

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth

Ymchwiliad i'r gwaith craffu ar
is-ddeddfwriaeth a phwerau diprwyedig

Mai 2009



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

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

I gael rhagor o gopiâu caled o'r ddogfen hon cysylltwch â:
Y Swyddfa Ddeddfwriaeth
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8120
Ffacs: 029 2089 8021
Ebst: legislation.comm@wales.gsi.gov.uk

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth

Ymchwiliad i'r gwaith craffu ar
is-ddeddfwriaeth a phwerau diprwyedig

Mai 2009



Cynnwys

	Tudalen
Rhagair y Cadeirydd	3
Aelodau'r Pwyllgor	4
Crynodeb o'r camau a'r argymhellion	5
Camau i'w cymryd gan y Pwyllgor Argymhellion y Pwyllgor	
Rhagymadrodd	10
Cylch Gorchwyl Y Dystiolaeth	
Cefndir yr Ymchwiliad	14
Craffu ar Offerynnau Statudol	16
Craffu ar Offerynnau Statudol o safbwynt technegol (gorfodol) ac o safbwynt eu rhagoriaethau (dewisol) Offerynnau Statudol Drafft Ymgysylltu â'r Gymdeithas Ddinesig Gwybodaeth i gyd-fynd ag Offerynnau Statudol Cymru Cyrchu gwybodaeth am Is-ddeddfwriaeth Cymru Blaenraglen Waith Is-ddeddfwriaeth Rôl y Pwyllgorau Craffu mewn perthynas ag is-ddeddfwriaeth Craffu ar ôl deddfu Gweithdrefnau pwrpasol y Cynulliad ar gyfer is-ddeddfwriaeth	
Deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd	33
Trosi Deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd	
Mesurau'r DU: Craffu ar Bwerau Dirprwyedig	40
Datganoli pwerau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Gweinidogion Cymru Rhaglen Waith Deddfwriaeth y DU Cysylltiadau rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru a Llywodraeth y DU mewn perthynas â Mesurau'r DU Gwybodaeth am ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU a chraffu ar Fesurau'r DU Ystyried Mesurau Drafft y DU	

Bwrw ymlaen â'r gwaith: goblygiadau casgliadau'r Pwyllgor ar gyfer ei ddull craffu yn y dyfodol 63

Llwyth gwaith y chwe mis i'r naw mis nesaf
Gwaith y gallai'r Pwyllgor ystyried ymgymryd ag ef yn y dyfodol
gydag adnoddau ychwanegol

Atodiadau 67

1. Rheol Sefydlog 15
2. Y Goblygiadau ar gyfer y Rheolau Sefydlog
3. Llythyr ymgynghori
4. Rhestr o geisiadau ymgynghori pellach
5. Rhestr o ymatebion ymgynghori
6. Sesiynau Tystiolaeth Lafar
7. Crynodeb o'r Astudiaeth Achos Mesurau
8. Geirfa

Rhagair y Cadeirydd

Mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi gweld llawer o newidiadau ers i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 gael ei phasio. Mae cylch gwaith y Pwyllgor wedi ehangu'n fawr ers i'r Rheolau Sefydlog ddod i rym yn sgil y Ddeddf ac yn dilyn y newidiadau hyn, penderfynodd y Pwyllgor gynnal ymchwiliad i ystyried ei gylch gwaith ehangach a'r ffordd orau o gyflawni ei rôl newydd. Roedd yr ymchwiliad yn edrych ar broses gyfredol y Pwyllgor ac ar y ffordd orau o ymdrin â'i gylch gwaith ehangach, y tu hwnt i'r gwaith craffu technegol ar offerynnau statudol.

Roedd yr ymchwiliad yn edrych yn fanwl ar rôl y Pwyllgor. Casglodd y Pwyllgor dystiolaeth ysgrifenedig a llafar ac ymwelodd â Thŷ'r Arglwyddi a Senedd yr Alban. Roedd hyn yn berthnasol oherwydd, mewn sawl ffordd, mae'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth newydd yn ymgymryd â'r gwaith a wneir gan bum Pwyllgor gwahanol yn San Steffan, ac mae ganddo fwy o bwerau na Phwyllgor Deddfwriaeth Senedd yr Alban. Arweiniodd y dystiolaeth hon at lawer o ystyriaethau ynghylch y ffordd y mae'r Pwyllgor yn gweithio a'i flaenoriaethau.

Mae'r Pwyllgor wedi llunio camau gweithredu ac argymhellion defnyddiol gyda'r bwriad o wella'r gwaith craffu ar bwerau dirprwyedig a gwella'r broses ddeddfu, a hynny yn y Cynulliad Cenedlaethol, rhwng San Steffan a Chaerdydd yn ogystal â rhwng Ewrop a Chynulliad Cenedlaethol Cymru. Os caiff yr argymhellion hyn eu derbyn, creda'r Pwyllgor y byddant yn arwain at ffordd fwy effeithiol o weithio ac yn helpu'r Pwyllgor i ganolbwyntio ar ei rôl yn dilyn ehangu ei gylch gwaith yn unol â'r hyn a amlinellir yn y Rheolau Sefydlog. Bydd y dull strategol hwn yn gwella gwaith y Pwyllgor ac yn ei annog i gydweithio'n agosach â Llywodraeth Cynulliad Cymru a Llywodraeth y DU.

