

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol

Ymchwiliad i Ddrafftio Mesurau  
Llywodraeth Cymru: Gwersi a ddysgwyd  
o'r tair blynedd gyntaf

Chwefror 2011



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.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)**

Gellir cael rhagor o gopiau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopiau caled gan:  
Y Swyddfa Ddeddfwriaeth  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8154  
Ffacs: 029 2089 8021  
E-bost: [Swyddfadeddfwriaeth@cymru.gov.uk](mailto:Swyddfadeddfwriaeth@cymru.gov.uk)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2011  
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 difriol. 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

Ymchwiliad i Ddrafftio Mesurau  
Llywodraeth Cymru: Gwersi a ddysgwyd  
o'r tair blynedd gyntaf

Chwefror 2011



## Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol

Rhaid i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol ystyried unrhyw faterion a nodir yn Rheol Sefydlog 15.2 a chyflwyno adroddiad arnynt, a gall ystyried unrhyw faterion a nodir yn Rheolau Sefydlog 15.3 a 15.6 a chyflwyno adroddiad arnynt.

### Pwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol ym mis Mehefin 2007 (yn dwyn yr enw y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth). Nodir ei bwerau yn Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, yn arbennig Rheol Sefydlog 15. Ceir y rhain yn [www.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)

### Aelodau'r Pwyllgor

<i>Aelod Pwyllgor</i>	<i>Plaid</i>	<i>Etholaeth neu Ranbarth</i>
Janet Ryder (Cadeirydd)	Plaid Cymru	Gogledd Cymru
Alun Davies	Llafur	Canolbarth a Gorllewin Cymru
William Graham	Ceidwadwyr Cymreig	Dwyrain De Cymru
Rhodri Morgan	Llafur	Gorllewin Caerdydd
Kirsty Williams	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Brycheiniog a Sir Faesyfed

# Cynnwys

---

<b>Argymhellion y Pwyllgor</b> .....	<b>5</b>
<b>Rôl y Pwyllgor a chefnidir yr ymchwiliad</b> .....	<b>8</b>
Rôl y Pwyllgor .....	8
Cefndir .....	8
Y dystiolaeth a gafwyd .....	8
<b>Materion yn codi o'r ymchwiliad</b> .....	<b>10</b>
Y polisi y tu ôl i'r ddeddfwriaeth .....	10
Yr angen am ddeddfwriaeth .....	13
Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Mesur a'r hyn y darperir ar ei gyfer yn y rheoliadau .....	15
Yr egwyddorion y dylid eu gweithredu .....	17
Drafftio Mesurau a'u heglurder .....	24
Memoranda Esboniadol ac asesiadau effaith rheoleiddiol.....	27
Memoranda Esboniadol .....	27
Asesiadau effaith rheoleiddiol.....	29
Materion eraill .....	31
Cydgrynhai deddfwriaeth Gymreig .....	31
Iaith sy'n benodol i rywedd .....	32
Perthnasedd i Ddeddfau a Mesurau nad ydynt yn perthyn i'r Llywodraeth .....	34
Adolygu'r argymhellion .....	34
<b>Casgliadau</b> .....	<b>35</b>
<b>Tystion</b> .....	<b>37</b>
<b>Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig</b> .....	<b>38</b>
<b>Atodiad</b> .....	<b>39</b>
Egwyddorion a awgrymwyd gan Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, y gellid eu defnyddio i gynorthwyo'r Cynulliad wrth iddo ystyried Mesurau arfaethedig.....	39
Cyflwyniad .....	39
1. Pam mae angen y Mesur .....	39

2. Rhannu'r pwerau rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth .....	39
3. Defnyddio gweithdrefnau gwahanol yn y Cynulliad i graffu ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig .....	41
4. Defnyddio'r weithdrefn uwchgadarnhaol .....	41
5. Strwythur sylfaenol y Mesurau .....	42
6. Mesurau sy'n diwygio deddfwriaeth sy'n bodoli eisoes .....	42
7. Egluro cynnwys deddfwriaeth ddirprwyedig a ragwelir.....	43
8. Fformat y Memoranda Esboniadol .....	43

## Argymhellion y Pwyllgor

---

**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**

**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**

**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 18**

**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 19**

**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**

**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**

**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**

**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 darllennydd, gan ystyried yr angen am gywirdeb cyfreithiol.

**Tudalen 27**

**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**

**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 29**

**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**

**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**

**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**

**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**



**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 34**

**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 cychwynol.

**Tudalen 34**

# Rôl y Pwyllgor a chefnidir yr ymchwiliad

---

## Rôl y Pwyllgor

1. Gall y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol ystyried “unrhyw fater deddfwriaethol gyffredinol ei natur sy’n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru”.<sup>1</sup>

## Cefndir

2. Gwnaeth Deddf Llywodraeth Cymru 2006<sup>2</sup> ddatganoli’r pŵer i wneud deddfwriaeth sylfaenol newydd i Gymru, a elwir yn Fesurau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, am y tro cyntaf. Ers mis Mai 2007, mae’r Cynulliad wedi pasio 13 o Fesurau a gynigiwyd gan Lywodraeth Cymru. Mae pedwar Mesur arall gan Lywodraeth Cymru wedi’u cyhoeddi ac maent yn cael eu hystyried gan y Cynulliad ar hyn o bryd.<sup>3</sup>

3. Wrth i ddiwedd y trydydd Cynulliad agosáu, penderfynodd y Pwyllgor y byddai’n ddefnyddiol cynnal ymchwiliad byr i edrych ar ddrafftio Mesurau Llywodraeth Cymru i weld pa faterion o bwys cyffredinol allai fod wedi codi ac, yn benodol, i weld a oes unrhyw wersi a ddysgwyd o’r profiad hyd yn hyn y gellid eu rhoi ar waith wrth ddrafftio Mesurau yn y dyfodol. Nid ydym wedi edrych ar Fesurau arfaethedig gan Aelodau na Phwyllgorau, sydd fel arfer yn fwy ad hoc ac y mae trefniadau drafftio gwahanol yn gymwys iddynt.

## Y dystiolaeth a gafwyd

4. Cyhoeddodd y Pwyllgor alwad am dystiolaeth ysgrifenedig ym mis Awst y llynedd. Cafwyd cyflwyniadau gan nifer o sefydliadau ac unigolion, a gyhoeddwyd ar ein tudalennau ar wefan y Cynulliad. Ceir rhestr o’r rheini a gyflwynodd dystiolaeth ysgrifenedig ar ddiwedd yr adroddiad.

5. Clywsom dystiolaeth lafar hefyd gan Gymdeithas y Cyfreithwyr; Mr Daniel Greenbert; Stonewall Cymru; Canolfan Llywodraethiant Cymru;

---

<sup>1</sup> Rheolau Sefydlog y Trydydd Cynulliad (Rheol Sefydlog 15.6(v)) – Cynulliad Cenedlaethol Cymru

<sup>2</sup> Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (pennod 32)

<sup>3</sup> Ar 15 Ionawr 2011 – I weld y sefyllfa ddiweddaraf gweler <http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-legislation/bus-leg-measures/bus-legislation-measures-notinprogress.htm> a <http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-legislation/bus-leg-measures.htm>

Ysgol y Gyfraith, Caerdydd; a John Griffiths AC, y Cwnsler Cyffredinol ac Arweinydd y Rhaglen Ddeddfwriaethol ar gyfer Llywodraeth Cymru.

6. Wrth gymryd tystiolaeth lafar ar gyfer ymchwiliad a oedd yn eithaf byr a chynnil, gwnaethom geisio cydbwysu'r dystiolaeth gan y rheini â phrofiad drafftio cyfreithiol, ymarferwyr cyfreithiol yng Nghymru, arbenigwyr cyfansoddiadol a'r grwpiau y mae deddfwriaeth y Cynulliad yn effeithio arnynt. Ceir rhagor o fanylion ar ddiwedd yr adroddiad.

## Materion yn codi o'r ymchwiliad

---

### Y polisi y tu ôl i'r ddeddfwriaeth

7. Mynegodd nifer o'r rheini a gyflwynodd dystiolaeth bryder bod y polisi y tu ôl i ddeddfwriaeth yn dal i gael ei lunio wrth i'r ddeddfwriaeth gael ei hystyried neu fod y ddeddfwriaeth yn cael ei drafftio fel y gellid penderfynu ar y materion polisi yn nes ymlaen.

8. Ceir yr enghraifft fwyaf amlwg o hyn yn y Mesur Gwneud Iawn am Gamweddau'r GIG (Cymru) 2008<sup>4</sup>. Pan oeddem yn ystyried yr adroddiad hwn, roedd y rheoliadau cyntaf a oedd yn codi o'r Mesur yn cael eu hystyried gan y Cynulliad. Mae mwy na 60 o dudalennau i'r Rheoliadau<sup>5</sup>, mae ganddynt Femorandwm Esboniadol sydd â bron i 50 o dudalennau, ac ni fyddant yn dod i rym yn llawn nes dros dair blynedd ar ôl pasio'r Mesur.

9. Er nad yw'r tueddiad hwn mor amlwg yn y Mesurau diweddaraf, mynegwyd pryderon ynghylch y diffyg eglurder o ran y polisi mewn perthynas ag agweddau ar y Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol (Cymru) 2009,<sup>6</sup> y Mesur Arfaethedig ynghylch Addysg (Cymru) 2009,<sup>7</sup> y Mesur Codi Ffioedd am Wasanaethau Gofal Cymdeithasol (Cymru) 2010,<sup>8</sup> y Mesur Diwydiant Cig Coch (Cymru) 2010,<sup>9</sup> y Mesur Strategaethau ar gyfer Gofalwyr (Cymru) 2010,<sup>10</sup> y Mesur Gwastraff Cymru 2010<sup>11</sup> a Mesur Arfaethedig y Gymraeg (Cymru) 2010.<sup>12</sup>

---

<sup>4</sup> Mesur Gwneud Iawn am Gamweddau'r GIG (Cymru) 2008

<sup>5</sup> Rheoliadau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Trefniadau Pryderon, Cwynion ac Iawn) (Cymru) 2011

<sup>6</sup> Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol (Cymru) 2009 - Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1 - Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Ionawr 2009 - Paragraff 5

<sup>7</sup> Y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth - Priodoldeb darpariaethau is-ddeddfwriaeth y Mesur Arfaethedig ynghylch Addysg (Cymru), 24 Mehefin 2009, Argymhelliad 1; Tudalen 5

<sup>8</sup> Y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth, Pa mor briodol yw darpariaethau is-ddeddfwriaeth yn y Mesur Arfaethedig ynghylch Codi Ffioedd am Wasanaethau Gofal Cymdeithasol (Cymru), 14 Hydref 2009, Argymhelliad 3

<sup>9</sup> Y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth, Pa mor briodol yw darpariaethau is-ddeddfwriaeth yn y Mesur Arfaethedig ynghylch y Diwylliant Cig Coch (Cymru), Tachwedd 2009, Argymhelliad 2; Tudalen 7

<sup>10</sup> Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif 5, Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1 ar y Mesur Arfaethedig ynghylch Strategaethau ar gyfer Gofalwyr (Cymru), Mai 2010, Argymhelliad 12; Tudalen 7.

