Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

Fframweithiau polisi cyffredin: Gwaith craffu gan y Cynulliad

Rhagfyr 2019

Mae'r adroddiad hwn yn cynnig dull ar gyfer gwaith craffu'r Cynulliad ar fframweithiau polisi cyffredin y DU gyfan.

Mae proses Brexit wedi cyflwyno heriau newydd i waith craffu'r Cynulliad. Un o'r heriau hynny yw sut i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif am ei rhan wrth ddatblygu fframweithiau polisi cyffredin y DU gyfan, a chytuno arnynt yn y pen draw.

Ers mis Mai 2019, rydym wedi bod yn ystyried sut y gall y Cynulliad graffu ar y fframweithiau hyn yn effeithiol.

Yr adroddiad hwn yw ein trydydd cyhoeddiad sy'n gysylltiedig â fframweithiau ac mae'n cynnig dull i'w ystyried gan y Cynulliad.

Mae'n adeiladu ar ein papur trafod o fis Awst 2019 a'n papur o fis Hydref 2019 ar graffu ar gytundebau fframwaith anneddfwriaethol.

Rydym yn cydnabod ein bod yn cyflwyno'r adroddiad hwn ar adeg o gryn ansicrwydd. Gallai canlyniad etholiad cyffredinol y DU effeithio ar y maes hwn o waith.

Bu'n rhaid i ni gydbwyso'r risg o orfod diwygio'r adroddiad hwn yn y flwyddyn newydd a'r angen i sicrhau bod y Cynulliad mor barod â phosibl i ymateb i'r amgylchiadau os bydd angen craffu ar fframweithiau.

Cytunwyd i gyflwyno adroddiad nawr, heb effeithio ar ganlyniad yr etholiad cyffredinol, er mwyn sicrhau y gall y Cynulliad fod mor barod â phosibl i graffu ar fframweithiau pe bai angen iddo ymateb yn gyflym i amgylchiadau lle byddai angen y fath waith craffu yn y flwyddyn newydd. Os bydd angen adolygu'r adroddiad hwn yn y dyfodol, byddwn yn cyhoeddi diweddariad.

1. Cyflwyniad

Gall fframweithiau fod yn gyfuniad cymhleth o allbynnau deddfwriaethol ac anneddfwriaethol a allai gynnwys Deddfau, is-ddeddfwriaeth, a chytundebau ysgrifenedig rhwng llywodraethau.

Mae yna weithdrefnau ar waith gan y Cynulliad ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth sy'n gysylltiedig â fframweithiau, ond mae bylchau o ran craffu ar gytundebau fframwaith anneddfwriaethol ac mae angen dull mwy cyfannol ar gyfer ystyried amryw elfennau deddfwriaethol ac anneddfwriaethol fframweithiau yn gyffredinol.

Y cefndir

1. Ers sefydlu'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol ym mis Mehefin 2016, rydym wedi ystyried sut y gallai polisïau datganoledig sy'n cael eu llywodraethu ar hyn o bryd gan fframweithiau'r UE weithredu ar ôl i'r DU ymadael â'r UE.

2. Roedd hyn yn cynnwys craffu ar Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 a monitro datblygiad y rhaglen waith rhynglywodraethol fframweithiau polisi cyffredin y DU gyfan.[1]

3. Mae Cadeirydd y Pwyllgor wedi cyfrannu at drafodaethau parhaus yn y Fforwm Rhyngseneddol ar Brexit ynghylch cydlynu'r gwaith craffu ar draws deddfwrfeydd y DU.

4. Yn ystod tymor yr haf 2019, gwnaethom benderfynu edrych yn fanylach ar ddatblygiad fframweithiau polisi cyffredin ar draws y DU. Ym mis Awst 2019, cyhoeddwyd papur trafod a oedd yn crynhoi ein dealltwriaeth bresennol o'r rhaglen fframweithiau a'r her i'r Cynulliad o ran gwaith craffu.[2]

[1] Mae manylion ein gwaith blaenorol ar gael ar ein gwefan www.cynulliad.cymru/seneddMADY
[2] Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Fframweithiau polisi cyffredin y DU gyfan: papur trafod*, Awst 2019

5. Gan barhau â'r gwaith hwn, datblygodd y Pwyllgor fodel cychwynnol i'r Cynulliad graffu ar y fframweithiau.[3]

6. Cyhoeddwyd hwn fel papur i helpu i lywio'r drafodaeth mewn cyfarfod grŵp trafod a gynhaliwyd gennym gydag arbenigwyr cyfansoddiadol a chyfreithiol o bob rhan o'r DU. Cynhaliwyd y cyfarfod hwn ar 14 Hydref 2019.[4]

7. Yn dilyn y cyfarfod, darparodd un o'r cyfranogwyr, Dr Jack Simson Caird o Ganolfan Bingham ar Reolaeth y Gyfraith, nodyn ysgrifenedig sydd wedi helpu i lywio ein gwaith.[5]

8. Yn ogystal â hynny, gwnaethom geisio barn y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit ar ein cynnig. Ymatebodd mewn llythyr dyddiedig 23 Hydref 2019.[6]

9. Rydym yn ddiolchgar i'r rhai a gymerodd ran yn y cyfarfod grŵp trafod, Dr Simson Caird am ei dystiolaeth ysgrifenedig, y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit am ei ymateb a swyddogion Llywodraeth Cymru am eu cydweithrediad parhaus.

Termau a ddefnyddir yn yr adroddiad hwn

- **fframwaith** – defnyddir hwn fel term llaw-fer ar gyfer 'fframwaith polisi cyffredin y DU gyfan' ac mae'n cyfeirio at bob agwedd ar fframwaith penodol yn gyffredinol
- **maes fframwaith** – y maes polisi a gwmpesir gan fframwaith
- **cytundeb amlinellol cryno** – y drafft amlinellol cychwynnol o gytundeb fframwaith. Dyma'r cynnyrch cyntaf a ddarperir i bwyllgorau yn sgil y fframwaith.
- **cytundeb fframwaith amlinellol dros dro** – drafft o gytundeb fframwaith sy'n agos at fod yn derfynol. Yr ail fersiwn o gytundeb fframwaith a gaiff ei rhannu ar gyfer gwaith craffu.

---

[3] Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Fframweithiau polisi cyffredin ar draws y DU: craffu ar gytundebau fframwaith anneddfwriaethol*, Hydref 2019. Cyhoeddwyd hwn fel papur ar gyfer ein cyfarfod ar 14 Hydref 2019.

[4] Mae manylion y cyfarfod hwn, gan gynnwys trawsgrifiad gair am air a recordiad fideo, ar gael ar ein gwefan.

[5] Dr Jack Simson Caird, *Tystiolaeth ysgrifenedig ar gyfer Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, Hydref 2019.