Mae'r adroddiad yn amlygu'r angen am broses ddeddfu fwy tryloyw ac, yn dilyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006, am yr angen i wneud y broses hon yn fwy agored a hygyrch i bawb yng Nghymru. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu'n glir mai'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth yw'r cyfrwng priodol ar gyfer cynnal gwaith craffu gwell ar bwerau dirprwyedig; nid yn unig craffu ar ddeddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol ond hefyd graffu ar y pwerau a gaiff eu datganoli o San Steffan i Weinidogion Cymru. Mae'r adroddiad yn dangos y dylai'r Pwyllgor weithio'n ehangach ac y dylai ystyried gynigion deddfwriaethol Llywodraeth y DU. Mae hyn yn bwysig er mwyn sicrhau y creffir yn llawn ar ddeddfwriaeth San Steffan sy'n datganoli pwerau i Weinidogion Cymru ac er mwyn sicrhau y caiff goblygiadau hynny i Gymru eu cydnabod ac y creffir arnynt.

Hoffwn ddiolch i Dr Dai Lloyd, cyn Gadeirydd y Pwyllgor, a lywiodd y Pwyllgor drwy'r rhan fwyaf o'r gwaith, ynghyd ag Anna Daniel, cyn Glerc y Pwyllgor. Roedd eu cefnogaeth wrth lunio'r adroddiad yn amhrisiadwy. Hoffwn gymeradwyo argymhellion yr adroddiad hwn i chi.

Janet Ryder

Chair, Subordinate Legislation Committee. May 2009

Y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth

Aelodau'r Pwyllgor

Eleanor Burnham (26/06/07-13/01/09)	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Gogledd Cymru
Alun Davies	Llafur	Canolbarth a Gorllewin Cymru
Mike German (13/01/09 -)	Democratiaid Rhyddfrydol Cymru	Dwyrain De Cymru
Mark Isherwood	Plaid Geidwadol Cymru	Gogledd Cymru
Dai Lloyd (26/06/07-13/01/09)	Plaid Cymru	Gorllewin De Cymru
Janet Ryder (13/01/09 -) (Chair)	Plaid Cymru	Gogledd Cymru
Joyce Watson	Llafur	Canolbarth a Gorllewin Cymru

1. Crynodeb o'r camau a'r argymhellion

1.1 Dyma argymhellion a chasgliadau'r Ymchwiliad i graffu ar is-ddeddfwriaeth. Cafodd yr Ymchwiliad ei sefydlu er mwyn edrych ar y broses gyfredol ac er mwyn helpu'r Pwyllgor i benderfynu ar y ffordd orau i fynd ynglŷn â'i gylch gwaith ehangach, y tu hwnt i'r gwaith craffu technegol ar offerynnau statudol y mae'n ofynnol i'r Pwyllgor ei wneud o dan Reol Sefydlog 15.

1.2 Canolbwyntiodd yr Ymchwiliad yn benodol ar sut y dylai ymdrin â meysydd gwaith nad ydyn nhw'n orfodol a'r goblygiadau ar gyfer arferion gwaith y Pwyllgor. Mae'r Ymchwiliad wedi arwain at nifer o gamau a fydd yn gwella gwaith y Pwyllgor, a nifer o argymhellion i wella'r prosesau o dan sylw.

Camau i'w cymryd gan y Pwyllgor Cytunodd y Pwyllgor ar y camau canlynol.

Cam 1

Mae'r Pwyllgor yn cytuno y dylai graffu ar ragoriaethau offerynnau statudol, gan ganolbwyntio yn y lle cyntaf ar ragoriaethau offerynnau statudol sy'n dod o dan y weithdrefn gadarnhaol (gweler hefyd yr adrannau: 'Rôl y Pwyllgorau Craffu mewn perthynas ag is-ddeddfwriaeth' a 'Bwrw ymlaen â'r gwaith: goblygiadau casgliadau'r Pwyllgor ar gyfer ei ddull craffu yn y dyfodol').

Cam 2

Edrych ar y dewis o ystyried offerynnau statudol drafft cyn iddyn nhw gael eu gosod, gyda golwg ar ddiwygio'r Rheolau Sefydlog i sicrhau na fydd amwysedd mewn perthynas â'r swyddogaeth hon.

Cam 3

Roedd y Pwyllgor o'r farn mai cyfyngedig fyddai'r potensial ar gyfer cynnwys rhanddeiliaid allanol yn y broses o graffu ar offerynnau statudol o gofio'r cyfnod cyfyngedig o 20 diwrnod ar gyfer adroddiadau a nodir yn Rheol Sefydlog 15.4. Er hynny, dylai gwaith gael ei wneud i sicrhau bod gan y rhanddeiliaid well dealltwriaeth o brosesau is-ddeddfwriaeth.

