau Gwyrdd a Phapurau Gwyn pan fo hynny'n briodol ac yn ymarferol. Bydd Llywodraeth y Cynulliad yn ystyried pa fodd, drwy'r mecanweithiau hyn, y gellir ymgynghori â'r cyhoedd a'r rhanddeiliaid ar fater iaith niwtral o ran rhywedd ac iaith anwahanieithol mewn cynigion ar gyfer Biliau Cynulliad.

Argymhelliad 15. Rydym yn argymell bod Comisiwn y Cynulliad yn ystyried argymhellion yr adroddiad hwn a sut y gellid eu rhoi ar waith i gefnogi cynigion deddfwriaethol a wneir gan Bwyllgorau'r Cynulliad a'r Aelodau ac unrhyw gynigion deddfwriaethol y mae'n eu cyflwyno yn y dyfodol. **tudalen 33**

Ymateb: Nodwyd

Argymhelliad 16. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cyflwyno adroddiad i'r Cynulliad ar y cynnydd a wnaed o ran gweithredu'r argymhellion yn yr adroddiad hwn o fewn 12 mis i'w hymateb cychwynnol. **tudalen 34**

Ymateb: Derbyn

Mae Llywodraeth y Cynulliad yn derbyn yr argymhelliad hwn.

John Griffiths AC
Cwnsler Cyffredinol ac Arweinydd y Rhaglen Ddeddfwriaethol