[6] Llythyr oddi wrth y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit at y Pwyllgor MADY, 23 Hydref 2019

- **rhaglen fframweithiau [graidd]** – mae hyn yn cyfeirio at y rhaglen o waith rhynglywodraethol i ddatblygu fframweithiau, o dan adain wleidyddol Cydbwyllgor y Gweinidogion (Trafodaethau'r UE) ('JMC (EN)').
- **cytundeb fframwaith** – y cytundeb rhynglywodraethol ysgrifenedig terfynol sy'n sefydlu fframwaith polisi cyffredin.
- **concordat** – cytundeb rhynglywodraethol ysgrifenedig yn sefydlu trefniadau gweithio rhwng y llywodraethau. Bydd angen y rhain ar gyfer rhai fframweithiau. Rhagwelir y byddant yn cael eu darparu ochr yn ochr â chytundebau fframwaith amlinellol dros dro. Gellir defnyddio Memoranda Cyd-ddealltwriaeth hefyd ac maent yn debyg o ran effaith i goncordatiau.
- **JMC (EN)** – Cydbwyllgor y Gweinidogion (Trafodaethau'r UE). Dyma'r enw ar y pwyllgor rhynglywodraethol ar lefel weinidogol sy'n goruchwylio'r rhaglen fframweithiau.
- **cam / camau / pum cam** – mae'r llywodraethau wedi trefnu'r rhaglen fframweithiau yn unol â phum cam. Gweler y tabl ar dudalen 8 am ddisgrifiad o'r camau.
- **llywodraethau** – yn y lluosog, mae hyn yn cyfeirio at Lywodraeth Cymru, Llywodraeth yr Alban a Llywodraeth y Deyrnas Unedig gyda'i gilydd. Mae Gwasanaeth Sifil Gogledd Iwerddon wedi bod yn rhan o'r rhaglen fframweithiau hefyd, yn absenoldeb Gweithrediaeth yng Ngogledd Iwerddon.

2. Deddfwriaeth

10. Yn y rhan fwyaf o'r meysydd polisi a gwmpesir gan fframwaith, mae'n debygol y bydd angen i lywodraethau'r DU gytuno ar gytundeb fframwaith anneddfwriaethol.[7]

11. Bydd deddfwriaeth yn sail i rai meysydd polisi sy'n destun fframwaith.

[7] Mae llythyr y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit, dyddiedig 23 Hydref 2019, yn awgrymu y bydd agweddau anneddfwriaethol i bob fframwaith, gan gynnwys cyflwyno sawl fersiwn o gytundeb fframwaith ar gyfer gwaith craffu h.y. cytundebau amlinellol cryno a chytundebau fframwaith amlinellol dros dro.

12. Yn unol â'i Reolau Sefydlog, mae gan y Cynulliad weithdrefnau ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth y gellir eu defnyddio i graffu ar agweddau deddfwriaethol unrhyw fframwaith. Er enghraifft:

Math o ddeddfwriaeth	Gweithdrefn
Bil y Cynulliad	Rheol Sefydlog 26
Is-ddeddfwriaeth y Cynulliad	Rheol Sefydlog 27
Bil San Steffan sy'n ceisio gwneud darpariaeth mewn maes datganoledig	Rheol Sefydlog 29
Is-ddeddfwriaeth San Steffan sy'n ceisio diwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn maes datganoledig	Rheol Sefydlog 30A
Offerynnau Statudol y DU i gyfyngu cymhwysedd y Cynulliad dros dro (o dan Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018)	Rheol Sefydlog 30B

13. Nid yw'r rhestr uchod yn gynhwysfawr, ond mae'n dangos y math o ddull deddfwriaethol y gellid ei ddefnyddio i fod yn sail i fframwaith a gweithdrefn graffu gysylltiedig y Cynulliad. Mewn sawl achos, ychwanegir at y darpariaethau mewn Rheolau Sefydlog gan gytundebau rhyngsefydliadol rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Cymru.

14. Un anhawster posibl i'r Cynulliad yw y gallai deddfwriaeth a basiwyd eisoes fod wedi creu (neu gyfrannu at greu) fframweithiau heb iddo gael ei nodi ei bod yn gysylltiedig â fframwaith.

15. Mae swyddogion y Cynulliad wedi tynnu sylw at rai enghreifftiau, gan gynnwys Rheoliadau'r Fasnach mewn Anifeiliaid a Chynhyrchion Anifeiliaid (Swyddogaethau Deddfwriaethol) a Milfeddygon (Diwygio) (Ymadael â'r UE) 2019[8] a Rheoliadau Cyd-drefniadaeth ar gyfer y Marchnadoedd mewn Cynhyrchion Amaethyddol (Trefniadau Trosiannol etc.) (Diwygio) (Ymadael â'r UE) 2019.[9]

[8] Rheoliadau'r Fasnach mewn Anifeiliaid a Chynhyrchion Anifeiliaid (Swyddogaethau Deddfwriaethol) a Milfeddygon (Diwygio) (Ymadael â'r UE) 2019, Offeryn Statudol y DU 2019 Rhif 1225

[9] Rheoliadau Cyd-drefniadaeth ar gyfer y Marchnadoedd mewn Cynhyrchion Amaethyddol (Trefniadau Trosiannol etc.) (Diwygio) (Ymadael â'r UE) 2019, Offeryn Statudol y DU 2019 Rhif 1403

16. Mae'r ail enghraifft uchod yn peri cryn bryder gan na ofynnwyd am gydsyniad Llywodraeth Cymru cyn i'r rheoliadau gael eu gwneud.[10]

17. Awgrymodd Dr Jack Simson Caird:

> […] in the context of non-legislative frameworks, it may be important that any explanatory material specifies in detail the extent to which the frameworks will rely on legislation which is already in place and whether they will require legislation to be enacted in order to be effective.[11]

EIN BARN NI

18. Yn achos unrhyw ddeddfwriaeth sy'n gysylltiedig â maes polisi fframwaith, mae'n hanfodol nodi'r cysylltiad hwnnw'n glir er mwyn craffu'n effeithiol ar fframweithiau.

19. Fel y nodwyd ym mharagraffau 14 i 16 uchod, credwn y gallai fod enghreifftiau o fframweithiau sy'n cael eu sefydlu y tu allan i'r rhaglen fframweithiau rhynglywodraethol graidd.

20. Pan nodir fframweithiau o'r fath, credwn y dylent gael eu hymgorffori yn y rhaglen fframweithiau. Bydd hyn yn gwella tryloywder ac yn sicrhau bod y gwaith o ddatblygu'r fframweithiau hyn yn ddarostyngedig i'r un llywodraethiant a goruchwyliaeth gyffredinol gan Weinidog â'r rhaglen graidd.

21. Gwnaed y pwynt i ni, gan yr Athro Aileen McHarg, nad yw'n hawdd dod o hyd i wybodaeth am yr holl weithgarwch sy'n mynd rhagddo mewn perthynas â datblygu fframweithiau:

> […] it's actually also difficult to find these agreements. Unless you know roughly when they were decided and where to look, it's actually difficult to find them.[12]

22. Rydym yn cytuno y gallai'r llywodraethau wneud mwy i gyfathrebu'r gwaith ar fframweithiau yn dryloyw.

---

[10] Gweler sylwadau'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, a gyhoeddwyd ochr yn ochr â'r rheoliad ar wefan y Cynulliad.

[11] Dr Jack Simson Caird, *Tystiolaeth ysgrifenedig ar gyfer Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, Hydref 2019.