Cam 4

Cytunodd y Pwyllgor ei bod yn bwysig monitro ansawdd yr wybodaeth a ddarperir yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cael ei osod gydag offerynnau statudol a bydd yn gwneud hyn yn y dyfodol fel rhan o adolygiad blynyddol y Pwyllgor wrth iddo ddatblygu'r ffordd o wneud ei waith ar ragoriaethau a swm y gwaith hwnnw.

Cam 5

Cysylltu â Phwyllgorau Craffu, ar lefel y swyddogion yn bennaf yn y lle cyntaf, gan roi sylw penodol i bryderon ynglŷn ag offerynnau statudol sydd ar y gweill ac sydd wedi'u nodi yn ystod ymchwiliadau, wrth graffu ar waith y Gweinidogion, ac ar y rhai a nodir gan y Pwyllgorau Deddfu wrth i Fesurau Cynulliad a Mesurau'r DU gael eu pasio.

Cam 6

Gweithio gyda'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol i ystyried mecanweithiau a fyddai'n cysylltu gwaith y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol â gwaith y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth wrth ystyried Cyfarwyddbau'r Undeb Ewropeaidd a fyddai o ddiddordeb neu bryder penodol.

Cam 7

Mae'r Pwyllgor yn cytuno y dylai wneud gwaith craffu systemataidd ar ddirprwyo pwerau o San Steffan i Weinidogion Cymru ym Mesurau'r DU, er mwyn rhoi sylw i'r bwch presennol yn y gwaith craffu.

Cam 8

Wrth fabwysiadu gwaith craffu systemataidd ar holl Fesurau'r DU, byddai'r Pwyllgor mewn sefyllfa dda i fonitro'r cysylltiadau rhwng adrannau llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru ar draws yr adrannau, gyda golwg ar danlinellu meysydd lle ceir arferion da a meysydd lle mae angen sefydlu gwell cysylltiadau rhwng adrannau.

Cam 9

Ceisio sefydlu perthnasoedd gwaith agosach rhwng y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth a Phwyllgorau San Steffan, er mwyn sicrhau bod y Pwyllgorau'n ymwybodol o oblygiadau Mesurau'r DU ar gyfer Cymru ac er mwyn helpu i roi gwybod am welliannau sy'n cael eu gwneud wrth i Fesur gael ei basio. Byddai'r Pwyllgor yn hoffi datblygu'r ddeialog hon ar sut i sicrhau bod hyn yn digwydd gyda'r Pwyllgor Materion Cymreig ac eraill yn San Steffan.

Cam 10

Dylai fod gan y Pwyllgor y dewis o ystyried Mesurau drafft y DU sydd â darpariaethau Cymreig arwyddocaol (ac mae o'r farn y dylai'r Rheolau Sefydlog gael eu diwygio i adlewyrchu hyn).

Cam 11

Bydd y Pwyllgor yn rhoi'r newidiadau cychwynnol ar waith yn raddol dros gyfnod o chwe mis gan gynnal adolygiad ymhen chwech i naw mis. Bydd yr adolygiad yn ystyried effaith y newidiadau a'r ffyrdd newydd o weithio a gyflwynir a newidiadau posibl at y dyfodol, a allai gael eu gwneud pe bai rhagor o adnoddau ar gael i'r Pwyllgor.

Argymhellion y Pwyllgor

Argymhelliad 1

I helpu'r Pwyllgor i graffu ar ragoriaethau offerynnau statudol, mae'r Pwyllgor yn gofyn i Lywodraeth Cynulliad Cymru roi gwybod iddo am unrhyw ymgynghori ar offerynnau statudol a wneir gan Weinidogion Cymru.

Argymhelliad 2

Dylai dull Llywodraeth Cynulliad Cymru o ddarparu gwybodaeth i'r cyhoedd am is-ddeddfwriaeth gael ei adolygu gan y Cwnsler Cyffredinol.

Argymhelliad 3

Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru anelu at gyflwyno blaenraglen waith ar gyfer chwe mis i'r Cynulliad a ddylai gynnwys:

- cynlluniau'r adrannau ar gyfer ymgynghori ar offerynnau statudol;
- yr holl offerynnau statudol y mae'n anelu at eu cyflwyno i'r Pwyllgor;
- cynlluniau'r adrannau ar gyfer arfer pwerau dirprwyedig y Gweinidogion a roddwyd o ganlyniad i Ddeddfau Seneddol a Mesurau Cynulliad newydd a fabwysiadwyd yn y chwe mis blaenorol.

Argymhelliad 4

Dylai'r Cwnsler Cyffredinol adolygu sut mae gwybodaeth yn cael ei darparu ar gyfer y Cynulliad ar sut y caiff Cyfarwyddebau Ewropeaidd eu rhoi ar waith gan Weinidogion Cymru, gan gynnwys darparu nodiadau trosi mewn Memoranda Esboniadol i offerynnau statudol, er mwyn gwella tryloywder i'r cyhoedd a'r Cynulliad.

Ar ôl i Gyfarwyddebau gael eu mabwysiadu a bod angen eu trosi yn rheoliadau gan Weinidogion Cymru, byddai'n helpu tryloywder pe bai Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cynhyrchu cynlluniau trosi wrth roi Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd ar waith, yn debyg i'r cynnig yn yr Alban.