<sup>11</sup> Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif 4, Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1 ar y Mesur arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), Mehefin 2010, paragraffau 73 a 77. Hefyd, y Pwyllgor Cyllid, 'Goblygiadau Ariannol y Mesur arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru)', Gorffennaf 2010, paragraff 44.

<sup>12</sup> Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif 2, Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1 ar y Mesur Arfaethedig y Gymraeg (Cymru), Gorffennaf 2010, Paragraffau 112, 114, 124, 458 a 509. Hefyd,

10. Dywedodd Cymdeithas y Cyfreithwyr yn ei thystiolaeth lafar:

“...the Committee is still observing a lack of clarity on the part of the Welsh Government who fail to finalise their policies and to agree implementation before proposing legislation and so the Welsh Government is undertaking the task of drafting legislation for broad possibilities as opposed to firm proposals.”<sup>13</sup>

Dywedodd Canolfan Llywodraethiant Cymru:

“It is as if the law was drafted first before any policy was defined.”<sup>14</sup>

Dywedodd Daniel Greenberg, cyn Gwnsler Seneddol, wrthym:

“What the drafters need is clear policy ... With some of the examples that we have discussed today about the lack of balance between primary and secondary legislation, and the lack of clear purpose clauses, I am 100 per cent sure that they are not the result of a lack of drafting technique, but a lack of a clear policy emanating to the drafter.”<sup>15</sup>

11. O gofio pwnc yr ymchwiliad hwn, efallai y byddai'n ormod disgwyl cael nifer o gyfraniadau gan aelodau unigol o'r cyhoedd. Dim ond un ymateb ysgrifenedig o'r math hwn a gawsom, ond roedd hwn hyd yn oed yn canolbwyntio ar yr angen i sefydlu polisi neu weledigaeth cyn deddfu. Dywedodd y cyfranwr:

“Is there a possibility that a stage is missing – we need more White Papers that clearly state what will be different/better – a concise document?”

Is there a possibility that there is a lack of clarity on when and how we're able to give input, because the language and the focus is on the legislative process, and not on the objective?”<sup>16</sup>

---

y Pwyllgor Cyllid, Adroddiad ar Oblygiadau Ariannol Mesur arfaethedig y Gymraeg (Cymru), Awst 2010, paragraffau 27-30

<sup>13</sup> CA(3)-22-10(p10); Cymdeithas y Cyfreithwyr; paragraff B1

<sup>14</sup> CA(3)-22-10(p10); Canolfan Llywodraethiant Cymru; paragraff 3

<sup>15</sup> Cofnod y Trafodion – y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol - 3 Tachwedd 2010; paragraff 96

<sup>16</sup> CA(3)-22-10(p10); Daniel Greenberg (Berwin Lighton Paisner LLP);

12. Fodd bynnag, roedd y Cwnsler Cyffredinol yn dadlau bod proses gadarn ar waith i sicrhau bod materion polisi'n cael eu trafod yn drylwyr cyn cyflwyno'r cynigion deddfu.<sup>17</sup> Roedd hefyd yn gwrthod y feirniadaeth bod cynnwys rhai o'r Mesurau i'w weld yn dangos bod y ddeddf wedi'i drafftio yn gyntaf a bod y polisi wedi'i ddiffinio'n nes ymlaen. Dywedodd:

"We do not accept that criticism. As I have said, there are mechanisms to go through and a Cabinet committee deals with bids for legislation to ensure that the policy is properly thought out and that legislation is required. If there has been no hard thinking about the policy that the legislation is required to give effect to, the proposals would not be allowed to proceed. So, it is a matter of policy officials working with Legal Services and the drafters to make sure that there is a team approach and that policy has been worked up sufficiently for the drafters to understand what is required of them and what they are required to achieve through the legislation. So, there are processes to ensure that it is not a matter of introducing legislation and then thinking of the policy afterwards. That would be putting the cart before the horse."<sup>18</sup>

13. Rydym yn derbyn mai'r Mesur Gwneud lawn am Gamweddau'r GIG (Cymru) 2008<sup>19</sup> oedd y Mesur cyntaf a ystyriodd y Cynulliad gan ddefnyddio ei bwerau newydd a bod ffactorau penodol eraill yn ymwneud â hwnnw nad ydynt yn gymwys i'r Mesurau eraill. Credwn, er gwaethaf y ffaith bod problemau o ran Mesurau eraill, fod y sefyllfa wedi gwella dros amser. Credwn hefyd y gallai'r broses Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol fod wedi tynnu sylw oddi ar y broses fanwl o ystyried materion polisi mewn rhai achosion.

14. Er gwaethaf hyn, a'r ffaith bod y Cwnsler Cyffredinol yn amddiffyn y broses fewnol, credwn fod angen i'r broses datblygu polisi fod yn fwy manwl, yn enwedig o ran cael mwy o bobl allanol i herio'r polisïau cyn iddynt ddod yn gynigion deddfwriaethol.

15. Credwn y dylid gwneud deddfau Cymreig yn y dyfodol, pa un y cânt eu gwneud o dan y broses bresennol neu o dan y pwerau y bydd y

---

<sup>17</sup> Cofnod y Trafodion; 1 Rhagfyr 2010, paragraffau 13, 29 a 30

<sup>18</sup> Cofnod y Trafodion; 1 Rhagfyr 2010, paragraff 45

<sup>19</sup> Gweler y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth, Adroddiad ar y Mesur arfaethedig ynghylch Gwneud lawn am Gamweddau'r GIG (Cymru) 2008, Tachwedd 2007, paragraff 13

Cynulliad yn eu cael os bydd canlyniad cadarnhaol yn y refferendwm, yn dilyn cyhoeddi cynigion polisi manwl gan ddefnyddio'r modelau Papur Gwyrdd a Gwyn.

16. Nid yn unig y byddai hyn yn sicrhau bod yn rhaid i'r Llywodraeth feddwl yn fwy trwyadl am ei hamcanion polisi, ond byddai'n caniatáu cyfnod o ymgysylltu ehangach a herio gwleidyddol a chyhoeddus. Byddai hefyd yn caniatáu i'r Cynulliad brofi'r ddeddfwriaeth yn erbyn datganiad polisi eithaf manwl fel y gellir cael mwy o hyder y bydd y deddfau newydd yn cael eu defnyddio at y dibenion a nodwyd ar eu cyfer.

**Argymhelliad 1: Rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru, cyn cynnig deddfau Cymreig newydd, gyhoeddi "Papurau Gwyn" sy'n nodi'r cynigion polisi y mae bwriad i'r deddfau newydd eu gweithredu.**

### **Yr angen am ddeddfwriaeth**

17. Clywsom feirniadaeth hefyd, yn fwyaf amlwg gan Daniel Greenberg o'r cwmni cyfreithiol Berwin Leighton Paisner LLP, fod deddfau Cymreig yn ddianghenraid, naill ai'n gyfangwbl neu'n rhannol, ac y gellid cyflawni i'r un graddau drwy gamau gweinyddol neu gamau eraill.

18. Gan ddefnyddio Mesur Strategaethau ar gyfer Gofalwyr (Cymru) 2010 yn enghraifft, dywedodd wrthym:

"I cannot see any legislative proposition in the Proposed Carers Strategies (Wales) Measure 2010 from start to finish. ...

... The institutions and bodies listed in section 2 of the proposed Measure are all, to a very great extent, under the control of devolved Government. I would have thought that your starting point would be to put effective administrative arrangements in place to ensure that they approach carers properly. Then, if you are not satisfied by the effectiveness of the administrative arrangements, that is the time to come along and say that there will now be a legally enforceable duty to co-operate. It is unlikely that you would ever get to that point, but in case you did, you would sit down and ask, 'What are the sanctions? What is the method of enforcement? How will we put

a rigorous mechanism in place to ensure that this is not just verbiage, but that it actually makes a change?”<sup>20</sup>

19. Fodd bynnag, dadleuodd y Cwnsler Cyffredinol:

“I think that the Government is entitled to take the view that a particular subject matter is one that requires legislation. It is then a matter for normal legislative processes to deal with that. If the legislature passes a Measure, as it has in this case, the process shows that the legislature was of the view that the Government was right to put forward the proposals, and that the legislation—as suggested and enacted—was required. So, it is difficult to see that criticism as valid, given that we have gone through the appropriate process and have seen the results.”<sup>21</sup>

20. Ymddengys i ni fod hon yn ddadl gylchog. Fodd bynnag, gwnaethom ofyn yn benodol i'r Cwnsler Cyffredinol am ei farn ynghylch beth oedd y cynnig deddfwriaethol yn y Mesur. Er na allai gyfeirio at unrhyw gynnig deddfwriaethol penodol ar y pryd, ysgrifennodd yn nes ymlaen at Gadeirydd y Pwyllgor<sup>22</sup> i dynnu sylw at y dyletswyddau a osodwyd ar y GIG, awdurdodau lleol ac eraill i baratoi, cyhoeddi a gweithredu strategaethau i ofalwyr. Er bod y rhain yn ddyletswyddau pwysig, byddai'r Pwyllgor wedi cael ei argyhoeddi'n gryfach pe bai ateb y Cwnsler Cyffredinol wedi bod yn llai dibynnol ar yr hyn sy'n ddadl gylchog, yn y bôn.

