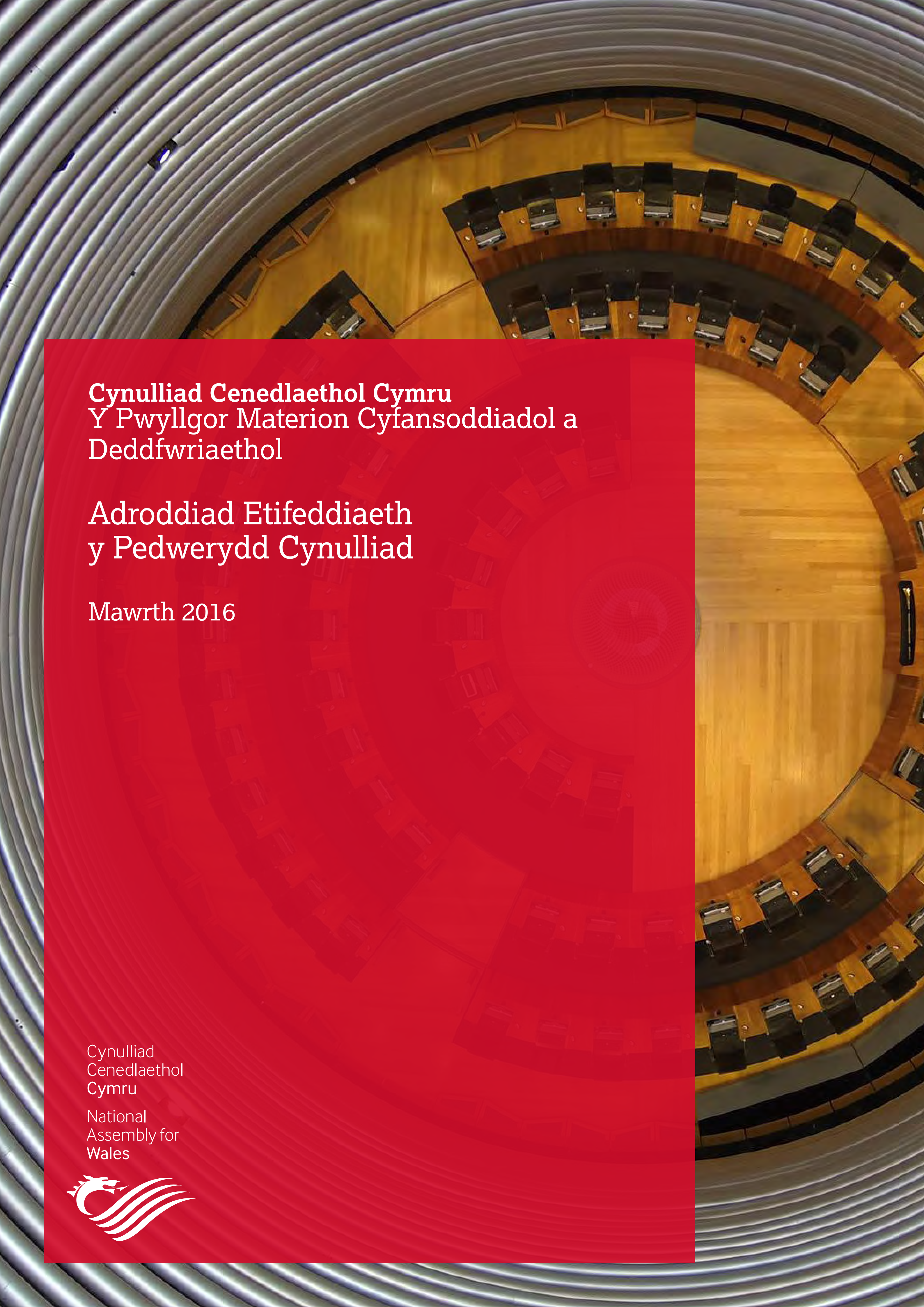


Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Adroddiad Etifeddiaeth y Pedwerydd Cynulliad

Mawrth 2016

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 2016
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

Adroddiad Etifeddiaeth y Pedwerydd Cynulliad

Mawrth 2016

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Cylch gwaith y Pwyllgor:

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 15 Mehefin 2011, gyda'r cylch gwaith o gyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol ac arfer ei bwerau fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21.2 a 21.3, ac i ystyried unrhyw faterion eraill yn ymwneud â deddfwriaeth, ar wahân i'r swyddogaethau angenrheidiol yn ôl Rheol Sefydlog 26, a gyfeirir ato gan y Pwyllgor Busnes.

Aelodau'r Pwyllgor:

Aelod Pwyllgor	Plaid	Etholaeth neu Ranbarth
David Melding AC (Cadeirydd)	Plaid Geidwadol Cymru	Canol De Cymru
Alun Davies AC	Llafur Cymru	Blaenau Gwent
Suzy Davies AC	Plaid Geidwadol Cymru	Gorllewin De Cymru
Dafydd Elis-Thomas AC	Plaid Cymru	Dwyfor Meirionnydd
William Powell AC	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Canolbarth a Gorllewin Cymru

Aelodau blaenorol y Pwyllgor:

Aelod Pwyllgor	Plaid	Etholaeth neu Ranbarth
Peter Black AC	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Gorllewin De Cymru
Julie James AC	Llafur Cymru	Gorllewin Abertawe
Eluned Parrott AC	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Canol De Cymru
Simon Thomas AC	Plaid Cymru	Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

Crynodeb o'r argymhellion 1

Penawdau 4

Cyflwyniad 6

Gwaith Craffu Deddfwriaethol 8

Is-ddeddfwriaeth 8

Biliau 12

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol 17

Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol 17

Deddfwriaeth Ewropeaidd 18

Ymchwiliadau polisi 20

Deddfu yng Nghymru 20

Bil Cymru drafft 23

Gwaith ar bolisi Ewropeaidd 23

Cynnwys fideo: Myfyrdodau'r Aelodau ar waith y Pwyllgor 27

Paratoi ar gyfer y Pumed Cynulliad 28

Arfer da 28

Awgrymiadau ar gyfer ymchwiliadau'r pwyllgor yn y dyfodol 29

Ffyrdd o weithio'n effeithiol yn y Pumed Cynulliad 37

Crynodeb o'r argymhellion

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn dangos diddordeb penodol yn y graddau y bydd is-ddeddfwriaeth yn cael ei chydgrynhoi, ac yn arbennig, a yw'n manteisio ar y cyfle i sicrhau bod deddfwriaeth o sylwedd ar gael yn ddwyieithog.

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn rhoi sylw penodol i ddigonolrwydd Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd a darnau o is-ddeddfwriaeth, gan gynnwys ystyried a ddylid eu cyhoeddi'n ddwyieithog.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn gofyn am ymrwymiad gan Lywodraeth Cymru i ddarparu Nodiadau Trosi ar gyfer is-ddeddfwriaeth sy'n gweithredu cyfreithiau'r UE.

Argymhelliad 4. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn parhau i fonitro'r weithdrefn sydd ynghlwm wrth unrhyw is-ddeddfwriaeth mewn Bil sy'n rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol.

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn ystyried cyflwyno adroddiad i'r Cynulliad, o dan Reol Sefydlog 21.3, ar is-ddeddfwriaeth sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn achosion lle na ddefnyddir unrhyw weithdrefn neu mewn achosion lle defnyddir y weithdrefn negyddol.

Argymhelliad 6. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn craffu ar ddarpariaethau cysylltiedig, atodol, canlyniadol, darfodol neu drosiannol sydd wedi'u cynnwys mewn gorchmynion cychwyn, ac yn ysgrifennu at Weinidog perthnasol Cymru er mwyn nodi'r materion sy'n peri pryder iddo.

Argymhelliad 7. Rydym yn argymell bod y Pwyllgor olynol yn parhau i asesu ansawdd y ddeddfwriaeth a gaiff ei chyflwyno yn y Pumed Cynulliad, a bod penderfyniad y Cyfarfod Llawn i sefydlu'r Pwyllgor olynol yn cyfeirio'n benodol at yr agwedd hon ar ei waith.

Argymhelliad 8. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn ystyried y ffyrdd gorau o graffu ac adrodd ar welliannau i Filiau sy'n rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth, a'r gweithdrefnau sydd ynghlwm wrthynt.

Argymhelliad 9. Rydym yn argymell bod pwyllgor y dyfodol yn parhau i fonitro cynigion deddfwriaethol perthnasol yr UE er mwyn sicrhau eu bod yn cydymffurfio ag egwyddorion sybsidiaredd a chymesuredd, ac yn ymgymryd ag unrhyw swyddogaethau perthnasol eraill a allai fod yn ofynnol yn y dyfodol mewn perthynas â'r materion hyn.

Argymhelliad 10. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn monitro effaith ein hadroddiad ar ddeddfu yng Nghymru.

Argymhelliad 11. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol, yn seiliedig ar ei waith craffu ar Filiau yn y Pumed Cynulliad, yn mynd ar drywydd ac yn hyrwyddo newidiadau i weithdrefnau ac arferion a fydd o fudd i ansawdd y ddeddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad.

Argymhelliad 12. Os bydd y DU yn pleidleisio o blaid aros yn yr Undeb Ewropeaidd, rydym o'r farn y dylid sefydlu pwyllgor bach a fydd yn gyfrifol am oruchwylio materion Ewropeaidd ar ran y Cynulliad ac a fydd yn chwarae rôl 'llysgennad'.

Argymhelliad 13. Os bydd y DU yn pleidleisio dros adael yr Undeb Ewropeaidd, credwn y byddai o fudd sylweddol pe bai'r Cynulliad yn sefydlu pwyllgor penodedig i archwilio i oblygiadau hyn o ran Cymru, gan gynnwys y materion cyfreithiol a gweinyddol manwl sydd ynghlwm wrth adael yr UE.

William Powell

PENAWDAU

30 BIL WEDI BOD YN DESTUN GWAITH CRAFFU

11 YMCHWILIAD POLISI WEDI'U CYNNAL

9 MEMORANDWM CYDSYNIAD DEDDFWRIAETHOL WEDI'U CYFEIRIO AT Y PWYLLGOR

699 DARN O IS-DDEDDFWRIAETH WEDI BOD YN DESTUN GWAITH CRAFFU

OFFERYNNAU STATUDOL

NEGYDDOL: **535** | CADARNHAOL: **125** | UWCHGADARNHAOL: **3**

NEGYDDOL GYFANSAWDD: **18** | CADARNHAOL GYFANSAWDD: **2**

TYNNWYD YN ÔL: **2** | DIM GWEITHDREFN: **5** | **CYFANSWM: 690**

GYDA PHWYNTIAU ADRODD

TECHNEGOL: **50** | RHINWEDDAU: **60** | Y DDAU: **25** | **CYFANSWM: 135**

12 ARWEINIODD AT OHEBIAETH GAN Y GWEINIDOG

Cyflwyniad

Yn ystod y pum mlynedd diwethaf, rydym wedi ymdrin ag ystod eang o faterion pwysig sy'n ymwneud â'r cyfansoddiad a deddfwriaeth. Gan gynnwys ein gwaith ar yr Eglwys yng Nghymru, Bil Cymru drafft ac is-ddeddfwriaeth, rydym wedi ymdrin â materion sy'n berthnasol i holl feysydd diddordeb y Cynulliad. Nod yr adroddiad hwn yw rhoi blas ar y gwaith hwn, ac edrych i'r dyfodol er mwyn awgrymu rhai o'r prif faterion i'r pwyllgor a fydd yn ein holynu ymdrin â hwy.

Cylch gwaith y Pwyllgor, fel y'i cytunwyd yn y Cyfarfod Llawn, yw:

> *"...cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol a nodir yn Rheol Sefydlog 21, ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol neu lywodraethol arall o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu mewn perthynas â'r rheini."*

Mae'r cylch gwaith hwn yn cynnwys dyletswyddau gorfodol a phwerau dewisol. Yn fras iawn, mae ein swyddogaethau yn cynnwys:

- craffu ar **is-ddeddfwriaeth** yn unol â Rheolau Sefydlog 21.2, 21.3 a 21.7(i);
- craffu ar **Filiau'r Cynulliad a Biliau'r DU** yn unol â Rheolau Sefydlog 21.7(ii) a 21.7(v);
- craffu ar **femoranda cydsyniad deddfwriaethol,** yn unol â Rheol Sefydlog 29.4(i), a **memoranda cydsyniad offeryn statudol,** yn unol â Rheol Sefydlog 21.7(iii);
- craffu ar ddeddfwriaeth Ewropeaidd ddrafft a'i chydymffurfiaeth â'r egwyddor o **subsidiaredd** yn unol â Rheol Sefydlog 21.8 – 21.11;
- **ymchwiliadau polisi** yn unol â'r cylch gwaith y cytunwyd arno yn y Cyfarfod Llawn.