[12] MADY Cofnod y Trafodion 14 Hydref 2019 p.47

ARGYMHELLION

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn ymateb ysgrifenedig i'r adroddiad hwn, yn ymrwymo i hysbysu'r Cynulliad pan fydd deddfwriaeth yn gysylltiedig â fframwaith polisi cyffredin y DU gyfan, p'un a yw'r ddeddfwriaeth honno'n cael ei hystyried gan y Cynulliad ynteu Senedd y DU.

23. Gellid rhoi'r hysbysiad hwn yn y ddogfennaeth gysylltiedig sy'n ofynnol eisoes o dan y Rheolau Sefydlog (megis memoranda esboniadol, memoranda cydsyniad deddfwriaethol a datganiadau ysgrifenedig) neu fel datganiad ysgrifenedig ar wahân i'r Cynulliad. Dylai'r wybodaeth hon, ar ba bynnag ffurf y caiff ei darparu, gael ei chyhoeddi i'r un amserlen â mathau eraill o wybodaeth ategol ar gyfer y math o ddeddfwriaeth dan sylw e.e. pan gaiff Bil Cynulliad ei gyflwyno, ddim hwyrach na phythefnos ar ôl cyflwyno Bil y DU lle y mae angen cydsyniad deddfwriaethol, pan gaiff offeryn statudol neu offeryn statudol drafft ei osod.

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn ystyried a ddylid diwygio'r Rheolau Sefydlog i'w gwneud yn ofynnol i aelod o Lywodraeth Cymru hysbysu'r Cynulliad yn y ffordd a nodir yn ein hargymhelliad cyntaf.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu'r holl ddeddfwriaeth a basiwyd yn y Pumed Cynulliad i asesu a yw'n ymwneud â maes fframwaith polisi cyffredin y DU gyfan ai peidio. Dylai'r adolygiad hwn gael ei gynnal erbyn diwedd mis Chwefror 2020 i sicrhau bod gan y Cynulliad y wybodaeth hon cyn bod y rhan fwyaf o fframweithiau'n barod ar gyfer gwaith craffu.

Argymhelliad 4. Os bydd adolygiad Llywodraeth Cymru yn nodi deddfwriaeth sy'n ymwneud ag un o'r meysydd fframwaith sy'n cael eu datblygu ar hyn o bryd, dylai:

- hysbysu'r Pwyllgor hwn a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn ysgrifenedig; a
- sicrhau bod y deunydd esboniadol sy'n cyd-fynd â'r fframwaith amlinellol a gyhoeddir yn y pen draw yn nodi'r cysylltiad â'r ddeddfwriaeth hon.

Argymhelliad 5. Os bydd Llywodraeth Cymru yn nodi deddfwriaeth sy'n creu, neu'n darparu pwerau i greu, fframwaith polisi cyffredin y DU gyfan sydd y tu allan i'r rhestr o feysydd fframwaith a nodwyd gan y rhaglen fframweithiau graidd, dylai ysgrifennu at y Pwyllgor hwn a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol:

- i'w hysbysu; ac
- i esbonio sut y bydd y fframwaith yn cael ei ymgorffori yn y rhaglen fframweithiau neu, o dan amgylchiadau lle nad dyna yw bwriad Llywodraeth Cymru, y rhesymau dros ddatblygu'r maes fframwaith hwn y tu allan i'r rhaglen graidd.

Argymhelliad 6. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, gan weithio gyda holl Lywodraethau eraill y DU, yn creu un adnodd ar y we sy'n rhestru'r holl fframweithiau, eu hynt, a chysylltiadau â deddfwriaeth ac unrhyw gynhyrchion anneddfwriaethol sy'n gysylltiedig â hwy. Rydym yn argymell bod y wefan hon yn weithredol erbyn diwedd mis Chwefror 2020 h.y. cyn rhyddhau'r garfan nesaf o fframweithiau ar gyfer gwaith craffu.

3. Cytundebau fframwaith anneddfwriaethol

Cyflwyniad

24. Ar hyn o bryd, nid oes gan y Cynulliad unrhyw weithdrefnau ffurfiol ar waith ar gyfer craffu ar y cytundebau fframwaith anneddfwriaethol y disgwylir iddynt gael eu datblygu ar gyfer y rhan fwyaf o'r meysydd polisi sy'n destun fframwaith.

25. Er mor bwysig yw sicrhau bod gweithdrefnau'r Cynulliad yn ddigonol ar gyfer y gwaith o graffu ar agweddau deddfwriaethol fframweithiau, bydd gweddill yr adroddiad hwn yn canolbwyntio ar ddatblygu dull o graffu ar y cytundebau fframwaith anneddfwriaethol.

Sut y mae gwaith craffu yn cyd-fynd â 'phum cam' rhaglen fframweithiau y llywodraethau

26. Fel yr eglurwyd yn ein papur trafod ym mis Awst 2019, mae llywodraethau'r DU yn disgrifio datblygiad y fframweithiau yn unol â phroses pum cam.

Dull pum cam y llywodraethau o ddatblygu fframwaith

- **Cam 1** – Sefydlu egwyddorion a phrofi cysyniad y rhaglen o waith ar y cyd
- **Cam 2** – Gwaith datblygu polisi manwl
- **Cam 3** – Adolygu, ymgysylltu â rhanddeiliaid a rhagor o waith datblygu polisi
- **Cam 4** – Paratoi a gweithredu
- **Cam 5** – Monitro ac adolygu ar ôl gweithredu

EIN BARN NI

27. Yn wreiddiol, roeddem wedi meddwl awgrymu y dylid canolbwyntio ar y pedwerydd cam wrth graffu. Fodd bynnag, ar ôl ystyried ymateb y Cwnsler Cyffredinol i'n cynigion drafft,[13] rydym wedi addasu ein dull.

28. Erbyn hyn, rydym yn credu y dylid sefydlu trefniadau craffu ffurfiol ar ddiwedd cam 2 a'u cwblhau erbyn diwedd cam 3. Cam 4 yw'r pwynt pan fydd angen i'r llywodraethau gadarnhau'r cytundeb fframwaith.

Paratoi ar gyfer gwaith craffu

29. Bydd yn bwysig i bwyllgorau'r Cynulliad ddechrau proses o fonitro ac ymgysylltu â meysydd polisi fframwaith cyn gynted â phosibl. Fodd bynnag, fel y nodwyd yn ein papur trafod, gallai hwn fod yn ddull llai ffurfiol o graffu – yn debyg i'r ffordd y mae pwyllgorau'r Cynulliad yn ymgysylltu â chynigion Papurau Gwyrdd a Phapurau Gwyn.

30. Rydym yn deall bod staff sy'n cefnogi'r Cynulliad gyda'i waith craffu yn datblygu dull o dracio datblygiad fframweithiau ym mhob un o'r meysydd polisi a nodwyd. Bydd y wybodaeth hon yn caniatáu iddynt rybuddio Pwyllgorau'r Cynulliad mewn da bryd i benderfynu ar eu dull o graffu ar bob maes fframwaith.

31. Er mwyn hwyluso'r dull hwn, bydd angen i staff Comisiwn y Cynulliad siarad yn rheolaidd â swyddogion Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am fframweithiau.