Argymhelliad 5

Dylai'r Pwyllgor Busnes ystyried sut y gallai gwaith craffu gael ei wneud ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol o dan Reol Sefydlog 26 cyn iddyn nhw gael eu trafod yn y Cyfarfod Llawn.

Argymhelliad 6

Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru neu Swyddfa Cymru ddarparu datganiad deddfwriaethol manwl i gyd-fynd â rhaglen ddrafft a rhaglen flynyddol Llywodraeth y DU o waith deddfu. Dylai'r datganiad fanylu ar y pwerau y mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn dymuno'u ceisio drwy raglen waith deddfwriaeth Llywodraeth y DU.

Argymhelliad 7

Mae'r Pwyllgor yn argymhell cysylltiadau agosach rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru er mwyn sicrhau bod gan y Pwyllgor wybodaeth lawn a chyfle llawn ar gyfer ymgynghori yn gynnar yn y broses o ddatblygu cynigion ar gyfer mesurau'r DU, ar raglen ddrafft a rhaglen flynyddol Llywodraeth y DU o waith deddfu. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai Swyddfa Cymru chwarae rhan fwy gweithgar wrth sicrhau bod y protocol yn cael ei ddilyn yn unol â Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 9.

Argymhelliad 8

Mae'r Pwyllgor yn gofyn i Lywodraeth Cynulliad Cymru roi'r Memorandwm Pwerau Dirprwyedig i'r Pwyllgor cyn gynted ag y bydd ar gael.

Er mwyn gwella lefel yr wybodaeth sydd ar gael yn gyhoeddus am ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU ac i helpu'r Pwyllgor i graffu'n effeithiol ar y darpariaethau hyn, dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru roi'r hyn sy'n cyfateb i Femorandwm Pwerau Dirprwyedig i'r Pwyllgor ar unrhyw fwriad i ddirprwyo pwerau deddfu i Weinidogion Cymru a gynhwysir ym mhob un o Fesurau'r DU i gydategu'r hyn a ddarperir gan Lywodraeth y DU. Dylai'r rhain gael eu cyflwyno i'r Pwyllgor cyn gynted ag y gellir ar ôl i'r Mesur gael ei gyflwyno i Senedd San Steffan.

Dylai'r Memorandwm gynnwys yr wybodaeth ganlynol:

- Effaith y Mesur yng Nghymru
- Pa bwerau sydd wedi'u cynnwys yn y Mesur i ganiatáu i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth
- Esboniad ar y pwerau galluogi
- Esboniad ar ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol/negyddol
- Sut mae'r pwerau a gynhwysir yn y Mesur yn newid neu'n effeithio ar y pwerau sydd gan Weinidogion Cymru ar hyn o bryd
- Sut mae'r Llywodraeth yn bwriadu rhoi'r pwerau yn y Mesur ar waith
- Sut mae'r Llywodraeth wedi gweithio gyda Gweinidogion y DU i sicrhau bod y pwerau dirprwyedig arfaethedig yn ddigonol i gyrraedd amcanion y Mesur ac amcanion polisi Llywodraeth Cynulliad Cymru
- Pa ymgynghori sydd wedi'i wneud neu sydd wedi'i gynnig

Argymhelliad 9

Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru wella'r wybodaeth am ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU a gynhwysir ar ei gwefan; er enghraifft, dylai'r Memorandwm Esboniadol ar ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU a argymhellwyd uchod gael ei gynnwys ar wefan Llywodraeth Cynulliad Cymru; bydd hynny'n gwella tryloywder ac yn sicrhau ei bod yn haws cael gafael ar wybodaeth.

Argymhelliad 10

Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai ystyriaeth gael ei rhoi, gan y Pwyllgor Busnes, i newid enw'r Pwyllgor. Un teitl priodol a awgrymir yw 'Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig ac Is-ddeddfwriaeth'.

2. Rhagymadrodd

2.1 Mae cylch gorchwyl y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth (“y Pwyllgor”), a gafodd ei fwydo gan yr adroddiad “Craffu Technegol ar Ddeddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol o fis Mai 2007 ymlaen”,¹ fel y’i nodir yn Rheol Sefydlog 15 (atodiad 1) yn ehangach na chylch gorchwyl y pwyllgor a’i rhagflaenodd yn yr Ail Gynulliad, y Pwyllgor Deddfau.

2.2 O dan Reol Sefydlog 15, mae’n ofynnol i’r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth wneud gwaith craffu technegol ar offerynnau statudol ac mae’n cael cyflwyno adroddiad i ddweud a ddylai’r Cynulliad roi sylw arbennig i’r offeryn neu’r drafft ar nifer o seiliau “technegol”, megis a oes amheuaeth nad yw *intra vires* (sef o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Gweinidogion); drafftio diffygiol; anghysondebau rhwng y testunau Cymraeg a Saesneg etc (Rheol Sefydlog 15.2).