Mae'r penodau a ganlyn yn edrych ar bob un o'r materion hyn yn eu tro, ac yn tynnu sylw at y gwersi a ddysgwyd o ran arfer da a pharatoi ar gyfer y Pumed Cynulliad.

Beth yw is-ddeddfwriaeth?

Deddfwriaeth a wneir, fel arfer, gan Weinidogion Cymru o dan bwerau a roddir iddynt gan ddeddfwriaeth sylfaenol yw is-ddeddfwriaeth, er enghraifft un o Ddeddfau neu Fesurau'r Cynulliad neu un o Ddeddfau Senedd y DU.

Yng Nghymru, offerynnau statudol Cymru yw'r math mwyaf cyffredin o is-ddeddfwriaeth. Fel arfer, maent yn rheoliadau neu'n orchmynion. Mae codau ymarfer, rheolau, cynlluniau a chanllawiau yn fathau eraill o is-ddeddfwriaeth.

Gwaith Craffu Deddfwriaethol

Is-ddeddfwriaeth

Mae Rheol Sefydlog 21.2 yn gosod dyletswydd arnom i ystyried pob darn o is-ddeddfwriaeth berthnasol a osodir gan Lywodraeth Cymru, ei phrofi yn erbyn y seiliau a restrir yn y Rheol Sefydlog a chyflwyno adroddiad arni i'r Cynulliad o fewn 20 diwrnod. **Mae Rheol Sefydlog 21** yn nodi'r seiliau adrodd penodol.

Yn gyffredinol, mae'r seiliau ar gyfer cyflwyno adroddiad o dan Reol Sefydlog 21.2 yn faterion a allai godi amheuaeth ynghylch cyfreithlondeb neu gywirdeb cyfreithiol y ddeddfwriaeth o dan sylw. Am y rheswm hwn, yn aml, cyfeirir atynt fel **pwyntiau adrodd technegol**, er eu bod weithiau'n ymwneud â materion o egwyddor gyfreithiol yn ogystal â materion drafftio mwy cyffredin.

Mae Rheol Sefydlog 21.3 yn darparu pŵer dewisol sy'n ein galluogi i dynnu sylw'r Cynulliad at is-ddeddfwriaeth sy'n codi materion sy'n debygol o fod o ddiddordeb, er efallai na fydd yn codi pryderon ar sail dechnegol. Yn aml, maent yn tynnu sylw'r Cynulliad at agwedd ar y ddeddfwriaeth sy'n arbennig o arwyddocaol. Er enghraifft, gallant ymwneud ag is-ddeddfwriaeth nad yw'n gweithredu polisi yn y modd a grybwyllwyd, neu sy'n gwneud hynny mewn modd sy'n wleidyddol gynhennus neu arwyddocaol, yn ein barn ni. Cyfeirir at y materion hyn fel **pwyntiau adrodd rhinweddau**.

Mae cyfreithwyr y Comisiwn yn ein cynorthwyo â'n rôl graffu, a hynny drwy ddadansoddi'r holl is-ddeddfwriaeth berthnasol a pharatoi adroddiadau drafft ar gyfer y Pwyllgor.

Erbyn diwedd y Cynulliad hwn, byddwn wedi cyflwyno adroddiadau ar bron 700 o ddarnau o is-ddeddfwriaeth (gweler y graffigyn).

Mae'r rhan fwyaf o'r is-ddeddfwriaeth yr ydym wedi'i hystyried wedi bod yn orchmynion neu'n rheoliadau. Fodd bynnag, rydym hefyd wedi ystyried cyhoeddiadau eraill, llai ffurfiol, gan y Llywodraeth (fel codau ymarfer a chanllawiau) y bwriedir iddynt gael effaith gyfreithiol neu sy'n destun un o weithdrefnau'r Cynulliad.

Y datblygiad mwyaf nodedig a welwyd yn y Pedwerydd Cynulliad yw faint o is-ddeddfwriaeth a wneir gan ddefnyddio pwerau sydd wedi'u cynnwys yn Neddfau (a Mesurau) y Cynulliad Cenedlaethol.

Mae'r cam o ddisodli rheoliadau a wnaed ar gyfer Cymru a Lloegr cyn y broses ddatganoli gyda rheoliadau sydd wedi'u cydgrynhoi ac sydd ar gyfer Cymru yn unig wedi bod yn fuddiol. Mae mantais ychwanegol ynghlwm wrth y cam hwn hefyd, sef sicrhau bod y ddeddfwriaeth ar gael yn y Gymraeg yn ogystal â'r Saesneg.

Rydym yn cymeradwyo Llywodraeth Cymru ar fabwysiadu'r dull hwn o weithredu. Gwelwyd yr enghraifft fwyaf diweddar ohono mewn perthynas â chyfraith gofal cymdeithasol a chynllunio.

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn dangos diddordeb penodol yn y graddau y bydd is-ddeddfwriaeth yn cael ei chydgrynhoi, ac yn arbennig, a yw'n manteisio ar y cyfle i sicrhau bod deddfwriaeth o sylwedd ar gael yn ddwyieithog.

Yn gynharach yn y Pedwerydd Cynulliad, cafwyd anhawster gyda'r gwaith o graffu ar is-ddeddfwriaeth hir a chymhleth a oedd yn ymwneud â'r **dreth gyngor** o fewn terfyn amser heriol iawn. Cynhaliodd y Pwyllgor ymchwiliad byr i'r modd y gwnaed yr is-ddeddfwriaeth honno a chyflwynodd **adroddiad arno ym mis Mai 2013**.

Ers inni gyhoeddi ein hadroddiad, mae cyfreithwyr y Llywodraeth, yn unol â'n canfyddiadau, wedi rhannu is-ddeddfwriaeth ddrafft yn anffurfiol gyda'n cyfreithwyr fel mater o drefn. Mae'r datblygiad hwn wedi bod yn fuddiol mewn dwy ffordd. Yn gyntaf, mae wedi caniatáu i'n cyfreithwyr rannu ein llwyth gwaith mewn perthynas â chraffu ar is-ddeddfwriaeth, a hynny er mwyn inni allu cyflwyno ein hadroddiadau yn unol â'r terfyn amser heriol iawn ar gyfer broses hon, sef 20 diwrnod. Yn ail, mae wedi arwain at lai o adroddiadau anffafriol gan y Pwyllgor, gan ei bod yn bosibl datrys problemau cyn i'r ddeddfwriaeth o dan sylw gael ei gosod yn ffurfiol gerbron y Cynulliad.

Mae'n werth nodi mai'r pwynt adrodd mwyaf cyffredin yr ydym bellach yn ei gynnwys yn ein hadroddiadau yw'r ffaith bod yr is-ddeddfwriaeth o dan sylw wedi'i gwneud yn y Saesneg yn unig gan ei bod yn destun gwaith craffu yn San Steffan yn ogystal ag yn y Cynulliad (y cyfeirir ati fel deddfwriaeth ar y cyd neu ddeddfwriaeth gyfansawdd.) Rydym yn ymdrin â'r mater hwn yn fwy manwl isod wrth drafod y broses o ddeddfu'n ddwyieithog.

Yn wir, erbyn hyn, mae'n fwy cyffredin inni argymell y dylid rhoi sylw i rinweddau is-ddeddfwriaeth nag argymell y dylid ystyried pwyntiau technegol sy'n destun pryder.

Memoranda Esboniadol

Fodd bynnag, un agwedd ar y broses hon sy'n peri pryder inni yw digonolrwydd y Memoranda Esboniadol a osodir ynghyd â'r ddeddfwriaeth. Ar ambell achlysur, mae'r Memoranda wedi gwrth-ddweud y ddeddfwriaeth; ar achlysuron eraill, nid ydynt wedi esbonio'r ddeddfwriaeth yn ddigonol. Yr enghraifft fwyaf diweddar oedd y Memorandwm mewn perthynas â Gorchymyn Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011 (Diwygio Atodlen 6) 2016. Yn dilyn hynny, darparwyd gwybodaeth ychwanegol gan y Llywodraeth. Ar ben hynny, mae'r Llywodraeth fel arfer yn gosod Memoranda Esboniadol yn Saesneg yn unig.

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn rhoi sylw penodol i ddigonolrwydd Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd a darnau o is-ddeddfwriaeth, gan gynnwys ystyried a ddylid eu cyhoeddi'n ddwyieithog.

Gallai'r gwaith craffu ar fathau penodol o is-ddeddfwriaeth gael ei hwyluso pe byddai Llywodraeth Cymru yn cynhyrchu Nodiadau Trosi fel rhan o'r Memoranda Esboniadol ar gyfer rheoliadau a wneir i weithredu cyfraith yr UE. Mae nodiadau o'r fath yn cael eu darparu fel mater o drefn gan Lywodraeth y DU yn San Steffan, a byddem yn disgwyl i Lywodraeth Cymru fabwysiadu'r dull hwn. Fel cam cyntaf, dylid darparu Nodiadau Trosi bob amser mewn perthynas â rheoliadau a wneir ar y cyd â Llywodraeth y DU, neu pan fydd rheoliadau Cymru wedi'u seilio ar ddrafft a baratowyd ar gyfer Lloegr, ac felly yn dilyn yr un dull gweithredu o ran trosi.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn gofyn am ymrwymiad gan Lywodraeth Cymru i ddarparu Nodiadau Trosi ar gyfer is-ddeddfwriaeth sy'n gweithredu cyfreithiau'r UE.

Rydym hefyd yn ymwybodol ei bod yn ymddangos fel nad yw Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd ag offerynnau statudol yn cael eu cyhoeddi ar wefan legislation.gov.uk, er bod y dogfennau hyn yn cael eu cyhoeddi ar gyfer offerynnau statudol y DU. Mae'n bosibl y bydd y pwyllgor olynol am fynd ar drywydd y mater hwn.

Dadansoddiad o'r argymhellion a wnaed mewn perthynas â Biliau

Rydym wedi gwneud 203 o argymhellion mewn perthynas â'r 30 o Filiau yr ydym wedi eu hystyried. Gellir eu rhannu i'r categorïau a ganlyn:

Yn argymell:

- cynnwys rhagor o fanylion ar wyneb y Bil neu newidiadau sylweddol i'r testun: **49 (24%)**
- newidiadau drafftio er mwyn gwella eglurder: **19 (9%)**
- sicrhau bod eglurder ynghylch darpariaethau penodol yn ystod dadl Cyfnod 1: **15 (7%)**
- defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol: **58 (29%)**
- defnyddio'r weithdrefn negyddol: **9 (4%)**
- defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol yn y man cyntaf: **10 (7%)**
- defnyddio'r weithdrefn uwchgadarnhaol: **14 (7%)**
- defnyddio'r weithdrefn negyddol ar gyfer gorchmynion cychwyn penodol: **13 (6%)**
- materion eraill (er enghraifft, mewn perthynas â defnyddio memoranda esboniadol, materion gweithdrefnol):**16 (8%)**

Biliau

Cyffredinol

Yn unol â Rheol Sefydlog 21.7(ii), rydym wedi ein grymuso i gyflwyno adroddiadau ynghylch priodoldeb y pwerau sydd wedi'u cynnwys mewn Biliau sy'n galluogi Gweinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth. Rydym wedi gwneud hynny mewn perthynas â 30 o Filiau a gyflwynwyd i'r Cynulliad (25 gan Lywodraeth Cymru a 5 gan Aelodau).

Mae dwy agwedd i'r gwaith craffu hwn. Yn gyntaf, byddwn yn gofyn: a oes angen y pŵer hwn o gwbl? Yn ail, byddwn yn gofyn: os yw'r pŵer yn briodol, a yw'r weithdrefn a gynigir yn y Bil yn briodol?

Yn gyffredinol, rydym wedi mynegi'r farn y dylai'r modd y bwriedir i'r Bil weithredu fod yn glir o'i ddarllen. Felly, dylid cynnwys egwyddorion a diffiniadau ar wyneb y Bil. Gweler enghraifft lle'r ydym yn adrodd i'r perwyl hwnnw yn ein **hargymhellion** ar Fil Iechyd y Cyhoedd (Cymru).

Rydym yn cymryd o ddifrif digonolrwydd y weithdrefn sy'n cael ei chymhwyso i waith craffu'r Cynulliad ar unrhyw is-ddeddfwriaeth. Felly, rydym yn argymell yn rheolaidd y dylair weithdrefn gadarnhaol ddisodli'r weithdrefn negyddol. Gweler enghraifft lle'r ydym yn adrodd i'r perwyl hwnnw yn ein **hargymhellion** ar y Bil Addysg Uwch (Cymru).