[13] Llythyr oddi wrth y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit at y Pwyllgor MADY, 23 Hydref 2019

32. Fel yr ydym wedi nodi uchod, cafwyd cyfathrebu da rhwng swyddogion y Cynulliad a Llywodraeth Cymru hyd yma ac rydym yn cefnogi parhau â'r drefn honno.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 7. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i barhau i gynnal deialog rhwng Llywodraeth Cymru a swyddogion y Cynulliad, gyda'r bwriad o sicrhau bod gan bwyllgorau y wybodaeth sydd ei hangen arnynt mewn digon o amser i gynllunio ar gyfer craffu ar fframweithiau.

Cam 1: Pennu lefel y gwaith craffu

33. Tua diwedd ail gam datblygu'r fframwaith, mae'r Cwnsler Cyffredinol wedi nodi y gellid anfon cytundebau amlinellol cryno at bwyllgorau i'w cynorthwyo i asesu faint o waith craffu y gallai fod angen ei gynnal ar bob fframwaith.[14]

34. Ysgrifennodd y Cwnsler Cyffredinol:

> Our current expectation is that at the end of Phase 2 summary outline agreements will be sent to committees for information. This will help committees assess each framework for the degree of scrutiny that each might receive, and we would wish to make an offer of technical briefing at the same time.[15]

EIN BARN NI

35. Croesewir darparu cytundeb amlinellol cryno i bwyllgorau yn gymharol gynnar yn natblygiad fframwaith, ynghyd â'r cynnig o roi sesiwn friffio dechnegol ar yr un pryd.

36. Yn ogystal ag anfon cytundeb amlinellol cryno at y pwyllgorau perthnasol,[16] dylai Llywodraeth Cymru osod y cytundeb amlinellol cryno gerbron y Cynulliad.

37. Bydd hyn yn sicrhau bod holl Aelodau'r Cynulliad ac unrhyw un arall â buddiant yn gweld y ddogfen hon.

---

[14] Llythyr oddi wrth y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit at y Pwyllgor MADY, 23 Hydref 2019

[15] Ibid

[16] Ar hyn o bryd, byddem yn disgwyl mai'r pwyllgorau perthnasol fyddai pa bynnag Bwyllgor Polisi a Deddfwriaeth sy'n cwmpasu maes polisi'r fframwaith, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol.

38. Yn y rhan fwyaf o achosion, bydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol am fanteisio ar y cynnig o sesiwn friffio technegol a'n bwriad yw cynnig barn ar faint o waith craffu yr ydym yn dymuno ei wneud ar bob fframwaith.

39. Mater i bwyllgorau unigol yw penderfynu sut y maent am ymateb i'r fframweithiau amlinellol cryno.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 8. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn ymateb i'r adroddiad hwn, yn rhoi ymrwymiad ysgrifenedig i ddarparu cytundebau amlinellol cryno i bwyllgorau'r Cynulliad ac i osod copi o bob cytundeb amlinellol cryno gerbron y Cynulliad ar yr un pryd. O dan amgylchiadau arferol ni ddylai hyn fod yn llai na chwe wythnos cyn cyhoeddi'r cytundeb fframwaith amlinellol dros dro cysylltiedig.

Cyfnod 2: Y cyfnod craffu

2.1 Gosod y cytundeb fframwaith amlinellol dros dro a chynhyrchion cysylltiedig

40. Yn ei lythyr atom dyddiedig 23 Hydref 2019, nododd y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit ei farn:

> I anticipate the formal scrutiny of the Frameworks will take place in Phase 3, when provisional outline framework agreements, together with any related implementation products such concordats, should be passed to relevant parliamentary committees.[17]

41. Gan mai proses graffu yn seiliedig ar ddogfennau sydd yma, mae angen pwynt mynediad i'r Cynulliad sy'n sbarduno'r broses hon.

42. Yn yr un modd â'r cam craffu blaenorol, mae'n ymddangos y byddai ymrwymo Llywodraeth Cymru i osod y cytundeb fframwaith amlinellol dros dro (a'r wybodaeth esboniadol gysylltiedig) yn ffordd briodol o gyflawni hyn.

43. Wrth ofyn i'r dogfennau hyn gael eu gosod, ystyriwyd hefyd y wybodaeth y dylent ei chynnwys, neu'r wybodaeth y dylid ei darparu mewn memorandwm cysylltiedig.

[17] Llythyr oddi wrth y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit at y Pwyllgor MADY, 23 Hydref 2019

44. Yn dilyn awgrymiadau a wnaed yn ystod ein trafodaeth ar 14 Hydref 2019, rydym wedi ychwanegu at y rhestr yr oeddem wedi'i chyhoeddi cyn y cyfarfod hwnnw.[18]

45. Awgrymodd Mr Akash Paun, Institute for Government, fod angen i ni fod yn fwy penodol ynglŷn â'r dystiolaeth yr ydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ei darparu i gyfiawnhau'r angen am fframwaith.[19] Byddai hyn yn cynnwys asesiad o sut roedd y fframwaith yn cydymffurfio ag egwyddorion sylfaenol y fframwaith.[20]

EIN BARN NI

46. I gadarnhau'r angen am fframwaith, dylai Llywodraeth Cymru allu dangos sut y byddai diffyg fframwaith yn effeithio'n anghymesur ar farchnad fewnol y DU a sut y bydd sefydlu fframwaith, yn ei dro, yn helpu'r farchnad honno i redeg yn esmwyth. Hefyd, hoffem weld beth yw'r goblygiadau economaidd i Gymru o'i chymharu â gweddill y DU.

47. Cytunwyd hefyd ag awgrym Mr Paun y dylai'r deunydd esboniadol sy'n cyd-fynd â'r fframwaith amlinellol dros dro gynnwys manylion am sut y bydd y fframwaith yn cael ei weithredu ar ôl iddo gael ei gytuno, gan gynnwys proses ar gyfer adolygu'r fframwaith a mesur ei lwyddiant.[21]

ARGYMHELLION

Argymhelliad 9. Dylai Llywodraeth Cymru osod gerbron y Cynulliad yr holl gytundebau fframwaith amlinellol dros dro, ynghyd ag unrhyw gynhyrchion gweithredu cysylltiedig fel concordatiau.

Argymhelliad 10. Ochr yn ochr â phob cytundeb fframwaith dros dro, dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi memorandwm esboniadol sy'n cynnwys:

- amcanion polisi'r fframwaith;
- y dystiolaeth i gefnogi'r angen am fframwaith yn y maes hwn, gan gynnwys y dystiolaeth i ddangos cydymffurfiaeth â bob un o egwyddorion y fframwaith;
- crynodeb o'r broses ymgynghori a'r ymatebion a gafwyd;

[18] Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Fframweithiau polisi cyffredin y DU gyfan: papur trafod*, Awst 2019

[19] MADY Cofnod y Trafodion 14 Hydref 2019 p.55-56

[20] Gweler hysbysiad Cydbwyllgor y Gweinidogion (Trafodaethau'r UE), 16 Hydref 2017 am fanylion egwyddorion y fframwaith.