21. Fel y dywedodd Daniel Greenberg yn ei dystiolaeth ysgrifenedig:

“It is important that legislation should be used only to achieve change that cannot be achieved in any other way; and once it is decided that legislation is necessary, it must be centred around propositions that impose clear rights and duties and have appropriate mechanisms for enforcement.”<sup>23</sup>

22. Nid ydym yn anwybyddu'r rôl y gall deddfwriaeth ei chael mewn codi ymwybyddiaeth, ac mewn gosod y llwyfan ar gyfer newid a dylanwadu ar farn gyhoeddus yn well. Fodd bynnag, credwn hefyd ei

---

<sup>20</sup> Cofnod y Trafodion; 3 Tachwedd 2010; paragraffau 34 a 36

<sup>21</sup> Cofnod y Trafodion; 1 Rhagfyr 2010; paragraff 18

<sup>22</sup> CA(3)-01-11(p9); tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol gan y Cwnsler Cyffredinol ac Arweinydd y Rhaglen Ddeddfwriaethol

<sup>23</sup> CA(3)-22-10(p10); Daniel Greenberg (Berwin Lighton Paisner LLP); paragraff 6



bod yn bwysig iawn sicrhau, cyn y caiff unrhyw ddeddfwriaeth ei hystyried, fod pob dull arall o gyflawni'r amcan polisi, megis camau gweinyddol, dulliau cyllido, canllawiau, ac ati, wedi cael eu hystyried yn llawn yn gyntaf.

**Argymhelliad 2: Rydym yn argymhell 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.**

**Y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Mesur a'r hyn y darperir ar ei gyfer yn y rheoliadau**

23. Mae rhesymeg polisi clir, neu ddiffyg rhesymeg o'r fath, ar gyfer cyflwyno deddfwriaeth newydd yn tueddu i gael effaith sylweddol ar strwythur y Mesurau. Pan na fydd polisi, ei amcanion na'r dull o'i roi ar waith yn cael eu hystyried yn llawn ymlaen llaw, yn aml ceir y canlyniad anffodus bod y Mesurau'n cael eu drafftio fel 'ysgerbydau', gyda'r manylion yn cael eu llenwi'n ddiweddarach drwy is-ddeddfwriaeth. Nid yw hyn wedi digwydd yn unig â rhai o'r Mesurau cynharaf y mae'r Cynulliad wedi'u hystyried. Er enghraifft, yn ein hadroddiad ar Fesur Arfaethedig y Gymraeg (Cymru), gwnaethom dynnu sylw at y diffyg manylion cymharol ynghylch sut y byddai agweddau ar y Mesur yn gweithio'n ymarferol.<sup>24</sup>

24. Mae'n deg dweud bod y farn hon yn fwy amlwg yn nhystiolaeth yr ymarferwyr cyfreithiol nag yn nhystiolaeth cyfranwyr eraill. Er enghraifft, teimlai Undeb Cenedlaethol yr Amaethwyr (NFU) Cymru<sup>25</sup> a Stonewall Cymru<sup>26</sup> fod y cydbwysedd yn y Mesurau y buont yn ymwneud â hwy yn gywir ar y cyfan. Fodd bynnag, mynegodd y ddau nodyn o rybudd. Dywedodd NFU Cymru:

“Whilst it might be appropriate to grant fairly broad powers for Ministers to regulate through statutory instrument ... in relation to the red meat industry, granting such wide powers

---

<sup>24</sup> CR-LD8163 – Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol – Adroddiad ar Fesur arfaethedig y Gymraeg (Cymru); paragraff 63

<sup>25</sup> CA(3)-22-10(p10); Undeb Cenedlaethol yr Amaethwyr (NFU) Cymru

<sup>26</sup> CA(3)-22-10(p10); Stonewall Cymru; paragraff 1.0

might not be as appropriate or may even be inappropriate in relation to something such as mental health for example.”<sup>27</sup>

25. Ymddengys bod Stonewall Cymru yn dweud bod angen mwy o eglurder ar wyneb y Mesur:

“However we are concerned that it is often unclear how Measures will be implemented, yet this is the stage at which sexual orientation mainstreaming and inclusion, or exclusion occurs. We are also concerned that, as there is usually no opportunity to provide input into secondary legislation important aspects, including best practice design to ensure sexual orientation inclusion, are often overlooked.”<sup>28</sup>

26. Ar wahân i’r materion ymarferol a nodwyd gan Stonewall ac NFU Cymru, roedd gwrthwynebiad hefyd mewn egwyddor i roi pwerau cyfreithiol i Weinidogion nad oes sail resymegol ar eu cyfer y gellir eu defnyddio i gyflawni canlyniadau polisi sy’n wahanol iawn.

27. Cynigiodd Daniel Greenberg yr egwyddor a ganlyn ar gyfer barnu a yw’r cydbwysedd mewn deddfwriaeth yn addas:

“Again, there is no single set of rules that can be applied. There are some danger signals that can be used, and there is an underlying principle involved. I set out the underlying principle in the 2008 edition of Craies in the following terms. I will read the sentence to you.

*‘In essence, the aim in striking a balance is to avoid leaving too much of significance to be determined by the executive or the courts, while at the same time, preventing the principal purpose of the primary legislation from being obscured by an excess of complicated detail.’*”<sup>29</sup>

28. Aeth yn ei flaen i rybuddio am y peryglon o dderbyn pŵer sy’n rhesymol dim ond am ei fod yn gyson â’r confensiwn drafftio arferol. Ym mhob achos, awgrymodd y dylid gofyn i’r Gweinidog beth y mae’n

---

<sup>27</sup> CA(3)-22-10(p10); NFU Cymru; paragraff 5

<sup>28</sup> CA(3)-22-10(p10); Stonewall Cymru; paragraff 1.1

<sup>29</sup> Cofnod y Trafodion; 3 Tachwedd 2010; paragraffau 63 a 64

bwriadu ei wneud â'r pŵer ac yna penderfynu a yw'n ymddangos fel rhywbeth y byddai'n well gennyh ei wneud yn y Siambr.<sup>30</sup>

29. Mynegodd Canolfan Llywodraethiant Cymru a Chymdeithas y Cyfreithwyr<sup>31</sup> bryder hefyd fod y cydbwysedd yn nifer o'r Mesurau rhwng y manylion ar wyneb y Mesur a'r hyn y gellid ei osod mewn is-ddeddfwriaeth yn wallus mewn sawl achos. Dywedodd Canolfan Llywodraethiant Cymru:

“With many of the Welsh Measures, it is almost as though the order of ‘substance and effect’ is being reversed in the Welsh Measures.”<sup>32</sup>

30. Rydym yn cytuno â'r farn hon, er ein bod wedi nodi camau tuag at gael cydbwysedd mwy addas mewn Mesurau mwy diweddar, fel y Mesur Arfaethedig ynghylch Tai (Cymru) a'r Mesur Arfaethedig ynghylch Diogelwch ar Gludiant i Ddysgwyr (Cymru).

### ***Yr egwyddorion y dylid eu gweithredu***

31. Rydym yn derbyn, yn unol â chyngor Daniel Greenberg, fod yn rhaid ystyried pob achos ar sail ei ragoriaethau. Aelodau'r Cynulliad, gan ddefnyddio gweithdrefnau craffu'r Cynulliad, sy'n gyfrifol am ddod i gasgliad ar bob achlysur ynghylch a yw darpariaeth benodol mewn is-ddeddfwriaeth yn rhesymol ai peidio.

32. Fodd bynnag, rydym wedi ystyried a oes unrhyw egwyddorion arweiniol neu wybodaeth gyffredinol a allai helpu'r Cynulliad i wneud ei waith craffu ac i benderfynu a fyddai'n well gosod y darpariaethau ar wyneb Mesur neu mewn is-ddeddfwriaeth. Felly, rydym yn ddiolchgar i Ganolfan Llywodraethiant Cymru am gyflwyno tystiolaeth atodol, ar ein cais ni,<sup>33</sup> sy'n nodi amrywiaeth o egwyddorion y gellid eu rhoi ar waith i helpu'r Cynulliad i ystyried Mesurau arfaethedig. Ceir yr egwyddorion y mae wedi'u hawgrymu yn yr atodiad i'r adroddiad, ac rydym yn eu hargymell i'r Cynulliad.

33. O ran y cydbwysedd rhwng y darpariaethau ar wyneb Mesur ac mewn deddfwriaeth ddirprwyedig, mae'n awgrymu y dylid egluro'r rhesymau dros ddewis pŵerau ddirprwyedig ym mhob achos yn benodol

---

<sup>30</sup> Cofnod y Trafodion; 3 Tachwedd 2010; Paragraffau 66-68

<sup>31</sup> CA(3)-22-10(p10); Cymdeithas y Cyfreithwyr; paragraff b1

<sup>32</sup> CA(3)-22-10(p10); Canolfan Llywodraethiant Cymru

<sup>33</sup> CA(3)-01-11(p10); Tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru ac Ysgol y Gyfraith, Caerdydd

ar gyfer pob pŵer o'r fath. Rydym yn cytuno bod y rhain yn ofynion cwbl resymol ac rydym yn argymhell y dylid eu defnyddio ym mhob achos yn y dyfodol.

**Argymhelliad 3: Rydym yn argymhell 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.**

34. Wrth gwrs, y Cynulliad sydd i benderfynu a yw am roi pwerau yn y Mesurau a sut i wneud hynny. Mae Canolfan Llywodraethiant Cymru yn awgrymu y dylai'r Cynulliad a'i Bwyllgorau ystyried nifer o egwyddorion eraill wrth ystyried y materion hyn. Awgrymir y dylai'r Cynulliad a'i Bwyllgorau ystyried yr hyn a ganlyn yn benodol:

- “ – the assumption that scrutiny of proposed powers can be most effective if the legislation is on the face of the Measure, unless delegated legislation is used to:
  - prescribe technical matters,
  - implement administrative provisions where the substantive structure is in the Measure itself or
  - make emergency provisions.
- the need for giving exceptional reasons for using delegated legislation to make consequential amendments to other legislation rather than identifying such amendments before the Measure is introduced and included in a Schedule to the Measure;
- the avoidance of creating new criminal offences by delegated powers rather than on the face of the Measure; and
- reasons why delegated legislation should be used to make future unspecified amendments to existing statutory provisions

rather than including them in an appropriate amending Measure.”