O bryd i'w gilydd, bydd ymgais i gael pŵer i wneud darpariaeth hynod sylweddol drwy ddefnyddio is-ddeddfwriaeth. Mewn achosion o'r fath, rydym wedi ystyried--ac wedi argymell ar adegau--ddefnyddio'r weithdrefn uwchgadarnhaol er mwyn sicrhau bod gwaith craffu digonol yn digwydd. Rydym hefyd wedi argymell defnyddio un gweithdrefn ar gyfer y set gyntaf o reoliadau a wneir gan ddefnyddio pŵer penodol, ac yna wedi argymell defnyddio gweithdrefn llai trylwyr wedi hynny. Gweler enghraifft lle'r ydym yn adrodd i'r perwyl hwnnw ar y ddau fater o dan sylw yn ein **hargymhellion** ar y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru).

Mae dadansoddiad o'r argymhellion a wnaed mewn perthynas â'r Biliau yr ydym wedi gwneud craffu arnynt i'w weld mewn ffeithlun.

Cyfeiriodd Cymdeithas Ddysgedig Cymru at ein gwaith craffu ar Filiau yn ei hymateb i'r ymchwiliad i ddeddfu yng Nghymru, ac rydym yn croesawu'n fawr y gwerth y mae'r gymdeithas yn ei roi ar ein gwaith. Dywedodd:

> *"The same would appear by now to have occurred in the Welsh Assembly with a clearer understanding developing of what may appropriately be left to secondary legislation, what properly requires the full scrutiny accorded primary law-making, and what is the appropriate level of scrutiny – affirmative, negative, super-affirmative and, recently, enhanced negative – to be employed for the making of subordinate legislation. The rôle of the Constitutional and Legislative Affairs Committee in nurturing that awareness by means of its scrutiny activity and its reports has been key to that development taking place and deserves to be commended."*

Diwygio deddfwriaeth sylfaenol

Mae'n egwyddor glir fod yn rhaid i is-ddeddfwriaeth sy'n caniatáu i ddeddfwriaeth sylfaenol gael ei diwygio (a elwir yn "bwerau Harri'r VIII") fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol o leiaf.

Fodd bynnag, er bod rhai o Filiau Llywodraeth Cymru a'r Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Biliau hyn wedi cydnabod y pwynt cyfansoddiadol pwysig hwn, nid yw Biliau eraill wedi gwneud hynny. Mae'r sefyllfa hon wedi ein harwain, mewn saith o adroddiadau ar Filiau, i argymell bod y weithdrefn gadarnhaol yn disodli'r weithdrefn negyddol. Rydym yn gresynu nad yw Llywodraeth Cymru wedi derbyn ein holl argymhellion ynghylch yr egwyddor bwysig hon.

Ym mis Hydref 2015, gwnaethom **ysgrifennu** at y Prif Weinidog er mwyn egluro pam oedd hwn yn fater mor bwysig:

> *"Yn ein barn ni, mae unrhyw newid arfaethedig i Ddeddf (waeth pa mor ddibwys mae'r newid hwn yn ymddangos) sydd wedi bod yn destun proses graffu pedwar cam gan y ddeddfwrfa yn haeddu cael ei gymeradwyo gan y ddeddfwrfa honno. Os yw mater yn dechnegol neu'n weinyddol ei natur yn unig, ni fydd defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol yn achosi unrhyw oedi."*

Gwnaethom hefyd dynnu sylw at y ffaith ei bod yn bwysig ystyried sut y byddai gweinyddiaeth yn y dyfodol yn gallu defnyddio pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth, nid yn unig sut y bwriedir eu defnyddio gan y Gweinidog sy'n cyflwyno'r Bil. Felly, mae'r weithdrefn gadarnhaol yn amddiffyniad ychwanegol o ran sicrhau bod hawliau'r ddeddfwrfa yn cael eu parchu.

Atebodd y Prif Weinidog, ac yn ystod sesiwn graffu ar 22 Chwefror 2016, dywedodd wrthym mai defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol fyddai'r drefn arferol, cyn ychwanegu:

> *I can't imagine a situation where it wouldn't be, if I can make that clearer.*

Argymhelliad 4. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn parhau i fonitro'r weithdrefn sydd ynghlwm wrth unrhyw is-ddeddfwriaeth mewn Bil sy'n rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol.

Argymhelliad 5. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn ystyried cyflwyno adroddiad i'r Cynulliad, o dan Reol Sefydlog 21.3, ar is-ddeddfwriaeth sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn achosion lle na ddefnyddir unrhyw weithdrefn neu mewn achosion lle defnyddir y weithdrefn negyddol.

Gorchmynion cychwyn

Yr arfer safonol yw peidio â rhagnodi gweithdrefn ar gyfer gwneud gorchymyn cychwyn. Mae gorchmynion o'r fath yn cychwyn y darpariaethau sydd wedi'u cynnwys yn Neddfau (neu Fesurau) y Cynulliad.

Fodd bynnag, wrth wneud y gwaith o graffu ar Filiau, rydym wedi dod yn fwyfwy pryderus ynghylch y ffaith bod rhai pwerau cychwyn yn caniatáu darpariaethau cysylltiedig, atodol, canlyniadol, darfodol neu drosiannol. Rydym wedi mynegi'r farn y dylai gorchmynion o'r fath fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, yn sgil y ffaith eu bod yn gwneud mwy na dim ond cyhoeddi dyddiad ar gyfer cychwyn darpariaeth benodol. Nid ydym yn fodlon â sefyllfa o ddiffyg gweithdrefn. Yn ein barn ni, byddai'n synhwyrol ystyried a oes unrhyw bwyntiau adrodd technegol, neu, o safbwynt pwyntiau

adrodd rhinweddau, i ystyried a ydynt yn mynd y tu hwnt i'r hyn a ddisgwylir o ran darpariaethau cysylltiedig, atodol, canlyniadol, darfodol neu drosiannol.

Rydym wedi codi ein pryderon gyda'r Prif Weinidog, ac mae'r ohebiaeth hon ar gael ar ein **gwefan**.

Ar sawl achlysur, rydym wedi argymell cymhwyso'r weithdrefn negyddol i orchmynion cychwyn o'r fath, ond mae Llywodraeth Cymru wedi gwrthod yr argymhellion hyn.

Er ein bod yn fodlon nad yw gorchmynion cychwyn wedi cael eu defnyddio mewn modd amhriodol, rydym yn parhau i fod o'r farn bod risg y gellid eu defnyddio mewn modd amhriodol. O ganlyniad, ac o ystyried y ffaith nad yw Llywodraeth Cymru yn cytuno â'n barn, rydym yn awgrymu dull gwahanol ar gyfer y pwyllgor olynol.

Argymhelliad 6. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn craffu ar ddarpariaethau cysylltiedig, atodol, canlyniadol, darfodol neu drosiannol sydd wedi'u cynnwys mewn gorchmynion cychwyn, ac yn ysgrifennu at Weinidog perthnasol Cymru er mwyn nodi'r materion sy'n peri pryder iddo.

Cymhwysedd Deddfwriaethol

Wrth graffu ar Filiau, rydym hefyd yn ystyried y graddau y mae'r Aelod sy'n gyfrifol am y Bil (naill ai un o Weinidogion Llywodraeth Cymru, Aelod Cynulliad, un o bwyllgorau'r Cynulliad neu Gomisiwn y Cynulliad) wedi ystyried sut y mae'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad (gweler adran 108 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*). Nid ein rôl ni yw datgan a ydym o'r farn bod Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ai peidio. Yn hytrach, rydym yn ceisio nodi materion sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol y bydd Aelodau'r Cynulliad yn dymuno eu hystyried wrth i'r Bil fynd ar ei daith drwy'r cyfnodau craffu sy'n weddill.

Rhan bwysig o'n gwaith o ran ystyried cymhwysedd deddfwriaethol yw ystyried materion hawliau dynol (gweler adran 108(6) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*), yn enwedig yn sgil y sylwadau a wnaed gan aelodau'r Goruchaf Lys yn eu **dyfarniad** ar y Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru). Dyma'n geiriau yn ein **hadroddiad** ar y Bil Rheoleiddio ac Arolygu Gofal Cymdeithasol (Cymru):

> *23. ...rydym yn credu y byddai wedi bod yn ddefnyddiol pe bai'r Gweinidog wedi cynnwys gwybodaeth glir yn y Memorandwm Esboniadol ynglŷn â sut yr oedd wedi ystyried materion hawliau dynol wrth baratoi'r Bil, gan gynnwys y materion a ystyriwyd ganddo, a'r dadansoddi ag ymgymerwyd ag ef. Rydym yn credu y byddai wedi bod yn bosibl paratoi naratif addas, heb ddatgelu cynnwys unrhyw gyngor cyfreithiol a dderbyniwyd.*

Mae ein **hadroddiad** ar ddeddfu yng Nghymru yn cynnwys argymhelliad i'r perwyl hwn (argymhelliad 19 (iii)). Trafododd y Pwyllgor Busnes gynigion i weithredu'r argymhelliad hwn ar **23 Chwefror 2016**, a chyhoeddodd ei **adroddiad** ar newidiadau arfaethedig i'r Rheolau Sefydlog ar 9 Mawrth 2016. Yn anffodus, nid oedd y Pwyllgor Busnes yn gallu cytuno ar newidiadau er mwyn gweithredu'r argymhelliad hwn.

Ansawdd deddfwriaeth

Rydym hefyd wedi ceisio rhoi trosolwg o ansawdd y ddeddfwriaeth sy'n cael ei chyflwyno yn y Cynulliad, ac mae'r broses hon wedi dod yn rhan werthfawr o'n rôl.

Ar sawl achlysur yn ystod hanner cyntaf y Pedwerydd Cynulliad, mynegodd y Pwyllgor bryder bod Gweinidogion Cymru yn cyflwyno Biliau cyn bod y polisïau wedi'u ddatblygu'n llawn ac yn gadael manylion pwysig i'w cyflwyno mewn is-ddeddfwriaeth yn y dyfodol. Mae ein hadroddiadau ar y **Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)**, y **Bil Addysg (Cymru)**, a'r **Bil Cynllunio (Cymru)** yn tynnu sylw at y pryderon penodol hyn. Roedd y mater hwn yn un o'r ffactorau a ysgogodd ein hymchwiliad i deddfu yng Nghymru.

Mae cydgrynhoi deddfwriaeth yn fater yr ydym wedi ei ystyried yn rheolaidd, a hynny yn y modd mwyaf arwyddocaol yn ein hadroddiad diweddar, **Deddfu yng Nghymru**. Daethom yn ôl at y pwnc hwn yn ein hadroddiad ar **Fil yr Amgylchedd Hanesyddol (Cymru).** Pe bai'r Bil hwn wedi bod yn Fil cydgrynhoi yn hytrach na'n Fil diwygio, byddai'r cynnwys wedi elwa'n sylweddol ar hyn. Fodd bynnag, nodwn fod Llywodraeth Cymru, ar 7 Mawrth 2016, wedi cyhoeddi Bil drafft cydgrynhoi, sef y Bil Llywodraeth a Chyfreithiau yng Nghymru drafft. Os oes gan Lywodraeth Cymru y gallu i gynhyrchu Bil cydgrynhoi ar fater cymhleth sydd y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, rydym o'r farn y dylai fod yn gallu cynhyrchu, drwy gynllunio priodol, mwy o Filiau cydgrynhoi sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Rydym yn awgrymu bod y pwyllgor olynol yn rhoi ystyriaeth i'r egwyddor o gydgrynhoi deddfwriaeth wrth graffu ar Filiau yn y Pumed Cynulliad.

Ar y llaw arall, gwnaethom groesawu'r cam o gyhoeddi Atodlenni Keeling mewn perthynas â Bil yr Amgylchedd Hanesyddol (Cymru). Mae atodlenni o'r fath, sy'n dangos sut y byddai newidiadau mewn Bil yn effeithio ar ddeddfwriaeth bresennol, yn arbennig o ddefnyddiol yn ystod camau cynnar y broses o graffu ar ddeddfwriaeth. Yn ein hadroddiad ar ddeddfu yng Nghymru, rydym yn argymell newid Rheolau Sefydlog y Cynulliad at ddibenion gwneud cyhoeddi Atodlenni Keeling yn orfodol wrth gyflwyno Bil, lle bo hynny'n briodol. Rydym yn trafod ymateb Llywodraeth Cymru i'r argymhelliad hwn isod.

Argymhelliad 7. Rydym yn argymell bod y Pwyllgor olynol yn parhau i asesu ansawdd y ddeddfwriaeth a gaiff ei chyflwyno yn y Pumed Cynulliad, a bod penderfyniad y Cyfarfod Llawn i sefydlu'r Pwyllgor olynol yn cyfeirio'n benodol at yr agwedd hon ar ei waith.