[21] ibid p.96

- unrhyw wahaniaethau sydd heb eu datrys o ran y safbwyntiau a fynegwyd gan y partïon eraill sy'n rhan o'r cytundeb a sut y dylid datrys y gwahaniaethau hyn;
- trefniadau llywodraethu, gan gynnwys y broses ar gyfer datrys anghydfodau a'r mecanwaith adolygu;
- asesiad o'r effaith ar ddatganoli, h.y. i ba raddau y mae'r cytundeb fframwaith hwn yn cyfyngu ar gymhwysedd gweithredol, ac i ba raddau y mae'r cyfyngiadau a osodir gan y cytundeb fframwaith yn cymharu â'r rhai sy'n bodoli o dan fframweithiau cyfredol yr UE;
- asesiad o'r effaith ddeddfwriaethol h.y. pa ddeddfwriaeth, sydd wedi'i phasio neu sy'n gysylltiedig, sydd ynghlwm wrth y fframwaith hwn (cyfraith yr UE a ddargedwir, Offerynau Statudol eraill, deddfwriaeth sylfaenol) ac unrhyw faterion sy'n ymwneud â chydsyniad deddfwriaethol;
- asesiad o'r effaith ariannol; a
- chynllun gweithredu ar ôl gwneud cytundeb (i gynnwys proses adolygu gydag amserlenni a dangosyddion diffiniedig i ddangos eu bod yn cydymffurfio ag egwyddorion y fframwaith).

2.2 Gwaith craffu gan bwyllgorau

48. Os derbynnir y bydd cytundeb fframwaith amlinellol dros dro yn cael ei osod, y dasg nesaf yw ystyried sut y dylid craffu arno.

49. O ystyried pa mor gymhleth y mae cytundebau fframwaith amlinellol dros dro yn debygol o fod, mae'n debyg mai gwaith craffu gan bwyllgorau fyddai'r dull mwyaf priodol, a nodwn mai dyna ddisgwyliad y Cwnsler Cyffredinol.[22]

50. Os derbynnir yr angen am waith craffu gan bwyllgorau hefyd, yna bydd angen cydlynu gweithgarwch y pwyllgorau.

51. Y cyfrwng amlwg ar gyfer hyn fyddai drwy'r Pwyllgor Busnes.

52. Yn unol â sut y mae'r Pwyllgor Busnes yn cydlynu'r gwaith o graffu ar Filiau a memoranda cydsyniad deddfwriaethol, gallai chwarae rôl wrth benderfynu pa bwyllgor(au) ddylai fod yn gyfrifol am graffu ar bob cytundeb fframwaith amlinellol dros dro ynghyd â'r amserlen ar gyfer craffu.

53. Byddai hyn hefyd yn arwain at ddull cydgysylltiedig wrth sicrhau y gallai unrhyw ddeddfwriaeth sy'n gysylltiedig â chytundeb fframwaith amlinellol dros dro penodol gael ei glustnodi i'r un pwyllgor.

[22] Llythyr oddi wrth y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit at y Pwyllgor MADY, 23 Hydref 2019

54. Unwaith y bydd cytundeb fframwaith amlinellol dros dro yn cael ei gyfeirio at bwyllgor, mater i'r pwyllgor fyddai penderfynu sut y mae am graffu ar y cytundeb, gan gynnwys penderfynu sut y mae'n cysylltu ag unrhyw agwedd ddeddfwriaethol ar fframwaith ac unrhyw elfen ryngseneddol yr oedd am ei chynnwys yn y gwaith.

2.3 Cwblhau'r gwaith craffu

55. Nod y model craffu a gynigir yn yr adroddiad hwn yw sefydlu proses i alluogi un o bwyllgorau'r Cynulliad i gynnal gwaith craffu ystyrlon ar y cytundebau fframwaith drafft, ochr yn ochr ag elfennau fframwaith eraill, gan gynnwys deddfwriaeth.

56. Nid yw'n ceisio sicrhau rheolaeth dros allu Llywodraeth Cymru i ymrwymo i gytundeb fframwaith rhynglywodraethol gan mai penderfyniad gweithredol i Weinidogion Cymru yw hyn – penderfyniad y gall y Cynulliad ddwyn Gweinidogion Cymru i gyfrif amdano wedi hynny.

57. Tra bod fframwaith yn cynnwys elfennau deddfwriaethol, mae gan y Cynulliad weithdrefnau ar waith i arfer mesurau rheoli, er enghraifft drwy'r broses cydsyniad deddfwriaethol.

58. Fel y disgrifir uchod yn y cynnig o ran gwaith craffu gan bwyllgorau, ac yn debyg i'r broses graffu ar femoranda cydsyniad deddfwriaethol, byddai pwyllgor yn cael amserlen ar gyfer cyflwyno adroddiad ar gytundebau fframwaith drafft.

59. Mae'n dilyn felly y byddai'r Cynulliad, o leiaf, am ofyn i Lywodraeth Cymru ymrwymo i beidio â llunio cytundeb fframwaith nes bod pwyllgor wedi cyflwyno adroddiad neu nes bod y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad (a bennir gan y Pwyllgor Busnes) wedi mynd heibio.

60. Gellid cryfhau hyn ymhellach drwy ofyn i Lywodraeth Cymru ymrwymo i ymateb i unrhyw sylwadau a wneir gan bwyllgor cyn bwrw ymlaen i wneud cytundeb ac, yn unol â threfniadau adrodd arferol y pwyllgor, i ganiatáu amser ar gyfer cynnal dadl ynghylch adroddiad y pwyllgor yn y Cyfarfod Llawn.

61. I grynhoi, cynigir mai'r terfyn ar gyfer y cam craffu mwy ffurfiol hwn fyddai proses adrodd arferol y pwyllgorau, fwy neu lai, oni bai fod pwyllgor (neu bwyllgorau) yn dewis peidio â chyflwyno adroddiad neu'n peidio â gwneud hynny o fewn yr amserlen a bennwyd gan y Pwyllgor Busnes.

62. Yn y dystiolaeth a ddaeth i law, cyflwynwyd achos y dylai'r Cynulliad geisio rôl gryfach.

63. Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor, nododd Dr Simson Caird yn glir y dylem fod yn ceisio feto i'r Cynulliad ar gytundebau fframwaith:

> The National Assembly for Wales will need legally binding veto powers in relation to some of the executive's positions on [...] non-legislative framework agreements [...] because otherwise it is unlikely that the informal scrutiny structures described in the committee's briefing documents will be effective.[23]

EIN BARN NI

64. Ar ôl pwyso a mesur, er nad yw'r dull a gynigir yn yr adroddiad hwn yn mynd mor bell â galw am bŵer feto, credwn y bydd yn sicrhau y gellir cyflawni gwaith craffu effeithiol.

65. Os byddant yn cael eu derbyn, bydd ein hargymhellion yn sicrhau na fydd Llywodraeth Cymru yn cytuno ar fframweithiau tan fod gwaith craffu (neu gyfnod craffu) y Cynulliad wedi'i gwblhau. Gellir dadlau bod hynny'n gyfystyr â swyddogaeth gyfyngedig i neilltuo gwaith craffu (*scrutiny reserve*).