35. Unwaith eto, rydym yn argymhell yr egwyddorion hyn i'r Cynulliad a'r Pwyllgorau.

**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 deddfau Cymreig newydd.**

36. Rydym hefyd yn credu y dylid tynnu sylw staff Llywodraeth Cymru sy'n rhoi cymorth i'r Gweinidogion gyflwyno deddfwriaeth newydd gerbron y Cynulliad at yr egwyddorion hyn ac y dylent fod yn sail i'w canllawiau.

**Argymhelliad 5: Rydym yn argymhell 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.**

#### ***Y weithdrefn ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth***

37. Wrth inni drafod Mesurau unigol, un o'r pethau sydd wedi peri'r pryder mwyaf i ni, ac yn gyson felly, yw'r weithdrefn ym mhob achos ar gyfer cymeradwyo is-ddeddfwriaeth.

38. Mae tair prif weithdrefn ar gyfer cymeradwyo is-ddeddfwriaeth, sef:

- **Dim gweithdrefn** (cymeradwyaeth Gweinidogion yn unig). Dyma a ddefnyddir amlaf ar gyfer darpariaethau cychwyn. Pan gaiff deddfwriaeth ei gwneud drwy offeryn statudol, rhaid ei gosod gerbron y Cynulliad er gwybodaeth, ond nid oes angen unrhyw gymeradwyaeth bellach. Mewn rhai achosion, (yn enwedig os nad yw'r pŵer i'w wneud mewn offeryn statudol) nid oes gofyniad i osod eitemau gerbron y Cynulliad;
- **Y weithdrefn negyddol**. Pan osodir is-ddeddfwriaeth gerbron y Cynulliad, mae gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol hyd at 20 o ddiwrnodau i gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad ar ba un a

oes unrhyw faterion a allai beri pryder yn codi ynddi. Caiff Aelodau unigol gyflwyno cynnig yn ceisio dirymu'r ddeddfwriaeth. Os caiff y cynnig ei drafod a'i dderbyn cyn pen 40 o ddiwrnodau ar ôl gosod yr is-ddeddfwriaeth, caiff ei dirymu ac ni fydd ganddi effaith mwyach;

- **Y weithdrefn gadarnhaol.** Fel arfer, caiff is-ddeddfwriaeth ei gosod gerbron y Cynulliad ar ffurf ddrafft. Ni chaniateir i'r ddeddfwriaeth ddod i rym nes i'r Cynulliad cyfan bleidleisio o'i phlaid, fel arfer yn dilyn dadl. Mae gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol hyd at 20 o ddiwrnodau i gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad ar ba un a oes unrhyw faterion a allai beri pryder yn codi yn y ddeddfwriaeth. Ni chaiff y Cynulliad bleidleisio o blaid cymeradwyo'r ddeddfwriaeth nes i'r Pwyllgor gyflwyno ei adroddiad neu nes bod 20 o ddiwrnodau wedi mynd heibio.

39. Yn achlysurol, arferir pwerau drwy'r weithdrefn gadarnhaol pan gânt eu defnyddio gyntaf a thrwy'r weithdrefn negyddol ar bob achlysur wedi hynny. Rydym hefyd yn argymhell defnyddio'r **weithdrefn uwchgadarnhaol** ar rai achlysuron. Hon yw'r weithdrefn gadarnhaol sydd â gofynion ychwanegol i gael cyfnod o ymgynghori cyn y cyflwynir is-ddeddfwriaeth ddrafft gerbron y Cynulliad i'w chymeradwyo. Gellid defnyddio'r gweithdrefnau hyn oherwydd bod pryderon ynghylch sut y defnyddir y pŵer yn ymarferol, yn enwedig pan fydd yn ymddangos nad yw polisi'r Llywodraeth wedi cael ei ddatblygu'n llawn, neu os yw'r pŵer mor arwyddocaol fel y credir ei bod yn angenrheidiol cael lefel ychwanegol o graffu.

40. Fodd bynnag, rhaid i eitemau o is-ddeddfwriaeth gael eu cymeradwyo neu'u gwrthod yn llawn ac ni ellir eu diwygio. Er bod y weithdrefn gadarnhaol yn cynnig lefel well o waith craffu (a bod y weithdrefn uwchgadarnhaol yn cynnig lefel uwch na hynny), mae'n dioddef oherwydd ni ellir ystyried gwelliannau o dan y weithdrefn hon. Hyd yn oed pan fydd gan Aelodau'r Cynulliad bryderon mawr ynghylch agweddau penodol ar ddarn o ddeddfwriaeth, am y rheswm hwnnw, maent fel arfer yn gyndyn i'w gwrthod yn ei chyfanrwydd.

41. Fel y nodwyd ym mharagraff 34, o ran gwaith craffu effeithiol, nid yw'r weithdrefn gadarnhaol na'r weithdrefn uwchgadarnhaol yn ddull amgen boddhaol ar gyfer craffu ar y darpariaethau ar wyneb Mesur.

42. Mae'r dystiolaeth a gafwyd yn dangos bod pryderon, nid yn unig o ran y ffaith bod y darpariaethau y dylid bod wedi'u cynnwys ar wyneb y Mesur yn cael eu cynnwys mewn is-ddeddfwriaeth, ond hefyd o ran y diffyg cysondeb yn y gweithdrefnau a ddefnyddir i gyflwyno is-ddeddfwriaeth. Dywedodd Cymdeithas y Cyfreithwyr wrthym:

“... in the Proposed Local Government (Wales) Measure that is currently before the Assembly, there is a fairly coherent scheme of what is dealt with on the face of the proposed Measure, what is left to regulations, and then the arguments as to which procedure is adopted. That seems to reflect a particular approach to what should be in regulations on the part of the officials dealing with local government. On the other hand, in the Proposed Waste (Wales) Measure, a huge area is left to regulations and that is very much in the style of environmental legislation, where there are broad frameworks and then regulations that, in terms of their drafting complexity, are tantamount to being primary legislation in their own right. So, there is this variation.”<sup>34</sup>

43. Gwnaeth Canolfan Llywodraethiant Cymru bwyntiau tebyg yn ei thystiolaeth ysgrifenedig,<sup>35</sup> tra oedd Stonewall Cymru yn dadlau o blaid gwneud mwy o ddefnydd o'r weithdrefn uwchgadarnhaol yn ogystal ag adroddiadau mwy cynhwysfawr ar ymatebion i ymgynghoriadau Pwyllgorau Deddfwriaeth y Cynulliad ar Fesurau. Dywedodd:

“We feel that regular and consistent use of a super-affirmative procedure would considerably improve the consultation process and the ability to input into secondary legislation in particular. However, we still feel that recommendations from the consultation process should be able to be recorded for consideration at later stages, due to issues of capacity to respond, combined with the complexity of procedures.”<sup>36</sup>

44. Dadleuodd Daniel Greenberg yn ei dystiolaeth ysgrifenedig:

“...it is neither possible nor desirable to attempt to set out rules; the balance of flexibility, convenience and accountability must be struck anew in each case. What matters, therefore, is

---

<sup>34</sup> Cofnod y Trafodion; 20 Hydref 2010; paragraff 26

<sup>35</sup> CA(3)-22-10(p10); Canolfan Llywodraethiant Cymru; tudalen 3, paragraffau 4-5

<sup>36</sup> Cofnod y Trafodion; 17 Tachwedd 2010; paragraff 70

to have an effective mechanism for scrutinising the Executive's proposed use of delegated powers on each occasion before the power is taken."<sup>37</sup>

45. Aeth yn ei flaen i ganmol<sup>38</sup> gwaith Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Bwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoliadol a dywedodd yn ei dystiolaeth lafar:

"One of the most important documents in the preparation of a Westminster Bill is now the memorandum provided by the Government to the Delegated Powers and Regulatory Reform Committee of the House of Lords, either in advance of the Bill or as it is introduced. It lists and justifies each power individually, and it sets out the justification for the kind of scrutiny used. It is a process that has been useful just in focusing the Government's minds on every single power before a Bill is introduced. It requires the Government to ask whether it really needs the power, whether it can really be justified, and whether it has the appropriate level of scrutiny. In itself, that has been a salutary process and has changed Government behaviour."<sup>39</sup>

46. Yn ei thystiolaeth ychwanegol, canmolodd Canolfan Llywodraethiant Cymru waith y Pwyllgor ar Bwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoliadol. Mae'r ganolfan wedi awgrymu y dylai'r Llywodraeth, wrth nodi'r rhesymau pam y dylid defnyddio gweithdrefn benodol i graffu ar bŵer is-ddeddfwriaeth, ystyried yr egwyddorion a ganlyn ym mhob achos:

- “· powers to amend or repeal legislation should be subject to the Assembly's affirmative procedure,
- powers to create new unprecedented legislative regimes should be subject to affirmative procedure,
- powers to impose obligations should be by affirmative procedure,

---

<sup>37</sup> CA(3)-22-10(p10); Daniel Greenberg (Berwin Lighton Paisner LLP); paragraff 11

<sup>38</sup> Ibid; paragraff 12

<sup>39</sup> Cofnod y Trafodion; 3 Tachwedd 2010; paragraff 73



- powers which are similar to powers in other legislation should be subject to the same Assembly procedure as the other powers,
- powers implementing administrative arrangements or prescribing technical matters based on principles set out on the face of the measure can be by negative procedure and
- it would be rare for provision only to be made for laying the legislation before the Assembly with no provision for any Assembly scrutiny.”<sup>40</sup>

47. Ar y llaw arall, mae’n galw am ddefnyddio’r weithdrefn uwchgadarnhaol yn gynnil. Dywed:

“It is only in exceptional circumstances that wide delegated legislative powers should be sought to amend or repeal existing legislation and to create new legislation in its place.

...

Where such exceptional circumstances can demonstrate that delegated powers should be used instead of using fast track amending legislation, the delegated powers should be made subject to the Assembly’s super affirmative procedure.”<sup>41</sup>

48. Credwn fod yr egwyddorion hyn yn fesur arbennig yr hoffai’r Pwyllgorau ei roi ar waith o bosibl wrth graffu ar Fesurau. Credwn hefyd y dylai Llywodraeth Cymru ystyried yr egwyddorion hyn bob tro y mae’n cynnig dull penodol o graffu ar ddarn o is-ddeddfwriaeth.