2.3 Mae’r Pwyllgor hefyd yn cael cyflwyno adroddiad ar yr hyn y cyfeirir ato yn yr adroddiad hwn fel “rhagoriaethau offerynnau statudol”, o dan Reol Sefydlog 15.3, a hynny ar y seiliau canlynol:

“(i) ei fod yn codi tâl ar Gronfa Gyfunol Cymru neu ei fod yn cynnwys darpariaethau sy’n ei gwneud yn ofynnol i daliadau gael eu gwneud i’r Gronfa honno neu i unrhyw ran o’r llywodraeth neu i unrhyw awdurdod lleol neu gyhoeddus yn gydnabyddiaeth am unrhyw drwydded neu gydsyniad neu am unrhyw wasanaethau sydd i’w rhoi, neu ei fod yn rhagnodi swm unrhyw dâl neu daliad o’r fath;

(ii) ei fod o bwysigrwydd gwleidyddol neu gyfreithiol neu ei fod yn codi materion polisi cyhoeddus sy’n debyg o fod o ddiddordeb i’r Cynulliad;

(iii) ei fod yn amhriodol oherwydd newid yn yr amgylchiadau ers i’r deddfiad y mae wedi’i wneud neu y mae i’w wneud odano gael ei basio neu ei wneud ei hun;

(iv) ei fod yn rhoi deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd ar waith yn amhriodol; neu

(v) nad yw’n gwireddu ei amcanion polisi yn berffaith.”

2.4 Yn ychwanegol, o dan Reol Sefydlog 15.6, caiff y Pwyllgor ystyried a chyflwyno adroddiad ar y canlynol:

(i) unrhyw is-ddeddfwriaeth arall a osodir gerbron y Cynulliad;

ii) pa mor briodol yw darpariaethau mewn Mesurau Cynulliad arfaethedig ac mewn Mesurau ar gyfer Deddfau Senedd y Deyrnas Unedig sy’n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu’r Cwnsler Cyffredinol;

¹ <http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-second/bus-committees-second-lc-home/bus-committees-second-leg-policy/bus-committees-second-leg-policy-230506-paper1.htm>

(iii) canlyniadau gorchmynion drafft o dan Ran 1 o Ddeddf Diwygio Deddfwriaeth a Rheoliadau 2006 ar gyfer deddfwriaeth sy'n ddarostyngedig i ystyriaeth yn y Cynulliad;

(iv) defnydd Gweinidogion Cymru ar bwerau cychwyn; neu

(v) unrhyw fater deddfwriaethol gyffredinol ei natur sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru.

2.5 Mae prif waith y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth wedi canolbwyntio'n bennaf ar y gwaith craffu "technegol" angenrheidiol ar offerynnau statudol o dan Reol Sefydlog 15.2.

2.6 Cytunodd y Pwyllgor yn ei gyfarfod ar 10 Mehefin 2008 y dylid lansio ymchwiliad i waith craffu ar is-ddeddfwriaeth a phwerau dirprwyedig a fyddai'n edrych ar sut mae'r broses yn gweithio ar hyn o bryd ac er mwyn helpu'r Pwyllgor i benderfynu ar y ffordd orau i ymagweddu at ei gylch gorchwyl ehangach, y tu hwnt i'r gwaith craffu technegol ar offerynnau statudol y mae'n ofynnol i'r Pwyllgor ei wneud o dan Reol Sefydlog 15.2.

Cylch Gorchwyl

2.7 Mae'r Cylch Gorchwyl y cytunwyd arno ar gyfer yr Ymchwiliad fel a ganlyn:

(i) Adolygu'r gweithdrefnau sydd ar waith mewn perthynas â chraffu ar is-ddeddfwriaeth a deddfwriaeth arall sy'n dod o fewn cylch gwaith y pwyllgor.

(ii) Bydd ymchwiliad y pwyllgor yn canolbwyntio'n benodol ar sut y dylai ymdrin â'r meysydd canlynol o'i waith a goblygiadau hynny i arferion gwaith y pwyllgor:

- craffu ar offerynnau statudol ar y seiliau a nodir yn Rheol Sefydlog 15.3, er enghraifft, ei fod o bwysigrwydd gwleidyddol neu gyfreithiol (Rheol Sefydlog 15.3 (ii)); ei fod yn rhoi deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd ar waith yn amhriodol (Rheol Sefydlog 15.3(iv)) neu nad yw'n gwireddu ei amcanion polisi yn berffaith (Rheol Sefydlog 15.3(v));
- ystyriaethau penodol mewn perthynas ag offerynnau statudol sy'n gweithredu cyfarwyddebau Ewropeaidd;
- craffu ar Fesurau Senedd y DU sy'n effeithio Cymru.

2.8 Diben yr ymarfer ymgynghori oedd gwahodd sylwadau ar sut roedd y gweithdrefnau cyfredol yn gweithio mewn perthynas â pharatoi a gwneud is-ddeddfwriaeth gan Lywodraeth Cynulliad Cymru a rhoi pwerau dirprwyedig i Weinidogion Cymru ym Mesurau'r DU.