66. Yn y tymor byr, bydd y dull hwn o graffu yn cael ei sefydlu drwy ymrwymiad ysgrifenedig a chytundeb rhyngsefydliadol. Yn dibynnu ar ewyllys y Pwyllgor Busnes a'r Cynulliad, caiff ei ymgorffori yn y Rheolau Sefydlog yn y tymor canolig. Trafodir hyn ymhellach o dan y pennawd 'Sefydlu'r weithdrefn' isod.

67. O dan amgylchiadau lle na chytunir ar ein hargymhellion, byddwn yn ystyried dulliau amgen o sicrhau y gellir cyflawni gwaith craffu effeithiol.

ARGYMHELLION

Argymhelliad 11. Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn ystyried a fyddai'n dymuno ymgymryd â'r rôl a awgrymwyd gennym o ran cydlynu gwaith craffu'r pwyllgorau ar gytundebau fframwaith amlinellol dros dro.

Argymhelliad 12. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn ymateb ysgrifenedig i'r adroddiad hwn, yn ymrwymo i hwyluso creu'r rôl a ddisgrifiwyd yn yr adroddiad hwn ar gyfer y Pwyllgor Busnes, pe bai'r Pwyllgor Busnes am gyflawni'r fath rôl.

[23] Dr Jack Simson Caird, Tystiolaeth ysgrifenedig ar gyfer Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Hydref 2019.

Argymhelliad 13. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn ymateb ysgrifenedig i'r adroddiad hwn, yn ymrwymo i beidio â chytuno ar gytundeb fframwaith nes bod pwyllgor wedi adrodd ar gytundeb fframwaith amlinellol dros dro neu fod y terfyn amser a bennwyd gan y Pwyllgor Busnes ar gyfer cyflwyno adroddiad wedi mynd heibio.

Argymhelliad 14. O dan amgylchiadau lle bydd pwyllgor wedi cyflwyno adroddiad yn unol â'r terfyn amser a bennwyd gan y Pwyllgor Busnes, rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru, mewn ymateb ysgrifenedig i'r adroddiad hwn, yn ymrwymo i:

- ymateb yn ysgrifenedig i unrhyw sylwadau a wneir gan bwyllgor y Cynulliad; ac,
- yn unol â threfniadau adrodd arferol y pwyllgor,[24] i ganiatáu amser ar gyfer dadl ar adroddiad y pwyllgor yn y Cyfarfod Llawn cyn bwrw ymlaen i wneud cytundeb fframwaith.

Cam 3: cadarnhau'r fframwaith

68. Ar ôl cwblhau'r broses graffu, bydd y llywodraethau'n cytuno ar y fframwaith ac yn ei lofnodi'n derfynol.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 15. Rydym yn argymell bod y cytundeb fframwaith terfynol ac unrhyw gynhyrchion gweithredu cysylltiedig yn cael eu gosod gerbron y Cynulliad ar ôl iddynt gael eu llofnodi.

Cam 4: Datblygiadau a gwaith monitro yn y dyfodol

EIN BARN NI

69. Ar ôl dod i gytundeb, mae gan y Cynulliad rôl bwysig i'w chwarae wrth fonitro'r fframweithiau yn barhaus, o ran ei gydymffurfiaeth barhaus ag egwyddorion y fframweithiau a chyflawni'r amcanion a osodwyd ar ei gyfer gan y llywodraethau.

[24] O dan drefniadau adrodd arferol pwyllgor, gall pwyllgor ofyn am ddadl yn y Cyfarfod Llawn, yn ystod amser nad yw wedi'i neilltuo ar gyfer y Llywodraeth, ar unrhyw adroddiad y mae'n ei wneud. Mae'r argymhelliad hwn yn ceisio ymrwymiad gan Lywodraeth Cymru i beidio â chadarnhau cytundeb nes bod y fath ddadl wedi'i chynnal, os bydd pwyllgor wedi gofyn am ddadl o'r fath.

70. Yn ogystal, bydd angen i'r Cynulliad fonitro unrhyw newidiadau a geisir i fframwaith ac unrhyw anghydfodau a allai godi rhwng y llofnodwyr ynghylch gweithredu fframwaith.

ARGYMHELLION

Argymhelliad 16. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn gosod adroddiad gerbron y Cynulliad, o leiaf unwaith y flwyddyn, sy'n rhoi asesiad o'r ffordd y mae pob fframwaith yn gweithio yn unol â'r cynllun gweithredu ar ôl gwneud cytundeb y gofynnwyd amdano yn argymhelliad 10 o'r adroddiad hwn.

Argymhelliad 17. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn cyflwyno datganiad ysgrifenedig gerbron y Cynulliad pryd bynnag:

- y bydd unrhyw barti sy'n rhan o gytundeb fframwaith yn cynnig newid i fframwaith;
- y bydd newid i unrhyw gytundeb fframwaith;
- y bydd anghydfod mewn perthynas â gweithredu fframwaith; neu
- pan fydd mecanweithiau ffurfiol ar gyfer datrys anghydfod yn cael eu sbarduno.

4. Sefydlu'r weithdrefn

71. Gellir sefydlu gweithdrefn graffu mewn sawl ffordd, gan gynnwys drwy:

- ei nodi mewn deddfwriaeth;
- ei nodi yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad; neu
- wneud cytundeb rhyngsefydliadol rhwng y Cynulliad (neu un o'i bwyllgorau) a Llywodraeth Cymru.

72. Mae gofyniad a nodir yn y gyfraith neu yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad yn cario mwy o bwysau nag un a sefydlwyd drwy gytundeb.

73. Yn ystod ein sesiwn grŵp trafod ar 14 Hydref 2019, esboniodd yr Athro Alison Young y manteision yn sgil nodi trefniadau craffu yn y Rheolau Sefydlog:

> […] if you have it in an element of a Standing Order that's very clear, it's very clear what its provisions are, it's open and transparent, and it's also clear who is bound by it.

74. Awgrymodd Dr Simson Caird, fel y nodwyd eisoes yn yr adroddiad hwn, fod angen pŵer feto ar y Cynulliad, sy'n rhwymol yn gyfreithiol, i sicrhau bod gwaith craffu'r Cynulliad yn effeithiol.[25]

EIN BARN NI

75. Yn y tymor byr, rydym yn gofyn, drwy'r argymhellion yn yr adroddiad hwn, am ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru i'r gofynion craffu a ddisgrifir yn y papur hwn.

76. Pe bai'r Llywodraeth yn barod i roi'r fath ymrwymiad ysgrifenedig, gellid sicrhau ei fod wedi'i ategu gan gytundeb rhyngsefydliadol sy'n amlinellu'r broses yn fanylach.

77. Mae hyn yn cynnig dull cymesur ac ymarferol o sefydlu'r weithdrefn hon yn y tymor byr.

78. Yn y tymor hwy, am y rhesymau a amlinellwyd gan yr Athro Young ac eraill, credwn y byddai'n fuddiol i'r Cynulliad ystyried adolygu'r Rheolau Sefydlog.