**Gwelliant 6: Rydym yn argymhell 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.**

49. Rydym hefyd yn cytuno â Daniel Greenberg y dylid ystyried rhinweddau pob achos o blaid gweithdrefn graffu benodol ac y bydd gwaith craffu da yn sicrhau y caiff y gweithdrefnau priodol eu defnyddio ym mhob achos. Credwn y byddai’r gwaith craffu yn gwella pe bai’r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol yn cael memorandwm ar

<sup>40</sup> CA(3)-01-11(p10); Tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru ac Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, paragraffau 19-20

<sup>41</sup> Ibid; paragraff 20

wahân ar y pwerau is-ddeddfwriaeth mewn Mesur yn y dyfodol, yn unol â'r model a ddefnyddir gan Bwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Bwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoliadol pan gyflwynir Mesur.

**Argymhelliad 7: Rydym yn argymhell 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.**

### **Drafftio Mesurau a'u heglurder**

50. Gwnaethom ofyn i'r rheini a oedd yn rhoi tystiolaeth am eu barn ynghylch a yw'r Mesurau'n cael eu drafftio gan ddefnyddio iaith glir ac a ydynt yn rhoi eglurder cyfreithiol. Rydym yn canmol o'r cychwyn bolisi cyffredinol Llywodraeth Cymru ar gyfer drafftio Mesurau, sef:

“...in modern standard Welsh and English reflecting ordinary general usage for formal written communication.” Plain language drafting in English is well established...”

a

“Where practicable, the principles of Cymraeg Clir (plain Welsh) are applied.”<sup>42</sup>

51. Fodd bynnag, rydym hefyd yn nodi bod nifer o'r rheini a roddodd dystiolaeth yn cytuno â'r pwynt cyffredinol a wnaed yn nhystiolaeth Llywodraeth Cymru, sef:

“...simplicity and clarity – while related – are not the same thing. Clarity requires both simplicity and precision.”<sup>43</sup>

52. Roedd cytundeb cyffredinol bod eglurder yr iaith a safon drafftio'r Mesurau yn dda. Er enghraifft, dywedodd Daniel Greenberg:

“You are absolutely right that I am more than generally supportive. It is a bit of an impertinence to comment on other people's work, because one does not know the circumstances

---

<sup>42</sup> CA(3)-22-10(p10); Y Cwnsler Cyffredinol ac Arweinydd y Rhaglen Ddeddfwriaethol; paragraffau 17 a 18

<sup>43</sup> Ibid; paragraff 14

in which they are working, but it seems to me that you have a first-rate team of drafters doing an extremely impressive job.”<sup>44</sup>

53. Gwnaeth Stonewall Cymru y pwynt a ganlyn:

“...Measures are drafted in fairly complicated language, which is inaccessible to lay people. However we recognise that this is a result of the requirement for Measures to provide legal clarity.

Therefore we feel that the Measures are written in appropriate language for their purpose and that accessibility and language issues that arise from the use of legal language need to be overcome through the Explanatory Memorandums.”<sup>45</sup>

54. Roedd Cymdeithas y Cyfreithwyr<sup>46</sup> a Chanolfan Llywodraethiant Cymru o’r farn nad oedd ‘arddull’ drafftio Cymraeg penodol yn datblygu. Roedd Canolfan Llywodraethiant Cymru yn pryderu’n benodol am yr hyn a ganlyn:

“...there does not seem to be any consistency in the format of the Measures. Each Measure is drafted in its own particular way. A single Welsh drafting style would certainly be of benefit to Wales.”<sup>47</sup>

55. Gan nodi bod arferion da yn datblygu, nododd Canolfan Llywodraethiant Cymru hefyd y manau yr oedd yn credu a oedd yn achosi problemau. Roedd y rhain yn cynnwys anghysondeb yng nghynllun y Mesurau, ac o ran lle y gosodir y diffiniadau a’r cyfieithiadau o enwau sefydliadau neu gyrff, ac anghysondeb o ran geiriad deddfwriaeth bresennol y DU ac eglurder yr Atodlenni.<sup>48</sup> Er nad oedd yn dadlau dros lynnu’n slafaidd at fformat sefydlog, roedd yn dadlau y byddai creu egwyddorion ar gyfer drafftio Mesurau Cymru yn ddefnyddiol.<sup>49</sup>

56. Ar y llaw arall, roedd gan Daniel Greenberg farn wahanol. Dywedodd:

---

<sup>44</sup> Cofnod y Trafodion; 3 Tachwedd 2010; paragraff 95

<sup>45</sup> CA(3)-22-10(p10); Stonewall Cymru; paragraff 2 2.1

<sup>46</sup> Cofnod y Trafodion; 20 Hydref 2010; paragraff 17

<sup>47</sup> CA(3)-22-10(p10); Canolfan Llywodraethiant Cymru; paragraff 4

<sup>48</sup> Ibid; paragraffau 4 a 5

<sup>49</sup> Ibid; paragraff 8

“I am strongly opposed to consistency for the sake of consistency, in the same way that I am strongly opposed to precedent for the sake of precedent. Each proposed Measure needs to be drafted in a way that is appropriate to the information to be conveyed in that proposed Measure. Creating manuals or rules simply prevents the drafter from exercising his or her skill in the most effective way on each occasion.”<sup>50</sup>

57. Gwnaethom ofyn i’r Cwnsler Cyffredinol a oedd unrhyw beth i’w ennill o gael arddull drafftio mwy cyson. Dywedodd:

“... there is a balance to be struck in seeking to achieve good practice in Wales, which, as was mentioned earlier, we want to achieve. I would like to think that we could establish good practice on using plain English and making it comprehensible to the lay person because that is important in order to engage the people of Wales in the legislative and policy-making process. However, I am mindful of the need for flexibility, and I know that some of the evidence that you have received in previous committee meetings did stress that need for flexibility.”<sup>51</sup>

58. Cadarnhawyd hyn gan Nia Evans, un o ddrafftwyr deddfwriaeth Llywodraeth Cymru. Dywedodd:

“The important thing for us is that, although we can have overarching principles, such as clarity, what we want to do is ensure that the end user can use that legislation effectively. What we do not want is a rigid set of rules that tell us how we must go about doing that. So, for instance, it would not be of any use for me to have a rule saying that all the definitions have to go at the beginning, or that I am not allowed to use a table in the middle; we have to look at the subject matter and, sometimes, it might be appropriate to put a definition at the beginning, and sometimes it might be appropriate to put it at the end. You have to look at the subject matter and work out how you best convey that concept to the end user, and the key there is to have the flexibility to do that properly.”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Cofnod y Trafodion; 3 Tachwedd 2010; paragraff 99

<sup>51</sup> Cofnod y Trafodion; 1 Rhagfyr 2010; paragraff 68

<sup>52</sup> Ibid; paragraff 69

59. Rydym yn canmol y gwaith a wnaed gan dîm drafftio deddfwriaeth Llywodraeth Cymru. O gofio'r diffyg profiad yng Nghymru o ddrafftio deddfau sylfaenol newydd, credwn y bu safon y drafftio a wnaed mewn amser mor fyr yn rhagorol yn gyffredinol.

60. Er gwaethaf ymdrechion gorau'r drafftwyr i wneud Mesurau sy'n hygyrch a dealladwy drwy ddefnyddio Cymraeg a Saesneg clir, mae'n anorfod y bydd llawer o gynnwys y ddeddfwriaeth yn dechnegol ei natur ac yn eithaf anhygyrch i'r darllenydd cyffredin. Credwn y byddai'n anghywir ceisio gosod cyfyngiadau llym ar ddrafftwyr, a fydd ym mhob achos yn drafftio darn unigryw o ddeddfwriaeth, ond credwn mai eglurder a hygyrchedd a ddylai fod y brif egwyddor ym mhob achos.

**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.**

61. Credwn hefyd y gellir cael budd mawr o gael deialog agored a dealltwriaeth rhwng y rheini sy'n drafftio cyfreithiau Gymreig, ymarferwyr cyfreithiol yng Nghymru a'r cyhoedd. Rydym yn nodi bod tystiolaeth ysgrifenedig y Llywodraeth i'r ymchwiliad hwn yn nodi nifer o egwyddorion ac arferion sy'n datblygu sy'n sail i'r gwaith o ddrafftio cyfreithiau Gymreig. Credwn y byddai'n ddefnyddiol pe gallai Llywodraeth Cymru sicrhau bod y rhain ar gael i gynulleidfa ehangach i annog mwy o drafod ynghylch yr arfer o ddrafftio deddfau Gymreig sy'n datblygu.

**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 Gymreig newydd.**

## **Memoranda Esboniadol ac asesiadau effaith rheoleiddiol**

### ***Memoranda Esboniadol***

62. Memoranda Esboniadol (ME) yw'r prif ddull ar gyfer egluro darpariaethau Mesur ac maent yn arbennig o bwysig ar gyfer gwella dealltwriaeth y rheini nad ydynt yn ymarferwyr cyfreithiol cymwysedig

neu'r rheini nad oes ganddynt wybodaeth fanwl am y cefndir polisi i wella eu dealltwriaeth.

63. Gyda'r bwriadau gorau, mae'n anhebygol iawn y gellir drafftio Mesurau mewn ffordd sydd bob amser yn hollol glir a thryloyw i'r darllenydd cyffredin. Fodd bynnag, mae'n gwbl hanfodol bod yr hyn y mae'r ddeddf yn ceisio ei gyflawni, pwy y bydd y ddeddf yn effeithio arnynt, a'u hawliau a'u dyletswyddau o dan y gyfraith yn gwbl wybyddus a dealladwy. Mae hefyd yn hanfodol bod gan Aelodau'r Cynulliad, fel deddfwyr, ddealltwriaeth glir o gynnig deddfwriaethol er mwyn sicrhau bod y gwaith craffu'n ystyrlon ac effeithiol ac nad yw'r Cynulliad yn gwneud deddfau gwael. Dylai'r Memoranda Esboniadol gynorthwyo'r broses hon yn hytrach na'i llesteirio.