Materion eraill

Wrth graffu ar Filiau, rydym wedi cyflwyno adroddiad ar Fil diwygiedig yn dilyn trafodion Cyfnod 2 ar un achlysur: y Bil Cartrefi Symudol (Cymru), a gyflwynwyd gan Peter Black AC. Wrth roi **tystiolaeth** i'r ymchwiliad i ddeddfu yng Nghymru, awgrymodd YourLegalEyes ein bod yn cyflwyno adroddiadau ar welliannau sy'n cynnwys pwerau sylweddol i ganiatáu i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth. Fel y nodwyd gennym yn ein hadroddiad, rydym o'r farn bod yr awgrym hwn yn un synhwyrol.

Argymhelliad 8. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn ystyried y ffyrdd gorau o graffu ac adrodd ar welliannau i Filiau sy'n rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth, a'r gweithdrefnau sydd ynghlwm wrthynt.

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol

Yn unol â'n cylch gwaith, caniateir inni graffu ar **Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol** sy'n cael eu cyfeirio atom gan y Pwyllgor Busnes ac sy'n ymwneud â Biliau'r DU sy'n ceisio deddfu mewn meysydd y mae gan y Cynulliad gymhwysedd ynddynt (Rheol Sefydlog 29).

Mewn adroddiad a gyhoeddwyd gennym yn 2012, sef ***Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU***, roeddem wedi argymell y dylai Llywodraeth Cymru ofyn i'r Cynulliad ystyried **penderfyniad datganiadol** a oedd yn nodi dealltwriaeth y Cynulliad o'r broses yng Nghymru. Gwnaethom adrodd ar y cynnydd a wnaed yn ein hadroddiad dilynol yn 2013, sef ***Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU: adolygiad o'r canlyniadau***. Yn dilyn hynny, nododd y Cynulliad femorandwm Llywodraeth Cymru ar y broses cydsyniad deddfwriaethol ar **18 Chwefror 2016.**

Ers dechrau'r Pedwerydd Cynulliad, rydym wedi cyflwyno **adroddiad** ar naw Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol. O bwys arbennig yw'r ddau adroddiad a gyhoeddwyd gennym ar y Bil Dadreoleiddio am welliannau mewn perthynas â:

- **Phedolwyr a Chytundebau Cartref-Ysgol;** a
- **darpariaethau cŵn**.

Roedd yr adroddiadau hyn yn mynegi pryder ynghylch defnyddio Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol yn hytrach na Biliau Llywodraeth Cymru i weithredu amcanion polisi.

Gwnaethom wrthwynebu un Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (mewn perthynas â'r **Bil Ymddygiad Gwrthgymdeithasol, Troseddu a Phlismona)**. Yn dilyn hynny, cafodd y Memorandwm hwnnw ei wrthod gan y Cynulliad. Honnodd Llywodraeth y DU nad oedd y darpariaethau perthnasol, sef y rhai a oedd yn destun y Memorandwm, o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Honnodd, felly, fod Memorandwm yn briodol. O ganlyniad, gwrthododd Llywodraeth y DU ddileu'r darpariaethau perthnasol o'r Bil.

Rydym yn rhoi sylwadau pellach ar y broses Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol isod.

Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol

Gallwn hefyd graffu ar is-ddeddfwriaeth y mae angen cydsyniad y Cynulliad arni cyn y gellir ei gwneud gan Weinidogion y DU, er enghraifft o dan *Ddeddf Cyrff Cyhoeddus 2011.*

Yn dilyn argymhelliad a wnaed yn ein hadroddiad yn 2012, sef *Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU,* cytunodd y Pwyllgor Busnes ar 25 Medi 2013 i gyflwyno Rheol Sefydlog 30A er mwyn darparu gweithdrefn a fyddai'n galluogi'r Cynulliad i roi ei gydsyniad mewn perthynas ag offerynnau statudol y DU a wneir gan Weinidogion y DU ac y mae angen cydsyniad o'r fath arnynt. Mae Rheol Sefydlog 30A yn sefydlu gweithdrefn debyg i'r un a geir ar gyfer Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol o dan Reol Sefydlog 29, ond mewn perthynas ag offerynnau statudol yn hytrach na Biliau, mae hefyd yn cynnwys gofyniad i osod Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol a Chynnig Cydsyniad Offeryn Statudol.

Rydym wedi ystyried naw offeryn statudol y mae angen cydsyniad y Cynulliad arnynt **ac wedi cyflwyno adroddiad arnynt**. Mae pedwar ohonynt yn defnyddio'r weithdrefn newydd. Mae'r offerynnau wedi bod yn fater o drefn ac yn annadleuol, er ein bod wedi mynegi pryderon am ansawdd dau Femorandwm.

Deddfwriaeth Ewropeaidd

Yn ogystal ag ystyried deddfwriaeth Gymreig a deddfwriaeth y DU, rydym yn gyfrifol am ystyried deddfwriaeth ddrafft yr Undeb Ewropeaidd sy'n ymwneud â materion sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, a hynny er mwyn nodi a yw'n cydymffurfio ag egwyddorion sybsidiaredd a chymesuredd. Os bydd gennym bryderon, byddwn yn ysgrifennu ar ran y Cynulliad at y pwyllgor perthnasol yn Nhŷ'r Cyffredin neu Dŷ'r Arglwyddi, gyda'r nod o sicrhau bod y safbwyntiau hyn yn cael eu hymgorffori mewn barn resymedig a gaiff ei chyflwyno i'r awdurdod perthnasol yn yr UE (mae'r weithdrefn hon wedi'i nodi yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad (21.9)).

Sybsidiaredd

Rydym wedi cyflwyno sylwadau ysgrifenedig ar ddau achlysur:

- **ar y cynigion ar gyfer cyfarwyddeb ar gaffael cyhoeddus (COM(2011)896)**. Roedd y pryderon a godwyd gennym wedi'u cynnwys yn y Farn Resymedig a fabwysiadwyd gan Dŷ'r Cyffredin ac y cynhaliwyd dadl yn ei chylch ar lawr y Tŷ ar 6 Mawrth 2012;
- **ar y cynigion am reoliad ar rwydweithiau cyfathrebu electronig cyflym COM(2013)147)**. Gwnaethom gytuno â'r pryderon sybsidiaredd a godwyd gan Dŷ'r Cyffredin yn ei Farn Resymedig a fabwysiadwyd ar 13 Mai 2013.

Yn ogystal, gwnaethom ysgrifennu'n anffurfiol at Bwyllgor Craffu Tŷ'r Cyffredin ar Ewrop:

- **ar 26 Chwefror 2013, ynghylch cynigion ar gyfer cyfarwyddebau ar dybaco a chynnyrch cysylltiedig (COM(2012)0788)**; ac
- **ar 20 Mawrth 2013, ynghylch seilwaith tanwydd amgen (COM(2013)0018)**.

Rydym hefyd wedi **ysgrifennu** at Lywodraeth Cymru ynghylch cynigion Ewropeaidd i ddiwygio rheoliad 1829/2003 ar fwyd a phorthiant a addaswyd yn enetig, gan fynegi pryderon am ddiffyg eglurder ynghylch a fyddai'n bosibl gwneud y penderfyniadau i ganiatáu'r cynhyrchion hyn yng Nghymru. **Dywedodd** Llywodraeth Cymru nad oedd digon o sicrwydd ar y pryd ynghylch manylion y ddeddfwriaeth derfynol i gael eglurder ynghylch y sefyllfa. Nododd hefyd fod Llywodraeth Cymru, fel Llywodraeth y DU a nifer o chynulliadau eraill yn yr UE, yn gwrthwynebu'r newid arfaethedig.

Ar 30 Mehefin 2014, **ysgrifennodd** y Pwyllgor at y Swyddfa Dramor a Chymanwlad ynghylch adolygiad Llywodraeth y DU o'r cydbwysedd cymwyseddau.

Cymesuredd

Ar 16 Gorffennaf 2014, **ysgrifennodd** y Pwyllgor at y Comisiynydd Ewropeaidd ar Faterion Morol a Physgodfeydd ynghylch rheoliad drafft ar rwydi drifft (COM(2014)265), gan godi materion yn ymwneud â chymesuredd. Cyfnewidwyd **rhagor o ohebiaeth** yn dilyn hynny. Gwnaethom hefyd **ysgrifennu** at y Prif Weinidog ynghylch y cynnig hwn.

Gweithgareddau eraill

Rydym hefyd wedi **cyfnewid gohebiaeth** gyda nifer o swyddogion Ewropeaidd ynghylch materion yn ymwneud â rôl seneddau is-aelod-wladwriaethau.

Argymhelliad 9. Rydym yn argymell bod pwyllgor y dyfodol yn parhau i fonitro cynigion deddfwriaethol perthnasol yr UE er mwyn sicrhau eu bod yn cydymffurfio ag egwyddorion sybsidiaredd a chymesuredd, ac yn ymgymryd ag unrhyw swyddogaethau perthnasol eraill a allai fod yn ofynnol yn y dyfodol mewn perthynas â'r materion hyn.

Rydym wedi cynnal ymchwiliadau yn y meysydd polisi a ganlyn:

2015

- Bil Cymru drafft
- Deddfu yng Nghymru
- Adroddiad drafft ar gynigion Llywodraeth y DU ar gyfer datganoli pellach i Gymru

2014

- Anghymhwyso person rhag bod yn Aelod o Gynulliad Cenedlaethol Cymru
- Ymchwiliad i rôl Cymru yn y broses o wneud penderfyniadau yn yr UE

2013

- Pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU: Adolygiad o'r canlyniadau
- Deddfu a'r Eglwys yng Nghymru
- Rheoliadau Cynlluniau Gostyngiadau'r Dreth Gyngor

2012

- Sefydlu awdurdodaeth ar wahân i Gymru
- Pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU

2011

Ymchwiliadau polisi

Yn ystod y Pedwerydd Cynulliad, rydym felly wedi ystyried ystod eang o feysydd polisi, sydd wedi'u rhestru isod (gweler y blwch testun). Gwnaethom holi'r Prif Weinidog ar rai o'r materion hyn mewn sesiwn graffu ar **22 Chwefror 2016.**

Rydym yn tynnu sylw isod at rai agweddau penodol ar y gwaith a wnaed gennym.

Deddfu yng Nghymru

Ym mis Hydref 2015, cyhoeddwyd ein hadroddiad, ***Deddfu yng Nghymru.*** Roedd yr adroddiad yn deillio o bryderon cynnar a fynegwyd ynghylch y dull a fabwysiedir mewn rhai o Filiau Llywodraeth Cymru, ynghyd â chydnabyddiaeth y byddai'n synhwyrol adolygu'r dull o ddeddfu yng Nghymru yn dilyn refferendwm 2011 a gweithredu Rhan 4 o *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*.

Nod yr argymhellion a gyflwynwyd yn yr adroddiad oedd sicrhau bod ansawdd deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol yn gwella'n barhaus er lles dinasyddion Cymru. Rydym o'r farn y bydd gweithredu'r argymhellion yn gwella ar broses sydd, ar y cyfan, eisoes yn broses dda.

Gwnaethom 33 o argymhellion mewn perthynas â'n hymchwiliad i ddeddfu yng Nghymru. Bydd llawer ohonynt yn berthnasol i'r Pumed Cynulliad, er enghraifft mewn perthynas â:

- newidiadau i'r Rheolau Sefydlog at ddibenion newid ansawdd y ddeddfwriaeth a wneir;
- y modd y mae'r Cynulliad yn ymgysylltu â rhanddeiliaid yn y broses ddeddfu; a
- chraffu ar ôl deddfu.

Roedd y materion a ganlyn o bwys arbennig inni:

- argymhelliad 3, sef rhagdybiaeth o blaid cyhoeddi Biliau drafft, o ystyried y dystiolaeth gref a glywsom o blaid craffu cyn deddfu;
- argymhelliad 20, sef diwygio'r Rheolau Sefydlog i'w gwneud yn ofynnol bod Atodlenni Keeling (sy'n nodi sut y bydd Bil yn diwygio deddfwriaeth sy'n bodoli eisoes) yn cyd-fynd â Bil a gaiff ei gyflwyno
- argymhelliad 22, sef diwygio'r Rheolau Sefydlog er mwyn sicrhau bod Cyfnod Adrodd yn rhan orfodol o'r broses o graffu ar Fil, oni bai bod y Cynulliad yn penderfynu fel arall drwy fwyafrif o ddwy ran o dair.