Cytundeb rhyngsefydliadol:

EIN BARN NI

79. Fel Pwyllgor, byddem yn fodlon i'n Cadeirydd geisio gwneud cytundeb rhyngsefydliadol â'r Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit, i ategu unrhyw ymrwymiadau ysgrifenedig a wnaed mewn ymateb i'r adroddiad hwn. Gallai'r Cadeirydd ofyn i'r Cynulliad gefnogi'r cytundeb hwn. Gosodwyd cynsail ar gyfer hyn gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.[26]

80. Heb ddiystyru hyn fel opsiwn, rydym yn credu y gallai fod yn fwy priodol i'r Llywydd wneud y cytundeb hwn, gyda chefnogaeth Fforwm y Cadeiryddion.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 18. Rydym yn argymell bod y Llywydd yn ystyried trafod yr adroddiad hwn gyda Fforwm y Cadeiryddion yn y lle cyntaf, a'r cwestiwn p'un a

[25] Dr Jack Simson Caird, *Tystiolaeth ysgrifenedig ar gyfer Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, Hydref 2019.

[26] Gweler y Cytundeb Cysylltiadau Rhyngsefydliadol y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol am ragor o wybodaeth, sef cytundeb rhwng Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru.

ddylid sefydlu cytundeb rhyngsefydliadol i ategu'r cynnig o ran gwaith craffu a wneir yn yr adroddiad hwn.

EIN BARN NI

81. Yn y tymor hwy, credwn y byddai'n fuddiol i'r Cynulliad ystyried adolygu'r Rheolau Sefydlog er mwyn sicrhau y bydd Llywodraeth Cymru yn rhwym i'r trefniadau craffu hyn yn y dyfodol.

82. Y Pwyllgor Busnes sy'n gyfrifol am ystyried materion yn ymwneud â newid gweithdrefnol, ac rydym yn ei wahodd i ystyried hyn ymhellach.

83. Os byddai'n ddefnyddiol ym marn y Pwyllgor Busnes, byddem yn fodlon edrych ar ddatblygu cynigion manwl ar gyfer newid y Rheolau Sefydlog i ddarparu ar gyfer craffu ar fframweithiau ac adrodd i'r Cynulliad ar ôl hynny gan gyflwyno'n hargymhellion.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 19. Rydym yn argymell bod y Pwyllgor Busnes yn ystyried y dull o graffu a awgrymwyd gennym (fel y disgrifir yn yr adroddiad hwn) gyda'r bwriad o benderfynu a fyddai'n briodol ym marn y Pwyllgor gofyn am newidiadau i'r Rheolau Sefydlog i gryfhau'r broses graffu yn y dyfodol.

5. Golygfa ehangach

Cydweithredu rhyngseneddol

84. Mae'r Fforwm Rhyngseneddol ar Brexit wedi bod yn trafod sut y gellid datblygu mecanweithiau rhyngseneddol ar gyfer craffu ar fframweithiau.

85. Mae'r trafodaethau hyn yn parhau ac yn cynnwys opsiynau sy'n amrywio o greu corff rhyngseneddol ffurfiol ar gyfer craffu ar fframweithiau i'r opsiwn o gadw'r drefn bresennol h.y. rhannu gwybodaeth yn anffurfiol rhwng deddfwrfeydd.

86. Yn ein cyfarfod ar 14 Hydref 2019, tynnodd yr Athro Alan Page sylw at bwysigrwydd cydweithredu rhwng y deddfwrfeydd datganoledig:

> I think there's an acknowledgement of reality that no devolved legislature, on its own, can get the full picture. Effective scrutiny in this context does require co-operation. Whether that co-operation is

> forthcoming or not is another matter, but I would have said that that is the starting point.[27]

EIN BARN NI

87. Rydym yn cytuno y gellir gwella'r gwaith o graffu ar fframweithiau drwy rannu gwybodaeth rhwng deddfwrfeydd.

88. Bydd Cadeirydd y Pwyllgor yn parhau i gymryd rhan mewn deialog rhyngseneddol i ymchwilio er mwyn gweld a ellir cynnal y broses hon o rannu gwybodaeth yn yr amser sydd ar gael ar gyfer craffu ar fframweithiau.

Ystyried pob fframwaith yn gyffredinol

89. Mae'r rhan fwyaf o'r adroddiad hwn yn canolbwyntio ar ddwy agwedd ar graffu ar y fframweithiau: craffu ar unrhyw ddeddfwriaeth a chraffu ar y cytundebau fframwaith anneddfwriaethol.

90. Er i ni ddisgrifio'r mathau hyn o waith craffu ar wahân, bydd yn hanfodol ystyried pob agwedd ar fframwaith yn gyffredinol.

91. Os caiff ei dderbyn, bydd ein hargymhelliad y dylai'r Pwyllgor Busnes gydlynu'r gwaith o graffu ar fframweithiau yn helpu i sicrhau y defnyddir y dull cyfannol hwn.

Y goblygiadau cronnus sy'n deillio o fframweithiau a marchnad fewnol y DU

92. Os edrychir ar bob fframwaith ar ei ben ei hun mae perygl na welir effaith gronnus y rhaglen fframweithiau.

93. Yn ei gyfanrwydd, gellir gweld bod y cydblethiad o gytundebau rhynglywodraethol a chyfyngiadau deddfwriaethol a sefydlwyd gan y fframweithiau yn gyfystyr â haen newydd o lywodraethiant y DU.

94. At hynny, ni ellir ystyried y fframweithiau ar wahân i'r cysyniad o farchnad fewnol y DU sy'n dod i'r amlwg.

95. Wrth siarad yn ein cyfarfod ar 14 Hydref 2019, tynnodd yr Athro Alan Page a'r Athro Michael Keating sylw at y risg hon o ran y cysylltiad â marchnad fewnol y DU

[27] MADY Cofnod y Trafodion 14 Hydref 2019 p.32

a llywodraethiant y DU ar ôl Brexit. Awgrymodd yr Athro Page hefyd y gellid creu pwyllgor i fonitro hyn.[28]

96. Yn yr un cyfarfod, tynnodd yr Athro Jo Hunt sylw at y ffaith nad oes diffiniad cytunedig o farchnad fewnol y DU yng nghyd-destun fframweithiau:

> We know that one of the reasons, or the primary justification for a common framework, is still given as 'for the interests of the internal market', but we're still not clear what that means.[29]

EIN BARN NI

97. Er y deallwn fod y rhaglen fframweithiau yn deillio o'r angen i ddisodli fframweithiau polisi presennol yr UE cyn Brexit, gellir ystyried bod y fframweithiau'n diffinio rhai o baramedrau marchnad fewnol y DU.

98. Nodwn fod gwaith rhynglywodraethol ar y gweill i ddiffinio gwell dealltwriaeth gyffredinol o'r cysyniad o farchnad fewnol y DU a bod y llywodraethau'n cydnabod y cysylltiad rhwng y ffrwd hon o waith a'r rhaglen fframweithiau.[30]

99. Heb dynnu oddi ar bwysigrwydd sicrhau bod fframweithiau unigol yn ddarostyngedig i'r math o graffu a argymhellir gennym yn yr adroddiad hwn, mae angen sicrhau bod y Cynulliad yn barod ar gyfer yr her o ran gwaith craffu wrth i gysyniad o farchnad fewnol y DU ddod i'r amlwg, sef rhywbeth y mae'r fframwaith yn elfen bwysig ohono.