64. Roedd Pwyllgorau'r Cynulliad yn beirniadu sawl peth ynghylch y Memoranda Esboniadol ar gyfer Mesurau Cynulliad. Ar sawl achlysur, mae'r Pwyllgorau wedi cwyno nad oes gwybodaeth ddigonol yn y memoranda i'w galluogi i gyfleu barn gytbwys ar y polisi y mae Mesur yn ceisio ei weithredu neu ar a yw'r Mesur yn cyflawni ei amcan polisi.

65. Yn ystod ein hymchwiliad, roedd beirniadaeth ynghylch sawl peth yn y memoranda, gan gynnwys y ffaith eu bod weithiau'n gwneud pethau'n aneglur<sup>53</sup> yn hytrach nag egluro, y gallant fod yn rhy hir<sup>54</sup> a'u bod yn aml yn gwneud dim mwy nag aralleirio'r rhan berthnasol o Fesur<sup>55</sup>.

66. Dywedodd Stonewall Cymru wrthym:

“However, explanatory memoranda could be improved to be more accessible to people to ensure that LGB people, groups and individuals understand the explanatory memoranda and can input into the consultation process.”

Aeth ymlaen i ddweud:

“The issue is specifically about the accessibility of explanatory memoranda, rather than of Measures. We feel that, in the interests of open government, they need to be accessible to all. With respect, lawyers are one part of the process. They are an

---

<sup>53</sup> Cofnod y Trafodion; 3 Tachwedd 2010; paragraff 85

<sup>54</sup> CA(3)-22-10(p10); Canolfan Llywodraethiant Cymru; tudalen 5

<sup>55</sup> CA(3)-22-10(p10); Cymdeithas y Cyfreithwyr

important part, but accessibility is vital to Welsh legislation being understood by the citizens of Wales.”<sup>56</sup>

**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.**

67. Mae tystiolaeth ysgrifenedig Llywodraeth Cymru i'r ymchwiliad yn cydnabod pryderon Pwyllgorau'r Cynulliad a'r ffaith y gellir gwneud mwy i wella Memoranda Esboniadol ac asesiadau effaith rheoleiddiol. Mae'r Cwnsler Cyffredinol wedi cyfarwyddo'i swyddogion i gyflwyno model terfynol o arfer da y mae'n bwriadu ei rannu â'r Pwyllgor unwaith y bydd yn barod.<sup>57</sup> Rydym yn croesawu hyn ac mae'n deg nodi hefyd fod rhai memoranda, yn enwedig y memorandwm ar gyfer y Mesur Arfaethedig ynghylch Llywodraeth Leol (Cymru), wedi cael canmolaeth eang<sup>58</sup> fel model y gellid ei ddefnyddio ar gyfer memoranda eraill.

68. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol,<sup>59</sup> awgrymodd Canolfan Llywodraethiant Cymru nifer o egwyddorion a strwythur bras ar gyfer memoranda yn y dyfodol. Nid ydym yn gwbl ymrwymedig i bob pwynt penodol yn y strwythur hwn, ond credwn ei fod yn werth i'r Cwnsler Cyffredinol ei ystyried wrth feddwl am sut i wella memoranda yn y dyfodol.

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

***Asesiadau effaith rheoleiddiol***

69. Dim ond ychydig o dystiolaeth a gawsom ar asesiadau effaith rheoleiddiol, er ein bod yn ymwybodol bod Pwyllgorau'r Cynulliad wedi'u beirniadu hwy hefyd. Yn ein profiad ni o edrych ar asesiadau o'r fath ar gyfer offerynnau statudol, gallant ymddangos yn gwbl amhosibl

---

<sup>56</sup> Cofnod y Trafodion; 17 Tachwedd 2010; paragraffau 72 a 74

<sup>57</sup> CA(3)-01-11(p9); Tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol gan y Cwnsler Cyffredinol ac Arweinydd y Rhaglen Ddeddfwriaethol; paragraffau 35-37

<sup>58</sup> CA(3)-22-10(p10); Cymdeithas y Cyfreithwyr; paragraff 38; Canolfan Llywodraethiant Cymru; paragraff 111; Stonewall Cymru; paragraff 80

<sup>59</sup> CA(3)-01-11(p10); Tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru

i'w deall ac yn fformiwläig. Ymddengys weithiau fod y canfyddiadau y maent wedi'u seilio arnynt wedi cael eu dewis er mwyn cyfiawnhau canlyniad a benderfynwyd o flaen llawn.

70. Barn Cymdeithas y Cyfreithwyr oedd:

“...[the] RIAs are of limited use in many cases for proposed Measures as the true impact of a provision is not known at the time of passing primary legislation due to the ‘framework’ nature of the provision and the need to move down to the subordinate legislation stage of law-making.”<sup>60</sup>

71. Gwnaeth Canolfan Llywodraethiant Cymru bwyntiau tebyg.<sup>61</sup>

72. Roedd Stonewall Cymru yn dadlau bod yr opsiynau asesu yn yr asesiadau weithiau'n rhy gyfyngedig ac nad yw'n ymddangos bod opsiynau eraill wedi cael eu hystyried. Roedd yn credu y dylid bod cwmpas ar gyfer ehangu'r opsiynau sydd ar gael.<sup>62</sup>

73. Credai Daniel Greenberg fod potensial i'r asesiadau fod yn ddogfennau allweddol ar gyfer deall a ellir cyfiawnhau deddfau ar sail y bwriad y tu ôl iddynt.<sup>63</sup> Rydym yn cytuno â hyn, ond nid ydym wedi ein hargyhoeddi o bell ffordd fod yr asesiadau mor ddefnyddiol ac y gallent fod, yn enwedig lle nad yw polisi wedi cael ei ddatblygu'n llawn pan fydd y ddeddfwriaeth yn cael ei hystyried.

74. Rydym yn nodi bod y Cwnsler Cyffredinol yn edrych ar wella safon yr asesiadau effaith rheoleiddiol fel rhan o'i arolwg mwy cyffredinol o'r broses ddeddfu. Rydym yn croesawu hyn ac yn argymhell yn arbennig y dylai edrych ar y berthynas rhwng datblygu polisi a'r asesiadau.

**Argymhelliad 12: Rydym yn argymhell bod y Cwnsler Cyffredinol yn ystyried sut y gellir gwella'r asesiadau effaith rheoleiddiol, yn enwedig mewn perthynas â datblygu polisi.**

---

<sup>60</sup> CA(3)-22-10(p10); Cymdeithas y Cyfreithwyr; paragraff b4

<sup>61</sup> Cofnod y Trafodion; 24 Tachwedd 2010; paragraffau 201 a 203

<sup>62</sup> CA(3)-22-10(p10); Stonewall Cymru; paragraff 3

<sup>63</sup> Cofnod y Trafodion; 3 Tachwedd 2010; paragraff 91



## Materion eraill

### *Cydgrynhoi deddfwriaeth Gymreig*

75. Mynegodd Cymdeithas y Cyfreithwyr bryder bod y llyfr statud yn dod yn anodd ei reoli dros amser<sup>64</sup>. Dywedodd wrthym yn y dystiolaeth ysgrifenedig:

“The development of Acts of Parliament having to make different provision for England and Wales and then being amended separately and by different legislatures, is an unsustainable system for developing accessible and comprehensible laws.

...the task of practitioners in establishing the basic law relating to the NHS in Wales was greatly simplified by the passage of the NHS (Wales) Act 2006 and the statute law relating to education, planning and local government in Wales would all benefit from codification into separate Welsh legislation.”<sup>65</sup>

76. Yn y dystiolaeth lafar, dywedodd:

“If, in future, the Assembly is going to make extensive legislative provision in a major field, such as education, you need a good base legislative text to start working from. ... periodically you have to gather up the legislative efforts of the previous years and decades and create a fresh text.”<sup>66</sup>

77. Roedd yn dadlau y byddai'r broblem yn gwaethygu pe bai Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn dod i rym ar ôl y refferendwm, er y cyfeiriodd hefyd at effaith cydgrynhoi ar adnoddau: Dywedodd:

“... the Law Commission charges a fee to the individual departments for carrying out things such as consolidation exercises. The Law Commission does a certain amount of fundamental research of its own on areas of law reform, but it is asked by Government departments from time to time to undertake specific projects. As I understand it, the arrangements are that the Government department is then charged for those services. The absence of financial resources

---

<sup>64</sup> CA(3)-22-10(p10); Cymdeithas y Cyfreithwyr; p.3 (y paragraff olaf)

<sup>65</sup> Ibid

<sup>66</sup> Cofnod y Trafodion; 20 Hydref 2010; paragraff 57

is therefore impacting on the projects that the Law Commission is taking on.”<sup>67</sup>

78. Yn ei dystiolaeth lafar, derbyniodd y Cwnsler Cyffredinol yr angen i ystyried cydgrynhoi deddfwriaeth, ond cyfeiriodd hefyd at y goblygiadau o ran adnoddau. Dywedodd:

“Thought has been given to that in those sorts of subject areas, ... because people’s ability to understand and easily find out what the relevant law is in any particular area is crucially important. For example, we have discussed, as an Executive, consolidation in general terms with the Law Commission, and we intend to give further consideration to that, including the resourcing issues as and when proposals for consolidation come forward, either from Ministers or from outside bodies. So, it is something that has been considered.”<sup>68</sup>

79. Beth bynnag fydd canlyniad y refferendwm, mae’n debygol y bydd llyfr statud Cymru’n parhau i ymwahanu oddi wrth lyfr statud Lloegr ac, ar ryw bwynt, yn enwedig yn y meysydd a nodwyd gan Gymdeithas y Cyfreithwyr, megis addysg a llywodraeth leol, bydd angen Mesurau neu Ddeddfau cydgrynhoi. Felly, rydym yn cytuno bod cydgrynhoi yn fater y dylai Llywodraeth Cymru ei ystyried.