Yn ei **hymateb** i'n hadroddiad, gwrthododd Llywodraeth Cymru y syniad o gael rhagdybiaeth o blaid cyhoeddi Biliau drafft. Yn y ddadl a gynhaliwyd ar ein hadroddiad, dywedodd y Prif Weinidog:

> *...rwy'n meddwl ei bod yn gywir dweud bod Biliau drafft yn briodol os yw cynigion yn gymhleth, os ydynt yn ddadleuol, neu os ceir sensitifrwydd penodol ynglŷn â sut y rhoddir grym cyfreithiol i rywbeth.*

Er mai nod Biliau drafft fyddai gwella ansawdd deddfwriaeth, ni waeth pa mor gymhleth neu ddadleuol ydynt, rydym yn croesawu sylwadau'r Prif Weinidog, ac rydym o'r farn y gallent fod yn sylfaen ar gyfer dull newydd o weithredu yn y Pumed Cynulliad.

Wrth ymateb i'n hadroddiad, dywedodd Llywodraeth Cymru hefyd:

> *"Dylwn nodi nad yw ymateb Llywodraeth Cymru yn rhoi sylwadau helaeth ar hyn o bryd ar argymhellion unigol sy'n ymwneud â sefydliadau eraill, yn arbennig y rhai ar gyfer Pwyllgor Busnes y Cynulliad. Fodd bynnag, hoffwn bwysleisio y gallai'r argymhellion hyn gael effaith gynyddol sylweddol ar hyd y broses ddeddfwriaethol, ar amser Aelodau'r Cynulliad ac amser Cyfarfod Llawn y Llywodraeth. Gallai hefyd effeithio ar yr adnoddau sydd ar gael mewn cyfnod o gyfyngiadau ariannol. Byddem, felly, yn dymuno ystyried newidiadau arfaethedig i Reolau Sefydlog yn eu cyfanrwydd."*

Mae cofnodion cyfarfod y Pwyllgor Busnes ar 9 Chwefror 2016 yn datgan:

> *Trafododd y Rheolwyr Busnes bapur gyda newidiadau arfaethedig i Reol Sefydlog 26. Awgrymodd y Gweinidog y dylid drafftio newidiadau i rai o'r cynigion yn y papur a nododd nad oedd yn cytuno mewn egwyddor i gynigion eraill, yn enwedig y rhai ynghylch y Cyfnod Adrodd. Cytunodd y Gweinidog i anfon nodyn at Reolwyr Busnes yn amlinellu ei newidiadau a awgrymwyd. Cytunodd y Rheolwyr Busnes i ddychwelyd at y mater yn y cyfarfod ar 23 Chwefror.*

Ar **23 Chwefror 2016**, cafodd y Pwyllgor Busnes drafodaeth bellach ar y cynigion, a chyflwynodd adroddiad ar **9 Mawrth 2016**.

Cytunodd Llywodraeth Cymru i newid sy'n gweithredu argymhelliad 20 o'n hadroddiad yn rhannol. Rydym yn croesawu'r newid hwn. Fodd bynnag, rydym yn siomedig bod y Llywodraeth wedi gwrthod newidiadau eraill. Wrth wrthod y cynnig i weithredu argymhelliad 22 mewn perthynas â sicrhau bod Cyfnod Adrodd yn rhan orfodol o'r broses graffu, gwrthododd y Llywodraeth hefyd nifer o opsiynau eraill a gynigiwyd fel cyfaddawd parthed yr argymhelliad gwreiddiol. Mae'n hynod siomedig bod y Llywodraeth wedi gwrthod cynnig bod gan unrhyw Aelod yr hawl i gynnig cynnig at ddibenion cynnal Cyfnod Adrodd, o gofio'r ffaith ei bod wedi cydnabod, yn ystod yr ymchwiliad i ddeddfu yng Nghymru, mai mater i'r Cynulliad yw penderfynu ar lefel y craffu sydd i'w wneud i Fil. Fel y gwnaethom ddweud yn ein hadroddiad:

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

Felly, yn dilyn trafodaethau'r Pwyllgor Busnes, rydym yn siomedig na fydd y Cynulliad yn trafod newidiadau penodol i'r Rheolau Sefydlog a fyddai'n gweithredu ein hargymhellion nac yn pleidleisio arnynt. Yn ein barn ni, mae'n anffodus bod newidiadau penodol i'r modd y creffir ar waith Llywodraeth Cymru wedi bod yn destun trafodaeth breifat yn y Pwyllgor Busnes yn hytrach na dadl gyhoeddus a phenderfyniad ar lawr y Cynulliad.

Argymhelliad 10. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol yn monitro effaith ein hadroddiad ar ddeddfu yng Nghymru.

Argymhelliad 11. Rydym yn argymell bod y pwyllgor olynol, yn seiliedig ar ei waith craffu ar Filiau yn y Pumed Cynulliad, yn mynd ar drywydd ac yn hyrwyddo newidiadau i weithdrefnau ac arferion a fydd o fudd i ansawdd y ddeddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad.

Bil Cymru drafft

Un o oblygiadau'r setliad datganoli yn dilyn y refferendwm a gynhaliwyd ym mis Mawrth 2011 yw bodolaeth dwy ddeddfwrfa sydd â phwerau deddfu eang o fewn fframwaith awdurdodaeth sengl ar gyfer Lloegr a Cymru. Dyma'r sefyllfa a sbardunodd ymchwiliad a arweiniodd at yr adroddiad a gyhoeddwyd gennym ym mis Medi 2012, sef yr ***Ymchwiliad i Awdurdodaeth ar wahân i Gymru.***

Yn ein barn ni, nid diben yr ymchwiliad oedd cyflwyno argymhellion penodol o blaid ac yn erbyn sefydlu awdurdodaeth ar wahân i Gymru. Yn ein barn ni, penderfyniad gwleidyddol yw hwnnw. Fodd bynnag, daethom i'r casgliad fod awdurdodaeth ar wahân i Gymru yn gyfansoddiadol hyfyw ac y dylid gwneud mwy o fewn y strwythurau presennol i ddatblygu sefydliadau cyfreithiol yng Nghymru er mwyn gwneud y gwaith o weinyddu cyfiawnder yn fwy ymatebol i anghenion Cymru ac i gydnabod a datblygu ei hunaniaeth gyfreithiol sy'n dod i'r amlwg.

Mae'r mater o sefydlu awdurdodaeth i Gymru wedi rhuthro'n sydyn i ganol y llwyfan cyfansoddiadol, wedi i'r Ysgrifennydd Gwladol gyhoeddi Bil Cymru drafft ym mis Hydref 2015. Mae Bil Cymru drafft yn cynnwys model cadw pwerau, yn unol a'r cynnig a wnaed gan Llywodraeth y DU yn ***Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru***, (Chwefror 2015).

Wrth gyflwyno **adroddiad** ar y ddogfen *Pwerau at Bwrpas*, gwnaethom ddweud:

> *"Ochr yn ochr â sybsidiaredd, dyma'r egwyddorion craidd eraill y dylid eu dilyn wrth ddrafftio: Eglurder; Symlrwydd; ac Ymarferoldeb."*

Roedd ein gwaith craffu ar Fil Cymru drafft wedi'i lywio gan yr egwyddorion hyn. Arweiniodd y gwaith hwn at gyhoeddi ein **hadroddiad** ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU. Mae **crynodeb o'r adroddiad** hefyd ar gael.

Rydym o'r farn bod ein hadroddiad wedi bod yn rhan o'r broses o lunio'r drafodaeth ar y materion pwysig hyn ac wedi'i dylanwadu. Rydym o'r farn ei fod wedi bod yn ganolbwynt pwysig i'r drafodaeth ac wedi tynnu sylw at feysydd hollbwysig y bydd angen eu datrys os yw'r Ysgrifennydd Gwladol am gyflawni'r "setliad datganoli cryfach, cliriach a thecach" y mae'n dymuno ei weld.

Trefnwyd y **ddadl** a gynhaliwyd ar ein hadroddiad yn Siambr y Cynulliad mewn ffordd arloesol. Yn lle'r cynnig arferol i'r Cynulliad 'nodi' canfyddiadau'r Pwyllgor, cyflwynwyd cyfres o **gynigion** ar ein hargymhellion allweddol, gan hwyluso trafodaeth ehangach, fwy manwl ar Fil Cymru drafft a'n hadroddiad. O ganlyniad, rhoddodd y Cynulliad gefnogaeth unfrydol i'r cynigion. Nododd y Llywydd fod y ddadl yn ddadl ddigyffelyb yn hanes y Cynulliad.

Gwaith ar bolisi Ewropeaidd

Roedd y darn mawr o waith a wnaethom ar Ewrop yn canolbwyntio ar **rôl Cymru yn y broses o wneud penderfyniadau yn yr UE**. Yn gyffredinol, roedd yn gadarnhaol ynghylch sut y mae llais Cymru'n cael ei glywed ar lefel yr UE. Rydym yn falch bod Llywodraeth Cymru wedi ymateb yn gadarnhaol i'n hargymhellion. Serch hynny, dwy flynedd yn ddiweddarach, rydym yn siomedig ynghylch y ffaith nad ydym eto wedi gweld rhywfaint o'r gwaith hwn yn cael ei wneud.

Rydym wedi gwneud gwaith pellach o ran edrych ar **agenda Llywodraeth y DU ar gyfer diwygio'r UE**, ac rydym wedi mynegi pryder am y ffaith nad yw'r gweinyddiaethau a'r deddfwrfeydd datganoledig wedi cymryd rhan yn y broses hon, a hynny er gwaethaf y ffaith y bydd canlyniad y refferendwm yn cael effaith sylweddol arnynt.

Ymchwiliad i awdurdodaeth ar wahân i Gymru

"As a distinctive body of Welsh law continues to emerge and develop over the coming years, the divergence between laws that apply in Wales and those that apply in England will naturally increase, particularly as different legislative solutions on similar subjects are developed and enacted. Equally and just as important, divergence between Welsh and English laws does not rely solely on legislation made by the National Assembly, as the UK Parliament increasingly makes laws that apply to England only and that are different from those that apply in Wales.

This increasing divergence will place more practical and administrative challenges on the current unified England-and-Wales jurisdiction model. Nevertheless, we believe that these practical difficulties can be dealt with in the current structure.

As a consequence, we made 5 recommendations intended to secure practical improvements to the current unified England and Wales jurisdiction, to ensure that it adapts to, and keeps pace with, the changing constitutional and legislative realities."

David Melding, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 'The Administration of Justice in Wales', clickonWales, 21 Hydref 2013

@SENEDDMCD

Er ein bod yn cydnabod bod y gwaith yr ydym yn ei wneud o ddiddordeb arbenigol, rydym yn defnyddio Twitter i geisio rhannu gwybodaeth am ein gwaith. Yn y flwyddyn ddiwethaf, rydym wedi gwella ar ein lefelau cyrhaeddiad ac ymgysylltu; byddem yn argymell bod y pwyllgor olynol yn adeiladu ar y llwyddiannau hyn.

Dyma rai o drydariadau'r Pwyllgor a sbardunodd y lefel uchaf o ymgysylltu neu ddiddordeb. Maent hefyd yn dangos sut y mae rhanddeiliaid wedi ymgysylltu â ni ar Twitter.

12,964
CYFANSWM YR YMWELIADAU PROFFIL YN Y 12 MIS DIWETHAF:

25,258
CYFARTALEDD YR ARGRAFFIADAU TRYDAR FESUL MIS:

808
CYFANSWM Y TRYDARIADAU A ANFONWYD (CYFRIFON CYMRAEG A SAESNEG)

Evan Paul Silk
@Llwynaumawr

Delighted that @CommonsWelshAff and @SeneddCLA are meeting jointly on draft #WalesBill - exactly type of joint working our Commission wanted

RETWEETS 14 LIKE 1

10:40 PM - 22 Oct 2015

Senedd MCD
@SeneddMCD

Diddordeb yn y modd y mae deddfau yn cael eu gwneud yn #Cymru? Darllenwch ein hadroddiad ow.ly/T9Tn7

RETWEETS 2

6:01 AM - 8 Oct 2015

Christian Webb
@MrChristianWebb

This visual report on #MakingLaws in #Wales is excellent. Perfect example of design and functionality working well slate.adobe.com/cp/GrEQz/

Making better laws for Wales
A story told with Slate.
slate.adobe.com

3:32 AM - 21 Jan 2016

Laura McAllister
@LauraMcAllister

Important session for @SeneddCLA today with @walesoffice @scrabbmp giving evidence at 13.30. Live on Senedd.TV #nottobemissed

RETWEETS 6 LIKES 7

1:02 AM - 23 Nov 2015

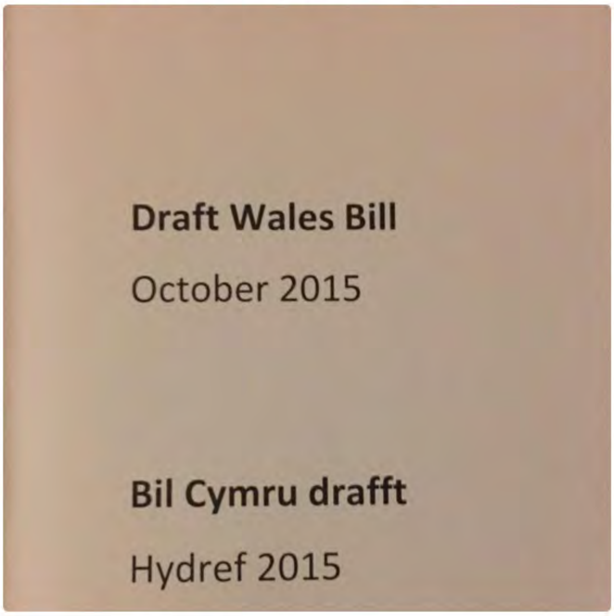
ComisiynyddGymraeg
@ComyGymraeg

Ystyried y Gymraeg wrth lunio deddfau. Gwyliwch dystiolaeth @ComyGymraeg i bwyllgor @SeneddMCD 15:30 heddiw senedd.tv #cy

RETWEET 1 LIKE 1

Aled Edwards
@alededwardscym

Anyone wishing to understand the difficulties with the #walesbill should read this report assembly.wales/laid%20documen…


Draft Wales Bill

October 2015

Bil Cymru drafft

Hydref 2015

RETWEETS 4 LIKES 3

4:39 AM - 4 Dec 2015

Welsh Affairs Cttee
@CommonsWelshAff

.@SeneddMCD wedi cyhoeddi adroddiad ar fesur Drafft Cymru. Gallwch ei ddarllen fan hyn: bit.ly/1PDPr1s

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Adroddiad ar Fil Cymru Drafft Llywodraeth y DU

Rhagfyr 2015

RETWEETS 5

3:57 AM - 4 Dec 2015

Senedd CLA
@SeneddCLA

Our consultation on the draft #WalesBill will be open soon. Follow us for updates.