2.9 Credai'r Pwyllgor y byddai'r ymchwiliad yn arwain at y canlynol:

- gwell rheoleiddio - gwell prosesau ar gyfer paratoi is-ddeddfwriaeth a deddfwriaeth arall o fewn cylch gorchwyl y Pwyllgor gyda golwg ar wella tryloywder y gweithdrefnau a gwella ymgysylltiad â'r rhai y mae'r gweithdrefnau'n effeithio arny'n nhw;
- gwell gwaith craffu - bydd canlyniadau'r ymchwiliad yn sail ar gyfer ymagwedd y Pwyllgor at ei gylch gorchwyl craffu ehangach er mwyn sicrhau gwaith craffu effeithiol ac amserol ar reoliadau a deddfwriaeth arall o fewn ei gylch gorchwyl sy'n mynd y tu hwnt i waith craffu technegol.

Y Dystiolaeth

2.10 Cytunodd y Pwyllgor y byddai'n anfon llythyr ymgynghori (atodiad 3) at randdeiliaid allweddol y gallai fod o ddiddordeb iddyn nhw a chyhoeddwyd galwad gyffredinol am dystiolaeth hefyd. Y dyddiad cau ar gyfer ymateb i'r ymarfer ymgynghori oedd 2 Medi 2008. Cafodd y Pwyllgor 9 cyflwyniad ysgrifenedig (atodiad 5).

2.11 Yn ychwanegol at y cyflwyniadau ysgrifenedig a ddaeth i law, cafodd y Pwyllgor dystiolaeth ar lafar gan y canlynol (atodiad 6):

- Keith Bush, Prif Gynghorydd Cyfreithiol a Chyfarwyddwr Gwasanaethau Cyfreithiol, Cynulliad Cenedlaethol Cymru
- Ysgol y Gyfraith, Caerdydd
- Materion Cyhoeddus Cymru
- Gofal Arthritis Cymru
- Cyngor Cefn Gwlad Cymru
- Cyswllt Amgylchedd Cymru
- Cymru Yfory
- Y Cwnsler Cyffredinol
- Cymdeithas y Cyfreithwyr

2.12 Ymwelodd y Pwyllgor hefyd â Senedd yr Alban a Thŷ'r Arglwyddi i ystyried sut maen nhw'n mynd ati i graffu ar is-ddeddfwriaeth a pwerau dirprwyedig.

2.13 Mae nodyn am yr ymweliad â Senedd yr Alban i'w weld yma: <http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-third1/bus-committees-third-sleg-home/bus-committees-third-sleg-agendas-2.htm?act=dis&id=88489&ds=6/2008>

2.14 Mae nodyn am yr ymweliad â Thŷ'r Arglwyddi i'w weld yma: http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-third1/bus-committees-third-sleg-home/slc_inquiries/slc_inquiries-scrutiny_of_sub_leg/national_assembly_for_wales_slc_3_visits/national_assembly_for_wales_slc_3_hol_visit.htm

2.15 O ganlyniad i rai o'r materion a godwyd yn ystod y sesiynau tystiolaeth, roedd y Pwyllgor yn teimlo y byddai'n ddefnyddiol ymgynghori ymhellach

arnyn nhw cyn trafod ei argymhellion. Roedd y rhain yn cynnwys rôl pwyllgorau eraill y Cynulliad mewn perthynas â chraffu ar Fesurau a rheoliadau San Steffan, y Pwyllgor Materion Cymreig, Comisiwn y Gyfraith a Swyddfa Cymru.

2.16 Cytunodd y Pwyllgor ar 18 Tachwedd 2008 y byddai'n ysgrifennu at Gadeiryddion holl Bwyllgorau Craffu'r Cynulliad, Ysgrifennydd Gwladol Cymru, Comisiwn y Gyfraith, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cymreig (a lladmeryddion y gwrthbleidiau ar Gymru) (atodiad 4), i wahodd eu sylwadau nhw ar y dystiolaeth a oedd wedi dod i law bryd hynny am rôl Pwyllgorau'r Cynulliad mewn perthynas â chraffu ar Fesurau a rheoliadau San Steffan.

2.17 Yr adroddiad a'r argymhellion canlynol yw casgliadau'r Pwyllgor ar y dystiolaeth a ddaeth i law yn ystod ei waith.

3. Cefndir yr Ymchwiliad

Beth yw Is-ddeddfwriaeth?

3.1 Caiff y corff sy'n deddfu, sef Cynulliad Cenedlaethol Cymru neu Senedd y DU, roi pwerau i'r Gweinidogion i wneud rhagor o ddeddfwriaeth. Cyfeirir at y pwerau hyn fel "pwerau dirprwyedig" ac maen nhw'n cael eu nodi mewn Mesurau Cynulliad neu Ddeddfau Seneddol (deddfwriaeth sylfaenol). Mae rheoliadau neu orchmynion a wneir gan y Gweinidogion wrth iddyn nhw arfer eu pwerau dirprwyedig yn cael eu hadnabod fel is-ddeddfwriaeth (neu ddeddfwriaeth eilaidd) ac mae'r rhain yn cael eu nodi yn yr hyn sy'n cael eu hadnabod fel offerynnau statudol.

Pwy gaiff wneud is-ddeddfwriaeth?