**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.**

### ***laith sy’n benodol i rywedd***

80. Gwnaethom ofyn i Stonewall Cymru am ei farn ar sut y gellir osgoi drafftio sy’n rhy gymhleth gan barhau i osgoi rhagdybiaethau ynghylch rhywedd a rhywioldeb. Dywedodd wrthym:

“We welcome the proactive approach that has been taken to drafting legislation in non-gender-specific language. That is fantastic and is great for same-sex couples, as is the fact that they are a part of Wales’s statute book from the outset. That is really important. When referring to partners, ‘spouse’ and

---

<sup>67</sup> Cofnod y Trafodion; 20 Hydref 2010; paragraff 62

<sup>68</sup> Cofnod y Trafodion; 1 Rhagfyr 2010; paragraff 92

‘partner’ are terms that could be used quite simply. The lawyers may argue with that, but we would be happy to hear their opinion on that. We do not feel that it needs to be complicated. An example from Westminster is the Civil Partnership Act 2004, which defined ‘spouse’ to include civil partners. We do not feel that there needs to be a clause for ‘wife’, ‘husband’ or ‘civil partner’. We do not see that it needs to be complicated.”<sup>69</sup>

81. Gwnaethom ofyn hefyd a oedd yn teimlo a oedd unrhyw Fesurau hyd yn hyn yn mynd yn groes i ddyletswyddau cydraddoldeb y Cynulliad neu’n effeithio ar sut y gweithredir y dyletswyddau hynny. Dywedodd:

“No’ is the simple answer. However, going forward, we would encourage you to move from a non-discriminatory model to an anti-discriminatory model, which goes back to my previous point about designing services differently sometimes to cater for minority groups or protected characteristics. So, sometimes, for a group that experiences discrimination, culturally, practically every day, it is just not enough for you to say, ‘We will treat everyone equally’, because if that means that you ask everyone about ‘partners’, some LGB people might not feel comfortable with that, as they may not be out or they may not have a partner, and so that would enhance the discrimination. That is one small example, but we would encourage you to be more proactive on the equality duty.”<sup>70</sup>

82. Credwn y dylid ystyried y pwyntiau hyn ymhellach i helpu i gydgyrnhoi’r arferion ardderchog sydd eisoes ar waith yn y maes hwn.

**Argymhelliad 14: Rydym yn argymhell 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.**

---

<sup>69</sup> Cofnod y Trafodion; 17 Tachwedd 2010; paragraff 106

<sup>70</sup> Cofnod y Trafodion; 17 Tachwedd 2010 paragraff 112

***Perthnasedd i Ddeddfau a Mesurau nad ydynt yn perthyn i'r Llywodraeth***

83. Mae'r ymchwiliad hwn yn ymwneud yn bennaf â Mesurau Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, mae ein holl argymhellion yr un mor gymwys, os y cânt eu haddasu'n briodol, i Fesurau a gynigir gan Gomisiwn y Cynulliad, Pwyllgorau'r Cynulliad ac Aelodau Cynulliad unigol. Ni fydd yr endidau hyn mewn sefyllfa i gyflwyno "Papurau Gwyn" sy'n nodi'r polisi sy'n sail i'r Mesurau arfaethedig, ac yn nodi pam mae angen deddf newydd a pham na ellir cyflawni'r polisi mewn ffordd arall. Fodd bynnag, dylent allu bodloni'r Cynulliad o hyd eu bod wedi ystyried y materion hyn yn drwyadl cyn cynnig deddfwriaeth newydd.

**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.**

84. Credwn fod yr argymhellion yn yr adroddiad hwn yr un mor gymwys i Ddeddfau'r Cynulliad os bydd pleidlais gadarnhaol yn y refferendwm ar 3 Mawrth i weithredu Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

***Adolygu'r argymhellion***

**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 cychwynol.**

## Casgliadau

---

85. Gwnaed deddfwriaeth sylfaenol yng Nghymru ar faterion Cymreig yn unig am y tro cyntaf ers cannoedd o flynyddoedd yn ystod y Trydydd Cynulliad. Am y tro cyntaf yn ein hanes, mae deddfwriaeth o'r fath wedi cael ei gwneud gan gorff a etholwyd yn ddemocrataidd sy'n atebol i bawb yng Nghymru.

86. Er gwaethaf y ffaith mai ychydig o brofiad sydd, yn gymharol, o ddrafftio deddfwriaeth o'r fath, nid ydym wedi clywed unrhyw bryderon sylfaenol bod y broses o ddrafftio deddfwriaeth Gymreig newydd yn amheus, yn israddol nac yn aneglur. I'r gwrthwyneb, o ran y drafftio o leiaf, mae rhesymau da i gredu bod y ddeddfwriaeth o'r un safon â'r cyfreithiau a wneir yng ngweddill y DU.

87. Nid yw hynny'n golygu nad oes pryderon ac nad yw'r Mesurau a basiwyd hyd yn hyn y tu hwnt i feirniadaeth. Nid yw hynny'n wir o gwbl. Roedd rhai o'r Mesurau, yn enwedig y rhai cynnar, yn rhy denau eu natur gyda llawer gormod o'r manylion yn cael eu gadael i'w cynnwys mewn is-ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, mae'r feirniadaeth honno'n bennaf ynghylch diffyg eglurder y polisi ac ni ddylid beio'r drafftwyr, y credwn sy'n gwneud gwaith clodwiw o dan yr amgylchiadau, am hynny.

88. Byddai hefyd yn hawdd, ac yn ddilys, beirniadu Llywodraeth Cymru am fod eisiau deddfu cyn bod y polisi wedi'i drafod yn llawn weithiau. I ryw raddau, mae'r Llywodraeth wedi derbyn y feirniadaeth hon, yn arbennig mewn perthynas â rhai o'r Mesurau cynnar.

89. Fodd bynnag, rydym yn ymwybodol y byddai'r Cynulliad wedi cael ei feirniadu hefyd pe na bai wedi defnyddio'r pwerau a roddwyd iddo o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i geisio gwneud gwahaniaeth cadarnhaol ar gyfer pobl Cymru. Efallai fod y broses Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol wedi defnyddio amser ac adnoddau y byddai'n well eu bod wedi'u defnyddio ar gyfer sicrhau bod y polisi sylfaenol wedi'i ddatblygu'n llawn. Rydym yn gobeithio na fydd y broses LCO yn parhau i fod yn ddraen ar wneud polisi yn y dyfodol, fel y teimlwn y bu, o bosibl, yn y Cynulliad hwn.

90. Mae arwyddion cadarnhaol hefyd fod y sefyllfa'n gwella. O ran y Mesurau diweddarach, mae'r cyd-destun polisi wedi'i ddatblygu'n fwy ac mae mwy o gysondeb ynghylch yr hyn sydd ar wyneb y Mesur, o'i

gymharu â'r hyn sydd mewn is-ddeddfwriaeth. Mae athroniaeth sylfaenol ar gyfer y weithdrefn gywir ar gyfer craffu ar is-ddeddfwriaeth hefyd yn ymddangos, fel y gwelwyd ym Memorandwm Esboniadol diweddar y Mesur Llywodraeth leol.

91. Yn ogystal â sicrhau bod y polisi sylfaenol yn cael ei ddatblygu'n llawn, mae angen i Lywodraeth Cymru a'i swyddogion sicrhau bod unrhyw ddeddfwriaeth yn cael ei hegluro'n well. Mae angen gwella Memoranda Esboniadol a'u hysgrifennu mewn Cymraeg a Saesneg clir, ac mae angen iddynt esbonio o ddifrif yn hytrach nag ailadrodd yr hyn sydd yn y Mesur.

92. I grynhoi, rydym yn gobeithio y bydd y Llywodraeth yn cymryd camau i sicrhau y bydd Mesurau yn y dyfodol:

- wedi'u seilio ar amcanion polisi clir na ellir eu hateb dim ond drwy ddeddfwriaeth;
- yn cynnwys cynifer o fanylion â phosibl ar wyneb y Mesur yn hytrach nag mewn is-ddeddfwriaeth;
- yn defnyddio gweithdrefnau ar gyfer is-ddeddfwriaeth i sicrhau y ceir gwaith craffu addas ym mhob achos; ac
- yn cael eu hesbonio'n llawn mewn Cymraeg a Saesneg clir.

## Tystion

---

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor. Gellir gweld trawsgrifiad llawn o'r sesiwn yn [www.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)

<i>Dyddiad</i>	<i>Sefydliad</i>	<i>Cynrychiolydd:</i>
<b>20 Hydref 2010</b>	Cynghorydd Cymdeithas y Cyfreithwyr	E Kay Powell, Cynghorydd Polisi  Huw Williams, Partner, Geldards LLP
<b>3 Tachwedd 2010</b>	Berwin Leighton Paisner LLP	Daniel Greenberg
<b>17 Tachwedd 2010</b>	Stonewall Cymru	Ele Hicks, Swyddog Prosiectau a Pholisi  Andrew White, Cyfarwyddwr
<b>24 Tachwedd 2010</b>	Canolfan Llywodraethiant Cymru, Ysgol y Gyfraith, Caerdydd	David Lambert, Cymrawd Ymchwil  Manon George, Cynorthwydd Ymchwil
<b>1 Rhagfyr 2010</b>	Llywodraeth Cymru	John Griffiths AC, Cwnsler Cyffredinol ac Arweinydd y Rhaglen Ddeddfwriaethol  Jeff Godfrey, Cyfarwyddwr, Yr Adran Gwasanaethau Cyfreithiol  Nia Evans, Cwnsler Deddfwriaethol  Marion Stapleton, Pennaeth Is-adran Busnes y Cynulliad a Rheoli Deddfwriaeth

## **Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig**

---

Trafododd y Pwyllgor y dystiolaeth ysgrifenedig a ganlyn. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn llawn yn [www.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)

*Dogfen*

*Cyfeirnod*

Tystiolaeth ysgrifenedig i'r ymchwiliad gan: **CA(3)-22-10(p10)**

- Cymdeithas y Cyfreithwyr
- Mr Daniel Greenberg (Berwin Leighton Paisner LLP)
- Stonewall Cymru
- Ysgol y Gyfraith, Caerdydd
- John Griffiths AC, y Cwnsler Cyffredinol ac Arweinydd y Rhaglen Deddfwriaethol
- Undeb Cenedlaethol yr Amaethwyr Cymru
- Cymdeithas Prif Swyddogion Heddlu Cymru (ACPO)
- Aelod o'r cyhoedd

Tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol gan y Cwnsler Cyffredinol ac Arweinydd y Rhaglen Ddeddfwriaethol **CA(3)-01-11(p9)**

Tystiolaeth ysgrifenedig ychwanegol gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Ysgol y Gyfraith, Caerdydd **CA(3)-01-11(p10)**



## Atodiad

---

**Egwyddorion a awgrymwyd gan Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, y gellid eu defnyddio i gynorthwyo'r Cynulliad wrth iddo ystyried Mesurau arfaethedig.**

### *Cyflwyniad*

I gynorthwyo'r Cynulliad, ei Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a'r Pwyllgorau eraill wrth iddynt ystyried Mesurau arfaethedig, dylai'r Memorandwm Esboniadol sy'n cael ei osod gyda'r Mesur arfaethedig gynnwys y wybodaeth a nodir isod ym mhob achos.