RETWEETS 10

3:00 AM - 20 Oct 2015

Welsh Affairs Cttee
@CommonsWelshAff

Thanks to @AssemblyWales, @SeneddCLA and all our witnesses for today's joint meeting on the draft #WalesBill.

RETWEETS 21 LIKES 11

10:22 AM - 9 Nov 2015

Diana S. Stirbu
@Diana_Stirbu

Comprehensive assessment draft #WalesBill by @SeneddCLA wt references 2our evidence @LauraMcAllister @LondonMetUni

Assembly Wales @AssemblyWales
Draft Bill 'made for Wales, not with Wales' – says @SeneddCLA - ow.ly/VtX4S

RETWEETS 2 LIKE 1

1:58 AM - 5 Dec 2015

Cynnwys fideo: Myfyrdodau'r Aelodau ar waith y Pwyllgor

Gwelir y pum Aelod presennol yn siarad am rôl a gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Gweler ar-lein: **https://youtu.be/Bv33iHq7OAU**

Gweler ar-lein: **https://youtu.be/lg3srxgk2ro**

Gweler ar-lein: **https://youtu.be/uN9MFbT46TI**

Gweler ar-lein: **https://youtu.be/RwHp96WXv3k**

Gweler ar-lein: **https://youtu.be/SHTKMxoyJjg**

Paratoi ar gyfer y Pumed Cynulliad

Arfer da

Cylch Gwaith

Credwn fod ein cylch gwaith eang wedi ein galluogi i wneud gwaith ar faterion cyfansoddiadol pwysig- -materion na fyddai wedi cael eu hystyried o'r blaen, o bosibl. Er enghraifft, roedd ein **hymchwiliad i'r Eglwys yng Nghymru** y tu hwnt i brif ffrwd cyfrifoldebau'r Cynulliad, ond roedd yn ddarn pwysig o waith a lwyddodd i ennyn cryn ddiddordeb ymhlith y cyhoedd.

Yn ogystal, rhoddodd y cylch gwaith eang hwn gyfle i'r Pwyllgor wneud **gwaith craffu cyn deddfu ar Fil Cymru drafft.** Gan fod tirwedd gyfansoddiadol Cymru a'r DU yn parhau i newid a datblygu, credwn yn gryf fod angen i'r pwyllgor olynol gael cylch gwaith cyfansoddiadol eang hefyd.

Trefniadau gweithio

Rydym wedi gweithredu mewn modd amhleidiol a chydsyniol drwy gydol y Cynulliad. Rydym yn cydnabod bod maint bach y Pwyllgor yn helpu gyda'r dull cyfunol hwn, ac rydym o'r farn ei bod yn well ymdrin â materion cyfansoddiadol yn y modd hwn. Rydym yn falch nad ydym erioed wedi gorfod cynnal pleidlais ar unrhyw fater, er gwaetha'r ffaith bod gan Aelodau unigol safbwyntiau gwahanol. Rydym yn gobeithio y bydd y pwyllgor olynol yn mabwysiadu dull tebyg o weithredu.

Gwnaethom gynnal **adolygiad canol tymor** o'n perfformiad yn 2014. Mae'r adolygiad hwn wedi ein helpu i fonitro ein gwaith fel Pwyllgor, yn ogystal â llywio cynnwys adroddiad hwn. Yn ein barn ni, roedd yn ymarfer arbennig o ddefnyddiol, a byddem yn argymell bod y pwyllgor olynol yn cynnal ymarfer tebyg.

Ymgysylltu

Yn ystod ein hymchwiliadau i ddeddfu yng Nghymru ac i Fil Cymru drafft, gwnaethom gynnal digwyddiadau i randdeiliaid er mwyn rhoi cyfle iddynt lywio ein gwaith yn gynnar yn y broses.

Gyda Bil Cymru drafft, cawsom gyfle i helpu rhanddeiliaid baratoi i roi tystiolaeth, yn ogystal â chlywed eu sylwadau cyn i'r Bil drafft gael ei gyhoeddi. Cynhaliwyd ail ddigwyddiad gydag arbenigwyr cyfreithiol yn dilyn cyhoeddi'r Bil drafft, a chafwyd trafodaeth fwy manwl ar ei oblygiadau ymarferol.

Roedd y gweithdy a gynhaliwyd fel rhan o'n hymchwiliad i ddeddfu yng Nghymru yn effeithiol o ran clywed yn uniongyrchol gan y rhai y mae'r cyfreithiau a wnaed yn y Cynulliad wedi effeithio arnynt, ac o ran dylanwadu ar ein ffyrdd o feddwl wrth i'r ymchwiliad fynd rhagddo. Dyma'r digwyddiad cyntaf ag achrediad Datblygu Proffesiynol Parhaus a gynhaliwyd yn y Cynulliad.

Gwnaethom elwa ar yr arbenigedd a'r sylwadau a gafwyd gan y rhanddeiliaid yn y digwyddiadau hyn. Cawsom adborth cadarnhaol iawn mewn perthynas â'r holl ddigwyddiadau hyn, a byddem yn cynghori'r pwyllgor olynol i ystyried cynnal digwyddiadau o'r fath yn y Pumed Cynulliad.

Yn ogystal, gofynnwyd i banel arbenigol ystyried drafft cyntaf o'n hadroddiad ar ddeddfu yng Nghymru. Roedd cyfraniad y panel yn hynod o ddefnyddiol, ac rydym o'r farn ei fod wedi gwella ansawdd yr adroddiad. Byddem yn argymell bod y pwyllgor olynol yn mabwysiadu dulliau tebyg, yn enwedig mewn perthynas â gwaith sy'n arbennig o dechnegol, yn eang iawn neu'n gymhleth.

Awgrymiadau ar gyfer ymchwiliadau'r pwyllgor yn y dyfodol

Mae rhai meysydd polisi y byddem wedi hoffi gwneud gwaith arnynt, ac rydym yn teimlo y dylid gwneud gwaith dilynol ar rai ymchwiliadau cyfredol. Felly, rydym yn rhestru isod rai meysydd y gallai'r pwyllgor olynol ystyried ymchwilio iddynt yn ystod y Pumed Cynulliad (er nad ydynt mewn unrhyw drefn benodol):

Penodiad ac atebolrwydd comisiynwyr

Ar hyn o bryd mae gan Gymru gomisiynwyr ar gyfer plant, pobl hŷn, safonau a'r iaith Gymraeg, yn ogystal ag Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus. Yn ogystal, bydd swydd Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol yn weithredol ar ddechrau mis Ebrill 2016.

Mae'r sefyllfa o ran pwerau a threfniadau llywodraethu yn amrywio ymhlith y comisiynwyr. Caiff Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru, Comisiynydd y Gymraeg, Comisiynydd Plant Cymru a Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol eu penodi gan Lywodraeth Cymru, ac maent yn adrodd i'r Cynulliad drwy Weinidogion Cymru. Caiff y Comisiynydd Safonau, sy'n ymdrin â safonau yn y Cynulliad, ei benodi gan y Cynulliad ac mae'n adrodd iddo. Caiff Archwilydd Cyffredinol Cymru ei benodi gan y Frenhines yn dilyn argymhelliad gan y Cynulliad, ac mae ef neu hi yn adrodd i'r Cynulliad.

Mae amheuon wedi cael eu mynegi ynghylch pa mor briodol ydyw bod y comisiynwyr hyn yn cael eu penodi gan Lywodraeth Cymru, a'r posibilrwydd y gallai hyn beryglu eu hannibyniaeth. Mae'r comisiynydd plant cyfredol a'r comisiynydd blaenorol wedi dadlau y dylai deiliad y swydd honno fod yn atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol ac nid i Lywodraeth Cymru.

Ym mis Mehefin 2014, comisiynodd Llywodraeth Cymru adolygiad llawn ac annibynnol o rôl a swyddogaethau Comisiynydd Plant Cymru. Gwnaethom **ymateb** i ymgynghoriad ynghylch yr adolygiad. Mae'r **adroddiad**, a gyhoeddwyd ym mis Rhagfyr 2014, yn argymell y dylai penodiadau gael eu gwneud yn y dyfodol gan y Cynulliad yn hytrach na chan Lywodraeth Cymru. Fodd bynnag, mae ymateb Llywodraeth Cymru yn awgrymu nad yw'n cytuno â hyn.

Yn ogystal â'r argymhellion a wnaed ynghylch Comisiynydd Plant Cymru, mae'r adroddiad yn gwneud argymhellion ynghylch y pedwar comisiynydd yng Nghymru, gan gynnwys: sicrhau mwy o gysondeb o ran pwrpas, trefniadau cyllido, atebolrwydd a llywodraethiant y comisiynwyr yng Nghymru; ac ystyried y posibilrwydd o gael un Ddeddf sy'n cwmpasu pob un o'r comisiynwyr a'r Ombwdsmon yng Nghymru. Mynegodd y Llywydd farn debyg mewn llythyr at y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg ar **29 Ionawr 2016**.

Mae'n debyg y bydd pwyllgorau polisi yn lwyfan mwy perthnasol ar gyfer cynnal trafodaethau ynghylch rhai o'r meysydd hyn, ond rydym o'r farn bod y broses o benodi comisiynwyr a'r broses o benderfynu i bwy y dylent fod yn atebol yn faterion pwysig o egwyddor gyfansoddiadol. Felly, rydym o'r farn y dylai'r pwyllgor olynol ymchwilio i'r materion penodol hyn ymhellach.

Deddfwriaeth ddwyieithog

Rydym bob amser wedi gwerthfawrogi'r cynnydd a wnaed mewn perthynas â deddfwriaeth ddwyieithog ers y gwnaed offerynnau statudol yn ddwyieithog am y tro cyntaf ym 1999. Roedd y cam o greu deddfwriaeth sylfaenol ddwyieithog erbyn 2007, ac ymdrin â'r cynnydd a welwyd yn swm a chymhlethdod y ddeddfwriaeth yn dilyn hynny, yn gamp sylweddol. Er gwaethaf y cynnydd sylweddol a welwyd yn swm y ddeddfwriaeth y mae'r Cynulliad wedi'i hystyried, mae'r sefydliad bob amser wedi cael y cyfle i wneud hynny yn y ddwy iaith. Mae gwelliannau bob amser yn cael eu cyflwyno yn ddwyieithog a'u trafod yn y ddwy iaith. Yn ystod yr un cyfnod, mae nifer yr offerynnau statudol sydd

wedi bod yn destun adroddiad anffafriol gan y Pwyllgor o dan Reol Sefydlog 21.2(vii), (sef ei bod yn ymddangos bod yna anghysonderau rhwng ystyr y testun Cymraeg a'r testun Saesneg) wedi gostwng yn sylweddol.