3.2 Cyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006, roedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn gyfrifol am wneud is-ddeddfwriaeth; doedd ganddo ddim pwerau i wneud deddfau sylfaenol. Ers mis Mai 2007, yn unol â darpariaethau *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*, mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru bwerau i wneud rhywfaint o ddeddfwriaeth sylfaenol (mewn perthynas â Chymru) ar ffurf cyfreithiau sy'n cael eu hadnabod fel Mesurau Cynulliad. Erbyn hyn, mae'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth wedi'u breinio'n uniongyrchol yng Ngweinidogion Cymru² ac nid yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru.

Sut mae is-ddeddfwriaeth yn dod yn gyfraith?

3.3 Bydd y weithdrefn y mae darn o is-ddeddfwriaeth yn dod odani yn cael ei phenderfynu gan y rhiant-Fesur neu'r rhiant-Ddeddf Seneddol ac Atodlen 11 i Ddeddf 2006 neu gan y Mesur Cynulliad sy'n rhoi'r pŵer dirprwyedig.

3.4 Bydd y mwyafrif o offerynnau statudol yn dod o dan naill ai'r weithdrefn penderfyniad negyddol neu'r weithdrefn penderfyniad cadarnhaol cyn cael eu cadarnhau yn y gyfraith.³ Mae'r rhan fwyaf o is-ddeddfwriaeth yn debyg o ddod o dan y weithdrefn penderfyniad negyddol.

3.5 Yn fyr, o dan y weithdrefn negyddol, mae is-ddeddfwriaeth yn cael ei gwneud gan Weinidogion Cymru heb gymeradwyaeth y Cynulliad ond wedyn fe allai gael ei gwrthod (ei diddymu) gan y Cynulliad. O dan y weithdrefn gadarnhaol, mae'n rhaid i'r is-ddeddfwriaeth gael ei chymeradwyo gan y Cynulliad cyn iddi gael ei gwneud gan Weinidogion Cymru.⁴

² Mae Gweinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol yn gallu gwneud is-ddeddfwriaeth.

³ Mewn achosion prin iawn bydd is-ddeddfwriaeth yn dod o dan weithdrefn Cynulliad arbennig, sydd wedi'i nodi yn Rheol Sefydlog 25. Yn ychwanegol, bydd rhywfaint o is-ddeddfwriaeth yn rhydd rhag gweithdrefn, er enghraifft gorchmynion cychwyn.

⁴ Ar adegau prin, gall deddfwriaeth gweithdrefn gadarnhaol gael ei gwneud cyn cael ei chymeradwyo ond dim ond ar ôl cael ei chymeradwyo y byddai'n effeithiol.

3.6 Yn ychwanegol at hyn, mae Rheol Sefydlog 24 yn nodi gofynion penodol o ran gweithdrefnau is-ddeddfwriaeth sy'n dod o dan y weithdrefn penderfyniad negyddol neu'r weithdrefn penderfyniad cadarnhaol.

Esblygiad rôl Cynulliad Cenedlaethol Cymru

3.7 Rhwng cael ei greu ym 1999 a mis Mawrth 2007, roedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, fel corff corfforaethol, yn gwneud is-ddeddfwriaeth. O ran theori, roedd hynny'n golygu bod y Cynulliad yn gwneud deddfwriaeth ar gyfer Cymru a fyddai'n cael ei gwneud gan y Gweinidogion ar gyfer Lloegr heb waith craffu seneddol arni o bosibl.

3.8 Ers mis Mai 2007, mae darpariaethau Deddf Llywodraeth Cymru 2006 mewn grym. Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru yn endidau cyfansoddiadol ar wahân ac erbyn hyn mae gan Weinidogion Cymru bwerau i wneud is-ddeddfwriaeth sy'n debyg i bwerau Gweinidogion Whitehall a'r Alban. Yn y cyfamser, mae'r Cynulliad wedi sicrhau pwerau i wneud deddfwriaeth sylfaenol ar ffurf Mesurau, ar faterion lle mae wedi sicrhau cymhwysedd deddfwriaethol.⁵

3.9 Mae'r trefniadau newydd yn codi nifer o faterion mewn perthynas â deddfwriaeth eilaidd a chraffu ar ddeddfwriaeth eilaidd:

- Beth yw'r ffordd orau i graffu ar yr is-ddeddfwriaeth a gynhyrchir gan Weinidogion Cymru yng ngoleuni'r trefniadau newydd o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru a chylch gorchwyl ehangach y Pwyllgor i graffu ar ragoriaethau offerynnau statudol;
- O gofio bod Senedd y DU yn dal i ddeddfu ar gyfer Cymru mewn rhai ffyrdd, rhaid i unrhyw broses graffu fonitro deddfwriaeth San Steffan lle gall pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth gael eu rhoi i Weinidogion Cymru;
- Pa bryd y mae'n briodol mewn Mesur Cynulliad neu Ddeddf Seneddol i bwerau gael eu dirprwyo i'r Gweinidogion ac a ddylai'r is-ddeddfwriaeth ddilyn y weithdrefn penderfyniad cadarnhaol ynteu'r weithdrefn penderfyniad negyddol yn y Cynulliad.