Rhaid rhoi'r rhesymau dros beidio ag ateb y gofynion a nodir isod a bydd y Cynulliad yn cael gwybod ynghylch unrhyw fethiant i ateb y gofynion hyn.

### *1. Pam mae angen y Mesur*

#### Yr egwyddor

Dylid rhoi eglurhad cryno o pam yr ystyrir bod y ddeddfwriaeth arfaethedig yn angenrheidiol.

#### Gweithredu'r egwyddor

Dylai'r eglurhad gyfeirio at:

- y Mesur cyfan;
- pob Rhan o'r Mesur; a
- pam nad yw'r ddeddfwriaeth sy'n bodoli yn addas i gyflawni'r diben a ddymunir.

### *2. Rhannu'r pwerau rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth*

#### Yr egwyddor

Dylid egluro'r rhesymau dros ddewis y ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn hytrach na chael pwerau sylweddol yn y Mesur.

### Gweithredu'r egwyddor

Ar gyfer pob pŵer deddfu dirprwyedig:

- dylid nodi'r pŵer;
- dylid cael disgrifiad byr o'i ddiben;
- dylid cynnwys y rhesymau pam y bydd y pŵer yn cael ei ddefnyddio ar ôl i'r Mesur ddod i rym yn hytrach na bod y ddarpariaeth ar wyneb y Mesur; a
- dylid cynnwys y rhesymau penodol dros gynnwys unrhyw bwerau dirprwyedig eang i ddiwygio neu ddiddymu deddfwriaeth sy'n bodoli a chael deddfwriaeth newydd yn ei lle.

### Sylwadau cyffredinol

Bydd y Cynulliad a'i Bwyllgorau yn ystyried yn benodol:

- y rhagdybiaeth y bydd y gwaith o graffu ar y pwerau arfaethedig yn fwyaf effeithiol os yw'r ddeddfwriaeth ar wyneb y Mesur, oni bai y defnyddir deddfwriaeth ddirprwyedig i:
  - o nodi materion technegol,
  - o gweithredu darpariaethau gweinyddol lle mae'r strwythur sylweddol yn y Mesur ei hun; neu
  - o gwneud darpariaethau brys;
- yr angen i roi rhesymau eithriadol dros ddefnyddio deddfwriaeth ddirprwyedig i wneud diwygiadau canlyniadol i ddeddfwriaeth arall yn hytrach na nodi diwygiadau o'r fath cyn y cyflwynir y Mesur a'u cynnwys mewn Atodlen i'r Mesur;
- osgoi creu troseddau newydd drwy bwerau dirprwyedig yn hytrach nag ar wyneb y Mesur; a
- y rhesymau pam y dylid defnyddio deddfwriaeth ddirprwyedig i wneud diwygiadau amhenodol yn y dyfodol i ddarpariaethau statudol sy'n bodoli yn hytrach na'u cynnwys mewn Mesur diwygio addas.

### ***3. Defnyddio gweithdrefnau gwahanol yn y Cynulliad i graffu ar deddfwriaeth ddirprwyedig***

#### Yr egwyddor

Dylid rhoi'r rhesymau dros ddewis y weithdrefn graffu a awgrymir y dylai'r Cynulliad ei defnyddio (os oes un) y byddai pob pŵer deddfu dirprwyedig yn y Mesur arfaethedig yn agored iddi.

#### Gweithredu'r egwyddor

- dylai'r pwerau i ddiwygio neu ddiddymu deddfwriaeth fod yn agored i weithdrefn gadarnhaol y Cynulliad;
- dylai'r pwerau i greu cyfundrefnau deddfwriaethol newydd digyffelyb fod yn agored i'r weithdrefn gadarnhaol;
- dylai'r pwerau i osod rhwymedigaethau fod yn agored i'r weithdrefn gadarnhaol;
- dylai'r pwerau sy'n debyg i'r rhai mewn deddfwriaeth arall fod yn agored i'r un gweithdrefnau Cynulliad â'r pwerau eraill;
- gall y pwerau ar gyfer gweithredu trefniadau gweinyddol neu bennu materion technegol ar sail yr egwyddorion ar wyneb y Mesur fod yn agored i'r weithdrefn negyddol; a
- byddai'n ddigwyddiad eithriadol i ddarpariaeth gael ei gwneud ar gyfer gosod y deddfwriaeth gerbron y Cynulliad heb fod darpariaeth ar gyfer craffu arni yn y Cynulliad.

### ***4. Defnyddio'r weithdrefn uwchgadarnhaol***

#### Yr egwyddor

Dim ond mewn amgylchiadau eithriadol y dylid gwneud cais am bwerau deddfu eang i ddiwygio neu ddiddymu deddfwriaeth sy'n bodoli eisoes ac i greu deddfwriaeth newydd yn ei lle.

#### Gweithredu'r egwyddor

Mewn amgylchiadau eithriadol lle gellir dangos y dylid defnyddio pwerau dirprwyedig yn hytrach na defnyddio deddfwriaeth trywydd cyflym i ddiwygio, dylid gwneud y pwerau dirprwyedig yn agored i weithdrefn uwchgadarnhaol y Cynulliad.

## **5. Strwythur sylfaenol y Mesurau**

### Yr egwyddor

Os nad oes rhesymau penodol:

- dylid gosod y diffiniadau mewn Mesurau mewn un adran ddiffiniadau;
- dim ond un diffiniad y dylid ei ddefnyddio ar gyfer gair neu ymadrodd lle bynnag y mae'n ymddangos yn y Mesur; a
- dylid gosod darpariaethau sylweddol yng nghorff y Mesur yn hytrach nag mewn Atodlen.

### Sylwadau cyffredinol

Mae'n ddefnyddiol i Aelodau'r Cynulliad a defnyddwyr y Mesur allu dibynnu ar batrwm o strwythurau sylfaenol penodol a dderbynnir yn gyffredinol.

## **6. Mesurau sy'n diwygio deddfwriaeth sy'n bodoli eisoes**

### Yr egwyddor

Dylid cynnwys dogfen anstatudol gyda Mesurau arfaethedig sy'n diwygio deddfwriaeth sy'n bodoli eisoes, sy'n nodi'r testun ar gyfer y ddeddfwriaeth fel y byddai'n ymddangos pe bai'r diwygiadau'n dod i rym.

### Sylwadau cyffredinol

Byddai dogfen anstatudol o'r fath yn helpu i ddeall y cyd-destun ar gyfer gwneud y diwygiadau.

Byddai'n angenrheidiol nodi rhannau penodol y ddeddfwriaeth ddiwygiedig neu'r Atodlenni iddi yn unig, ac nid y Ddeddf gyfan y byddai'r diwygiadau'n ymddangos ynddi.

Dylid cyflwyno'r ddogfen hon gyda'r Mesur drafft pan gaiff ei gyhoeddi neu ei gyflwyno gyntaf gerbron y Cynulliad.

## **7. Egluro cynnwys deddfwriaeth ddirprwyedig a ragwelir.**

### Yr egwyddor

Dylid rhoi eglurhad byr o'r darpariaethau a ragwelir a gaiff eu gwneud drwy weithredu'r pwerau deddfu dirprwyedig.

### Gweithredu'r egwyddor

- dylid rhoi enghreifftiau o'r defnydd posibl o'r pŵer;
- nid yw eglurhad sy'n datgan yn unig nad oes cynlluniau ar hyn o bryd i ddefnyddio'r pwerau o dan unrhyw amgylchiadau a ragwelir yn dderbyniol. Mae hyn yn arbennig o berthnasol lle nad yw'n bosibl egluro wrth baratoi'r Mesur sut y defnyddir pŵer eang i ddiwygio deddfwriaeth arall; a
- nid yw addewidion gan Weinidogion ynghylch sut y bydd y pwerau'n cael eu defnyddio yn gwneud y tro yn lle cynnwys deddfwriaeth gynhwysfawr sydd wedi'i chyfleu yn glir ar wyneb y Mesur.

## **8. Fformat y Memoranda Esboniadol**

### Yr egwyddor

Dylai pob Memorandwm Esboniadol ddilyn yr un strwythur.

### Gweithredu'r egwyddor

Dylai'r strwythur fod fel a ganlyn:

RHAN 1: Cefndir a diben y Mesur arfaethedig

1. Disgrifiad
2. Cefndir deddfwriaethol
3. Diben y deddfwriaeth a'r effaith y bwriedir iddi ei chael
4. Ymgynghori
5. Y pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth

## RHAN 2: Asesiad effaith rheoleiddiol

1. Opsiynau
2. Costau a buddion
3. Gweithredu
4. Asesu'r gystadleuaeth
5. Cynlluniau gweithredu
6. Arolwg yn dilyn gweithredu

Dylid defnyddio tablau i egluro, drwy gyfeirio at bob pŵer yn y Mesur i wneud is-ddeddfwriaeth:

- i bwy y rhoddir y pŵer;
- ffurf yr is-ddeddfwriaeth – gorchymyn neu reoliad;
- pam ei fod yn addas ar gyfer deddfwriaeth ddirprwyedig;
- pa weithdrefn i'w defnyddio – negyddol, cadarnhaol, neu weithdrefn arall;
- y rheswm dros ddefnyddio'r weithdrefn.

Dylai gweddill yr eglurhad fod mewn rhyddiaeth ddi-dor.

### Sylwadau cyffredinol

Mae cael strwythur y cytunwyd arno sy'n gymwys i'r holl Femoranda Esboniadol yn bwysig i bawb, gan gynnwys Aelodau'r Cynulliad, sy'n dymuno deall pob agwedd ar Fesur arfaethedig. Dylid cyhoeddi pob Memorandwm Esboniadol ar y ffurf hwn gyda'r Mesur pan fydd yn cael Cymeradwyaeth Frenhinol.