100. Fodd bynnag, gan ddychwelyd at y pwynt a wnawn ym mharagraff 14, nid yw'n ymddangos bod y rhaglen fframwaith graidd yn llwyr adlewyrchu'r holl gytundebau a deddfwriaeth rynglywodraethol y gellid ystyried eu bod yn sefydlu fframweithiau polisi cyffredin ar gyfer y DU gyfan. Mewn geiriau eraill, mae risg ddifrifol bod gweithgarwch rhynglywodraethol yn mynd rhagddo sy'n diffinio agweddau ar farchnad fewnol y DU heb iddo gael ei nodi fel gweithgarwch o'r fath, a hynny'r tu allan i'r trefniadau llywodraethu rhynglywodraethol a sefydlwyd ar gyfer y rhaglen fframweithiau.

101. At hynny, os ydym am sicrhau y gallwn ymdrin â materion fel cytuno a gweithredu cytundebau masnach yn llwyddiannus yn y dyfodol, mae'n hanfodol

[28] MADY Cofnod y Trafodion 14 Hydref 2019

[29] ibid p.11

[30] Er enghraifft, cydnabyddir y cyswllt hwn drwy'r egwyddor fframweithiau i *"alluogi marchnad fewnol y DU i weithredu, ond gan gydnabod gwahaniaethau polisi"*.

bod gennym gyd-ddealltwriaeth ym mhob un o wledydd y DU o'r hyn y mae marchnad fewnol y DU yn ei olygu, h.y. ei hegwyddorion sylfaenol, ei hamcanion, ei pharamedrau a'i chyfyngiadau.

102. Credwn y byddai cynnwys y rhaglen fframweithiau mewn rhaglen gyffredinol ehangach o waith rhynglywodraethol ar farchnad fewnol y DU yn gwneud y broses yn fwy tryloyw a dealladwy.

103. Wrth nodi hyn, rydym hefyd yn cydnabod pa mor anodd y byddai gwneud hyn o safbwynt gwleidyddol

104. O ystyried bod y trefniadau rhynglywodraethol sy'n ymwneud â'r rhaglen fframweithiau wedi cyrraedd cam cymharol ddatblygedig, a'r ffaith mai'r JMC EN yw'r cyfrwng gwleidyddol o hyd ar gyfer llif gwaith marchnad fewnol y DU a'r rhaglen fframweithiau, mae'n bosibl y byddai ehangu cwmpas y rhaglen fframweithiau yn cynnig ffordd mwy pragmatig o ailgyfeirio'r gwaith hwn o ran diffinio marchnad fewnol y DU.

105. O safbwynt gwaith craffu'r Cynulliad, credwn fod angen i bwyllgor, neu bwyllgorau, fynd ati i oruchwylio marchnad sengl y DU wrth iddi ddod i'r amlwg, sef rhywbeth y mae'r rhaglen fframweithiau yn rhan bwysig ohono.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 20. Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried yr achos dros addasu'r dull rhynglywodraethol o ran y rhaglen fframweithiau er mwyn sicrhau:

- ei fod yn cael ei ystyried yng nghyd-destun cyffredinol y gwaith o gytuno ar ddiffiniad a rennir o farchnad fewnol y DU; a
- bod y gweithgarwch deddfwriaethol ac anneddfwriaethol y gellid ystyried ei fod yn creu fframwaith ar gyfer y DU gyfan yn cael ei ymgorffori yn y rhaglen waith hon.

Atodiad A: Y broses amlinellol ar gyfer craffu ar gytundebau fframwaith

Cam y broses	Cam y Llywodraeth	Sut y caiff ei sefydlu
Paratoi ar gyfer gwaith craffu		
Gwaith paratoi gan bwyllgor i gynllunio ar gyfer craffu ar faes fframwaith e.e. ystyried fframwaith presennol yr UE, dechrau trafod â rhanddeiliaid, rhagweld y prif faterion	Cam 2	Menter y pwyllgor
Clercod pwyllgorau'r Cynulliad yn dechrau trafod â swyddogion Llywodraeth Cymru	Cam 2	Cyswllt rhwng swyddogion (Argymhelliad 7)
Monitro maes y fframwaith	Cam 2	Menter y pwyllgor
Cam 1: Pennu lefel y gwaith craffu		
Anfon y fframwaith amlinellol at y pwyllgorau a'i osod gerbron y Cynulliad	Diwedd cam 2	Ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru (Argymhelliad 8)
Llywodraeth Cymru yn cynnig sesiwn friffio technegol	Diwedd cam 2	Ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth
Y pwyllgor yn pennu faint o waith craffu y mae'n dymuno ei wneud ar y fframwaith	Diwedd cam 2	Menter y pwyllgor
Cam 2: Y cyfnod craffu		
Cytundebau fframwaith amlinellol dros dro, ynghyd ag unrhyw gynhyrchion gweithredu cysylltiedig fel concordatiau, yn cael eu gosod a'u darparu i'r Pwyllgor Busnes	Tua diwedd cam 3	Ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru (Argymhellion 9 a 10)
Y Pwyllgor Busnes yn cyfeirio'r cytundeb fframwaith i'r pwyllgorau perthnasol ac yn pennu terfyn amser ar gyfer y gwaith craffu	Tua diwedd cam 3	Ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru (Argymhellion 11 a 12)
Y pwyllgor yn craffu ar y fframwaith	Cyn diwedd cam 3	Menter y pwyllgor
Trafodaeth / rhannu gwybodaeth rhyngseneddol	Cyn diwedd cam 3	Menter y pwyllgor
Adroddiad(au) gan bwyllgor(au)	Cyn diwedd cam 3	Menter y pwyllgor ac ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru
Ymateb Llywodraeth Cymru i'r adroddiad(au) gan bwyllgor(au)	Cyn diwedd cam 3	Ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru (Argymhellion 13 a 14)
Opsiwn o ddadl yn y Cyfarfod Llawn ar yr adroddiad(au) gan bwyllgor(au)	Cyn diwedd cam 3	Menter y pwyllgor ac ymrwymiad gan Lywodraeth Cymru (Argymhellion 13 a 14)
Cam 3: Cadarnhau'r fframwaith		
Cadarnhau'r fframwaith a'i osod gerbron y Cynulliad	Cam 4	Camau gweithredol (Argymhelliad 15)
Cam 4: Gwaith datblygu a monitro yn y dyfodol		
Llywodraeth Cymru i gyflwyno adroddiad o leiaf unwaith y flwyddyn ar sut y mae fframweithiau'n gweithredu	Cam 5	Ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru (Argymhelliad 16)
Llywodraeth Cymru i hysbysu'r Cynulliad a'r pwyllgorau perthnasol pan gynigir newid i fframwaith, pan fod gweithdrefnau datrys anghydfodau yn cael eu sbarduno ac ati.	Cam 5	Ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru (Argymhelliad 17)
Gwaith craffu ad hoc gan bwyllgorau	Cam 5	Menter y pwyllgor