Serch hynny, rydym yn awyddus i gynnal y cynnydd hwn ac i sicrhau nad ydym yn llaesu ein dwylo yn hyn o beth. Felly, cyfeiriwyd at y mater o ddrafftio deddfwriaeth ddwyieithog yn ein hadroddiad, *Deddfu yng Nghymru*, a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2015. Gwnaed yr argymhellion a ganlyn ar y mater hwnnw:

> *"**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.*
>
> ***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."*

Gwrthododd y Llywodraeth Argymhelliad 16, a derbyniodd Argymhelliad 17 yn rhannol, yng nghyd-destun ei waith gyda Chomisiwn y Gyfraith. Rydym yn argymell y dylai'r pwyllgor olynol barhau i archwilio sut y gellir datblygu'r broses o ddrafftio deddfwriaeth yn ddwyieithog ymhellach.

Mae un mater penodol arall sy'n ymwneud â'r broses o ddeddfu'n ddwyieithog wedi peri pryder inni, sef bod offerynnau statudol a wnaed gan Weinidogion Cymru a'r Ysgrifennydd Gwladol at ei gilydd yn cael eu gwneud yn Saesneg yn unig. **Dywedodd** y Prif Weinidog wrthym mai'r rheswm dros hyn yw bod y gwaith o graffu ar ddeddfwriaeth o'r fath yn cael ei wneud yn San Steffan yn ogystal ag yn y Cynulliad, gan nodi na fydd Senedd y DU yn craffu ar offerynnau statudol cyffredinol mewn ieithoedd heblaw Saesneg. Fodd bynnag, rydym yn nodi bod Senedd y DU yn gwneud gwaith craffu ar ddeddfwriaeth sy'n cynnwys testun Cymraeg yng nghyd-destun ffurflenni penodedig. Mae ein clercod wedi bod yn ymchwilio i'r materion hyn gyda chymheiriaid yn Nhŷ'r Cyffredin.

Mae'n bosib y bydd y pwyllgor olynol yn dymuno mynd ar drywydd y mater hwn gyda golwg ar sicrhau bod deddfwriaeth o'r fath yn cael ei gwneud yn ddwyieithog yn y dyfodol. Fel arall, mae'n bosib y bydd am archwilio rhinweddau penderfyniadau gan Weinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth gyfansawdd â Lloegr lle nad yw hynny'n ofyniad statudol.

Bil Cymru drafft

"The Wales Bill to be introduced into the UK Parliament next year will be of fundamental constitutional importance. However, it will also determine the Assembly's ability to legislate effectively and efficiently in policy areas such as health and education, areas that, as the Secretary of State rightly identifies, are of considerable concern to people in Wales.

That is why the need for a lasting settlement is paramount so that the Welsh Government and Assembly can move forward and deliver on these important issues. The last thing the Assembly needs is a fourth government of Wales Act so complex and impenetrable that it hinders the delivery of laws aimed at improving the quality of the lives of the people of Wales."

David Melding, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 'Back to the Drawing Board for the draft Wales Bill?', clickonWales, 14 Rhagfyr 2015

"90…that what this may end up producing is laws that have to steer very carefully around all these restrictions unless they're going to be open to challenge, with the result that complex competence results in highly complex legislation. I think one can actually look at the legislative history of the Assembly and see that. If we go back to the third Assembly, and the previous settlement under Part 3 and Schedule 5, competence granted by the insertion of matters into Schedule 5 was often extremely complicated. Witness, for example, the National Assembly for Wales (Legislative Competence) (Welsh Language) Order 2009. There is much criticism these days of the complexity of the Welsh Language (Wales) Measure 2011, but the complexity of that Measure is entirely the result of the complexity of the competence that was granted. It is steering its way round the very complicated detail and restrictions that were imposed when the powers were granted from Westminster. I worry, therefore, that, if we are moving into an area where there is again a complex set of rules about competence, the ultimate result is legislation that is difficult to understand, complex, and inaccessible to the citizen and possibly even to the citizen's legal advisers."

Yr Athro Thomas Glyn Watkin, tystiolaeth lafar, 9 Tachwedd 2015

Bil Cymru

Rydym eisoes wedi cynnal dau ymchwiliad yn ymwneud â datblygiadau pellach yn setliad datganoli Cymru ynghylch cynigion ar gyfer deddfwriaeth newydd ac, yn dilyn hynny, Bil Cymru drafft. Ar 7 Mawrth 2016, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Fil drafft amgen, sef y Bil Llywodraeth a Chyfreithiau yng Nghymru drafft, a oedd yn destun datganiad llafar yn y Cyfarfod Llawn ar **8 Mawrth 2016.** Byddai'n synhwyrol pe bai'r pwyllgor olynol yn cymryd rhan yn y gwaith craffu a wneir yn y dyfodol ar sefyllfa gyfansoddiadol Cymru, gan gynnwys materion sy'n ymwneud â threfniadau etholiadol y Cynulliad.

Mae ein hadroddiad ar ddeddfu yng Nghymru yn edrych ar agweddau gwahanol ar ddrafftio deddfwriaeth a'u pwysigrwydd o ran sicrhau bod deddfwriaeth yn hygyrch. Dywedodd rhai tystion wrthym fod y modd y mae cymhwysedd deddfwriaethol yn cael ei fynegi (gweler y blwch testun) yn gallu dylanwadu ar y modd y mae Biliau Cymreig yn cael eu drafftio, gan arwain, o bosibl, at gynyddu cymhlethdod a lleihau hygyrchedd. Pa bynnag bwyllgor sy'n cael y dasg o graffu ar Fil Cymru Llywodraeth y DU, rydym o'r farn y dylai'r pwyllgor hwnnw roi sylw i'n hadroddiad ar ddeddfu yng Nghymru wrth wneud hynny.

Pwysigrwydd gwaith 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 bwriadedig 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. Roedd hwn yn ymchwiliad pwysig, craff ac amserol yn ein barn ni, a ddylai fod yn esiampl o arfer gorau yn y maes hwn.

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.

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 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.

Darn o'r adroddiad 'Deddfu yng Nghymru'

Gweithredu deddfwriaeth Gymreig

Fel yr ydym wedi nodi gynt yn yr adroddiad hwn, mae'r defnydd o Filiau fframwaith, yn ogystal â gorddibyniaeth Llywodraeth Cymru ar is-ddeddfwriaeth i weithredu polisïau pwysig, wedi bod yn destun pryder i ni.

Credwn fod lle, o bosibl, i graffu yn ystod y cyfnod ymgynghori ar offerynnau statudol sy'n deillio o Filiau o'r fath er mwyn asesu eu cynnwys a'u cwmpas; neu, fel arall, craffu arnynt wedi iddynt gael eu gwneud. Gyda'r ail opsiwn, fel y nodwn yn ein hadroddiad, *Deddfu yng Nghymru*, gallai hyn ddigwydd ar ffurf craffu ar ôl deddfu ar Fil fframwaith sydd wedi dod yn Ddeddf a'r offerynnau statudol a wnaed o ganlyniad iddo. Yn ein barn ni, mae'r Deddfau a wnaed yn y Pedwerydd Cynulliad a fyddai'n manteisio ar ddull gweithredu fel hwn yn cynnwys:

– Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014

– Deddf Addysg (Cymru) 2014

– Deddf Cynllunio (Cymru) 2015

Yn ogystal, yn dilyn cyhoeddi adroddiad Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin, ***The Future of the Union, part one: English Votes for English laws***, bydd yn bwysig i'r pwyllgor olynol ystyried y goblygiadau i Gymru o ran y berthynas rhwng y cymhwysedd hwnnw a ddarperir i'r Cynulliad drwy Fil Cymru a'i ddehongliad yng nghyd-destun y drefn pleidleisiau Lloegr ar gyfer cyfreithiau Lloegr.

Dyfarnu ar anghydfodau sy'n ymwneud â chydsyniad deddfwriaethol

Yn ystod y Cynulliad hwn, bu achosion o ddadlau rhwng Llywodraeth DU a Llywodraeth Cymru ynghylch yr angen am gynigion cydsyniad deddfwriaethol. Mewn un achos, cyflwynodd Llywodraeth Cymru ei deddfwriaeth sylfaenol ei hun i wyrdroi'r penderfyniad i ddiddymu'r Bwrdd Cyflogau Amaethyddol, a oedd wedi'i ymgorffori yn *Neddf Menter a Diwygio Rheoleiddio 2013* Llywodraeth y DU. Nid oedd Llywodraeth y DU yn derbyn bod deddfu mewn perthynas â'r Bwrdd Cyflogau Amaethyddol o fewn cymhwysedd y Cynulliad. Arweiniodd hyn at benderfyniad gan Lywodraeth y DU i gyfeirio'r Bil Sector Amaethyddol (Cymru) i'r Goruchaf Lys, wedi i'r Cynulliad Cenedlaethol ei basio. Dyfarnodd y Goruchaf Lys fod y Bil o fewn cymhwysedd y Cynulliad.

Ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn, roedd anghytuno rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru hefyd ynghylch Bil Undebau Llafur Llywodraeth y DU. Wedi i'r Cynulliad wrthod rhoi cysyniad i Lywodraeth y DU ddeddfu, dywedodd Llywodraeth y DU nad oedd angen cydsyniad y Cynulliad arno i wneud hynny.

Mae Bil Cymru drafft yn cynnig y dylid rhoi sail statudol i'r confensiwn ynghylch caniatáu i Senedd y DU ddeddfu ar faterion datganoledig, ond mae goblygiadau ymarferol darpariaeth o'r fath yn aneglur.

Wrth drafod Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn ystod ein sesiwn graffu ar 22 Chwefror 2016, dywedodd y Prif Weinidog wrthym:

> *10.... The difficulty is, of course, that where there is a dispute over whether something is within competence or not and so requires an LCM, there is no arbitration process to decide what the true position is …*

38.… 'Arbitration' perhaps is the wrong word; 'adjudication' is probably a better word. The difficulty is that the issue of competence is only resolved at the end of the process.

Dywedodd y Prif Weinidog a'i swyddogion fod setliad datganoli clir yn ffactor allweddol o ran atal anghydfodau ynghylch cymhwysedd deddfwriaethol. Rydym yn cytuno â'r farn hon, sy'n ategu'r themâu a ddaeth i'r amlwg yn ein gwaith craffu cyn deddfu ar Fil Cymru drafft.

Rydym o'r farn bod rhinweddau posibl hefyd ynghlwm wrth sicrhau bod y pwyllgor olynol yn ystyried materion sy'n ymwneud ag anghydfodau ynghylch cydsyniad deddfwriaethol, ac yn benodol sut y mae'r sefyllfa hon yn effeithio ar y mater ehangach o gynnal cysylltiadau effeithiol rhwng y Llywodraethau. Yn benodol, rydym o'r farn bod rhinweddau ynghlwm wrth ymchwilio i ymarferoldeb sefydlu proses ar gyfer dyfarnu ar gydsyniad deddfwriaethol yn gynnar yn y broses. Yn ein barn ni, dylai system o'r fath fod yn annibynnol ar Lywodraeth y DU.

Cawsom rywfaint o dystiolaeth ar y mater hwn yn ein hymchwiliad i Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU (gweler y blwch testun).

Ymchwiliad i Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU

The UK Parliament legislating on devolved matters

Much the same might be said about the proposed insertion by clause 2 of the bill of a new subsection (6) into section 107 of the 2006 Act. This recognizes that the UK Parliament "will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Assembly". The key word is, of course, normally, although one can readily concede that there will be extraordinary circumstances, such as national emergencies, where the norm would not apply.

However, the key question is what can be done to ensure that the principle is adhered to in circumstances which are 'normal'. What, for instance, is to be done if the UK Parliament chooses to legislate upon an issue which it states relates to a reserved matter but the Assembly or the Welsh Government disagrees. When, for instance, under the current settlement a similar situation arose regarding the abolition of the Agricultural Wages Board, the Assembly had to pass emergency legislation which had then to be challenged before the Supreme Court before the issue could be resolved. Some quicker mechanism than having to pass challengeable primary legislation to repeal the UK provisions is needed. It might be desirable to allow the Welsh Ministers or the First Minister a power to lay a statutory instrument before the Assembly disapplying disputed provisions in Wales, which if approved by the Assembly (possibly with the requirement of an absolute and/or weighted majority) could then be challenged far more quickly to resolve the issue of competence. Provided the power to disapply was a statutory power, it could be interpreted as being compatible with UK parliamentary sovereignty.

Tystiolaeth gan yr Athro Thomas Glyn Watkin, DWB1

Ffyrdd o weithio'n effeithiol yn y Pumed Cynulliad

Craffu ar faterion yn ymwneud ag Ewrop

Mae materion sy'n ymwneud ag Ewrop wedi cael eu 'prif-ffrydio' yn y Pedwerydd Cynulliad. Ni roddwyd cyfrifoldeb penodol drostynt i unrhyw un o bwyllgorau'r Cynulliad. Rydym wedi ystyried materion sybsidiaredd a chymesuredd, yn ogystal â materion polisi cyfansoddiadol ehangach sy'n ymwneud ag Ewrop. Trafodwyd y materion hyn eisoes yn yr adroddiad.

Mae ein Cadeirydd wedi bod yn aelod o fforwm EC-UK, sy'n dwyn ynghyd Gadeiryddion y Pwyllgorau Ewropeaidd a phwyllgorau cyfatebol yn Senedd y DU (y ddau dŷ) a deddfwrfeydd datganoledig, i drafod gwaith parhaus a gwaith arfaethedig ar agenda'r UE, ynghyd â materion perthnasol ar agenda'r UE sy'n effeithio ar y DU a'r gwledydd datganoledig. Mae bod yn rhan o'r fforwm hwn wedi bod yn brofiad gwerthfawr. Yn dibynnu ar y penderfyniadau a wneir ynghylch strwythur y pwyllgorau yn y Cynulliad nesaf a chanlyniad y refferendwm ar yr UE, rydym o'r farn y dylai'r Cynulliad barhau i gael cynrychiolydd ar y fforwm.

Gan fod aelodaeth y DU o'r Undeb Ewropeaidd yn destun refferendwm ar 23 Mehefin 2016, bydd canlyniad y refferendwm yn effeithio ar benderfyniad y Cynulliad nesaf ynghylch a ddylid ail-sefydlu'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol. Nodwn y bydd strwythur ehangach y pwyllgorau yn ffactor arall i'w ystyried yn y penderfyniad hwn.

Rydym o'r farn bod y cam o brif-ffrydio materion Ewropeaidd wedi bod yn un effeithiol, ar y cyfan. Mae arbenigedd y pwyllgorau polisi o ran eu pynciau wedi arwain at drafodaethau manwl ar faterion pwysig fel y Polisi Amaethyddol Cyffredin, y Polisi Pysgodfeydd Cyffredin a Horizon 2020. Rydym hefyd o'r farn bod gwaith y Pwyllgor o ran trafod materion sybsidiaredd a chymesuredd wedi cydweddu'n dda â gweddill ein portffolio cyfansoddiadol.

Fodd bynnag, rydym yn pryderu ynghylch y ffaith nad oes gan unrhyw un o bwyllgorau'r Cynulliad rôl oruchwylio o ran sicrhau bod materion Ewropeaidd pwysig yn cael sylw mewn cyd-destun strategol. Rydym hefyd yn ymwybodol bod gallu pwyllgorau polisi i wneud y math hwn o waith yn amodol ar eu hymrwymiadau ehangach o ran craffu a deddfwriaeth. Felly, rydym yn ymwybodol nad oes sicrwydd y byddai pwyllgorau'r Pumed Cynulliad yn gallu ymgymryd â lefel y gwaith a wnaed yn y Pedwerydd Cynulliad.

Mae ansicrwydd hefyd ynghylch pa bwyllgor ddylai wneud y gwaith o gynrychioli'r Cynulliad; er enghraifft, mynd i gyfarfodydd rheolaidd gydag Aelodau o Senedd Ewrop neu gynnal cyfarfodydd â swyddogion a chynrychiolwyr allweddol Ewropeaidd pan fydd cyfleoedd yn codi. Felly, rydym o'r farn bod rhinweddau ynghlwm wrth gael pwyllgor bach a fyddai'n chwarae rôl oruchwylio ac yn cynrhychioli'r Cynulliad yng nghyd-destun materion Ewropeaidd, yn ogystal â dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif am ei strategaeth gyffredinol mewn perthynas â'r UE a'r modd y mae ei swyddfa ym Mrwsel yn gweithredu. Ni fyddai'n rhaid i'r pwyllgor hwnnw gyfarfod yn rheolaidd, ond gallai weithredu mewn modd tebyg i'r Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog. Gallai'r pwyllgorau polisi unigol barhau i fod yn gyfrifol am y gwaith manwl o ran trafod materion Ewropeaidd.

Argymhelliad 12. Os bydd y DU yn pleidleisio o blaid aros yn yr Undeb Ewropeaidd, rydym o'r farn y dylid sefydlu pwyllgor bach a fydd yn gyfrifol am oruchwylio materion Ewropeaidd ar ran y Cynulliad ac a fydd yn chwarae rôl 'llysgennad'.

Argymhelliad 13. Os bydd y DU yn pleidleisio dros adael yr Undeb Ewropeaidd, credwn y byddai o fudd sylweddol pe bai'r Cynulliad yn sefydlu pwyllgor penodedig i archwilio i

oblygiadau hyn o ran Cymru, gan gynnwys y materion cyfreithiol a gweinyddol manwl sydd ynghlwm wrth adael yr UE.

Gweithio gyda deddfwrfeydd eraill

Mae Pennod 13 o Ran II o adroddiad Comisiwn Silk, sef ***Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru***, yn tynnu sylw at bwysigrwydd a manteision cysylltiadau a chydweithio cryf rhwng y Seneddau. Roedd yr adroddiad yn argymell:

> *"A.54 O ran perthynas y Cynulliad Cenedlaethol â Llywodraeth y Deyrnas Unedig, rydym yn argymell:*
>
> *a. dylid gwella'r cydweithio rhwng y seneddau i gryfhau cyd-ddealltwriaeth o waith y Cynulliad Cenedlaethol a dau Dŷ'r Senedd yn San Steffan, yn enwedig o ran cydweithio rhwng pwyllgorau (gan gynnwys Gweinidogion y naill weinyddiaeth yn mynd i Bwyllgorau deddfwrfa'r llall); dylid gwella'r trefniadau rhannu gwybodaeth..."*

Rydym yn cefnogi ac yn croesawu'r argymhelliad hwn.

Ym mis Tachwedd 2015, gwnaethom gynnal **cyfarfod** ar y cyd â Phwyllgor Materion Cymreig Ty'r Cyffredin am y tro cyntaf er mwyn clywed tystiolaeth gan academyddion ac arbenigwyr ar Fil Cymru drafft. Os bydd cyfle i'r pwyllgor olynol gynnal sesiwn ar y cyd â'r Pwyllgor Materion Cymreig yn y Cynulliad nesaf, rydym yn argymell y dylid ystyried y mater hwn yn llawn. Roedd y sesiwn hon yn hynod o fuddiol i'r ddau Bwyllgor.

Yn dilyn hynny, gwnaethom **rannu** gohebiaeth â Chadeirydd y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cymreig yn cefnogi ei awydd i archwilio sut y gellir diwygio gweithdrefnau San Steffan er mwyn hwyluso mwy o gydweithio rhwng y ddwy ddeddfwrfa.

Gwnaethom ymateb yn gadarnhaol i'r ohebiaeth a gafwyd gan Bruce Crawford ASA, Cynullydd Pwyllgor Datganoli (Pwerau Pellach) Senedd yr Alban, a Bernard Jenkin AS, Cadeirydd y Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol yn Nhŷ'r Cyffredin, ynghylch cydweithio ar faterion sydd o ddiddordeb cyffredin. Rydym o'r farn y dylai'r pwyllgor olynol geisio datblygu'r cysylltiadau pwysig hyn ymhellach. Mae'r ohebiaeth hon ar gael ar ein **gwefan.**

Ethol Cadeiryddion i Bwyllgorau Tŷ'r Cyffredin

Cyflwynwyd y drefn o ethol Cadeiryddion Pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin ym mis Mehefin 2010, yn dilyn argymhellion y Pwyllgor Dethol ar Ddiwygio Tŷ'r Cyffredin a sefydlwyd yn 2009 (diwygiadau Wright). Mae Cadeiryddion y pwyllgorau dethol adrannol a phum pwyllgor arall (y Pwyllgor Archwilio Amgylcheddol, y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, y Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus, y Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, a'r Pwyllgor Gweithdrefn) yn cael eu hethol drwy bleidlais gudd yn y Tŷ, a hynny gan ddefnyddio'r system pleidlais ychwanegol. Mae aelodau'r pwyllgorau yn cael eu dethol gan y pleidiau gwleidyddol, sy'n cyflwyno enwau i'w penodi, wedi iddynt gynnal etholiadau mewnol os bydd angen. Yna, mae cynnig yn cael ei roi gerbron y Tŷ sy'n rhestru enwau'r aelodau a enwebwyd i fod yn aelodau o'r pwyllgorau newydd.

Yn 2011, cynhaliodd y Pwyllgor Gweithdrefnau ymchwiliad i bob etholiad a gynhaliwyd yn 2010. Daeth i'r casgliad fod y cam o ethol ymgeiswyr i swyddi pwysig yn y Tŷ wedi bod yn gywir o ran egwyddor, gan ei fod wedi dynodi mwy o dryloywder, democratiaeth a hunan-bendantrwydd ar ran Aelodau'r meinciau cefn. Daeth i'r casgliad fod y cam hwn wedi bod yn llwyddiant yn ymarferol hefyd.

Yn 2013, cyhoeddodd y Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol ei adroddiad, Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms'. Bu'r Pwyllgor yn edrych ar y newidiadau a wnaed. Yn ei adroddiad, dywedodd fod y cam hwn wedi rhoi mwy o gyfreithlondeb i'r pwyllgorau ac wedi cryfhau eu hygrededd a'u hawdurdod. Dywedodd y dylid cyflwyno system o ethol Cadeiryddion ar gyfer y Pwyllgorau Biliau Cyhoeddus, yn ddelfrydol drwy etholiad a gynhelir ar yr un sail â'r etholiadau a gynhelir ar gyfer y pwyllgorau dethol.

Ethol Cadeiryddion Pwyllgorau'r Cynulliad

Yn unol â Rheol Sefydlog 17, rhaid i'r Cynulliad ystyried cynnig a gyflwynir gan y Pwyllgor Busnes i gytuno ar aelodau a Chadeirydd pob un o bwyllgorau'r Cynulliad. Rhaid i Gadeiryddion ac aelodau'r pwyllgorau adlewyrchu cydbwysedd y pleidiau yn y Cynulliad. Y grwpiau plaid sy'n penderfynu pa aelodau a gaiff eu penodi i bwyllgorau, a pha rhai gaiff fod yn Gadeiryddion, lle bo hynny'n briodol.

Ym mis Hydref 2015, cynhyrchodd Fforwm y Cadeiryddion yn y Cynulliad **Adroddiad Etifeddiaeth** mewn perthynas â Phwyllgorau'r Pedwerydd Cynulliad. Mae'r adroddiad yn mynegi'r farn y dylid cryfhau annibyniaeth pwyllgorau a Chadeiryddion Pwyllgor yn y Pumed Cynulliad drwy gymryd y cyfrifoldeb am benodi a diswyddo oddi ar y grwpiau gwleidyddol. Yn yr adroddiad, mae'r Fforwm yn mynegi cefnogaeth ar gyfer y system gyfredol o benodi cadeiryddion pwyllgor yn ôl cydbwysedd y pleidiau, ac yn cytuno, mewn egwyddor, â'r drefn o ethol cadeiryddion i bwyllgorau'r Cynulliad. Gwnaed yr argymhellion a ganlyn:

> *Byddai cyflwyno proses newydd ar gyfer ethol cadeiryddion pwyllgor yn cryfhau annibyniaeth ac effeithiolrwydd pwyllgorau. Byddai sicrhau nad yw'r pleidiau gwleidyddol yn gallu diswyddo cadeiryddion pwyllgor hefyd yn anfon neges glir mai craffu yw blaenoriaeth y Cynulliad newydd.*

Defnyddir dull o'r fath gan bwyllgorau Tŷ'r Cyffredin (gweler y blwch testun).

Nodwn, gyda pheth siom, fod y Pwyllgor Busnes, ar 9 Chwefror 2016, yn dilyn pleidlais wedi'i phwysoli, wedi gwrthod cynigion i ethol Cadeiryddion pwyllgor yn y Pumed Cynulliad. Mae'r **cofnodion** yn nodi:

> *Trafododd y Rheolwyr Busnes bapur ar newidiadau arfaethedig i weithdrefn y Cynulliad ar gyfer ethol Cadeiryddion Pwyllgorau Trwy gyfrwng pleidleisio wedi'i phwysoli, cytunodd Plaid Cymru, y Ceidwadwyr Cymreig a Democratiaid Rhyddfrydol Cymru mewn egwyddor i system newydd o ethol Cadeiryddion Pwyllgorau, tra pleidleisiodd Gweinidog Busnes y Llywodraeth yn erbyn unrhyw newidiadau. Nid oedd felly mwyafrif o blaid newid trefn.*

Mae'n bosibl y bydd pwyllgor yn y dyfodol yn dymuno archwilio'r dulliau a ddefnyddir i benodi Cadeiryddion pwyllgor er mwyn asesu effeithiolrwydd y trefniadau presennol a phenderfynu a fyddai'n bosibl eu gwella.