⁵ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060032_en_1

4. Craffu ar Offerynnau Statudol

Y Cefndir

4.1 Mae'n ofynnol i'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth wneud gwaith craffu "technegol" ar offerynnau statudol o dan Reol Sefydlog 15.2. Dyma oedd y rhan fwyaf o waith y Pwyllgor yn ystod blwyddyn gyntaf y Trydydd Cynulliad.

4.2 Mae gallu'r Pwyllgor i graffu ar "ragoriaethau" wedi'i amlinellu o dan Reol Sefydlog 15.3 sy'n caniatáu i'r Pwyllgor gyflwyno adroddiad ar Offeryn Statudol ar seiliau eraill, megis ei fod o bwysigrwydd gwleidyddol neu gyfreithiol (Reol Sefydlog 15.3 (ii)); ei fod yn rhoi deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd ar waith yn amhriodol (Reol Sefydlog 15.3(iv)) neu nad yw'n gwireddu ei amcanion polisi yn berffaith (Reol Sefydlog 15.3(v)).

4.3 Mae Rheol Sefydlog 15.4 yn datgan bod rhaid i'r Pwyllgor gyflwyno unrhyw adroddiad i'r Cynulliad o dan Reol Sefydlog 15.2 neu 15.3 o fewn 20 diwrnod ar ôl i Offeryn Statudol gael ei osod.

4.4 Fel rhan o'i ymchwiliad, roedd y Pwyllgor am ystyried yn benodol:

- effeithiolrwydd gwaith ymgynghori'r Llywodraeth â'r rhanddeiliaid mewn perthynas ag offerynnau statudol;
- sut mae'r Llywodraeth yn gweithio gyda Llywodraeth y DU wrth ddrafftio offerynnau statudol;
- sut y gall y Pwyllgor wneud gwaith craffu effeithiol ac amserol ar reoliadau mewn perthynas â'u pwysigrwydd gwleidyddol neu gyfreithiol â'u hamcanion polisi o dan Reol Sefydlog 15.3;
- rôl pwyllgorau eraill y Cynulliad pan fydd rheoliadau o fewn eu cylch gorchwyl;
- yr hyn y gall y Pwyllgor ei ddysgu oddi wrth Bwyllgor Tŷ'r Arglwyddi ar Ragoriaethau Offerynnau Statudol, y mae ei gylch gorchwyl yn cyfateb i swyddogaeth "rhagoriaethau" y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth o dan Reol Sefydlog 15.3.

Craffu ar Ragoriaethau yn Nhŷ'r Arglwyddi

4.5 Yn Nhŷ'r Arglwyddi, mae'r gwaith craffu ar ragoriaethau yn cael ei wneud gan Bwyllgor Rhagoriaethau Offerynnau Statudol ("y Pwyllgor Rhagoriaethau"). Cafodd y Pwyllgor Rhagoriaethau ei sefydlu o ganlyniad i Gomisiwn Wakeham⁶ a argymhellodd y dylai mecanwaith "didoli" gael ei sefydlu, ar ffurf naill ai cyd-bwyllgor neu bwyllgor i'r Arglwyddi yn unig, i ddod o hyd i'r offerynnau statudol hynny a oedd yn bwysig ac yn haeddu cael eu trafod neu eu hystyried ymhellach.

4.6 Mae gwaith y Pwyllgor Rhagoriaethau yn cydategu gwaith y Cyd-bwyllgor ar Offerynnau Statudol (JCSI). Mae'r JCSI yn ystyried materion technegol

⁶ Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Ragoriaethau Offerynnau Statudol, Canllawiau i'r Adrannau, Ionawr 2008.

<http://www.parliament.uk/documents/upload/MeritsGuidanceforDepartmentsJanuary2008.pdf>

ynghylch cyfreithlondeb y cynigion, ond tasg y Pwyllgor Rhagoriaethau yw ystyried goblygiadau offerynnau statudol ar gyfer y polisi.

4.7 Un eang yw cylch gorchwyl y Pwyllgor Rhagoriaethau, sef ystyried a ddylid tynnu sylw arbennig y Tŷ at offeryn statudol ar unrhyw un o'r seiliau canlynol:

- ei fod yn bwysig yn wleidyddol neu'n gyfreithiol neu'n codi materion polisi cyhoeddus sy'n debyg o fod o ddiddordeb i'r Tŷ;
- nad yw'n briodol oherwydd newid yn yr amgylchiadau ers i'r rhiant-Ddeddf gael ei phasio;
- ei fod yn rhoi deddfwriaeth yr UE ar waith mewn modd amhriodol;
- nad yw'n gwireddu ei amcanion polisi yn berffaith.

4.8 Yn ychwanegol at dynnu sylw'r Tŷ at unrhyw offerynnau diddorol eraill neu at offerynnau y gall fod pryderon yn eu cylch, mae adroddiadau'r Pwyllgor Rhagoriaethau yn aml yn cyhoeddi gwybodaeth ychwanegol a gyflwynwyd mewn ymateb i gwestiynau'r Pwyllgor, a allai fod o ddiddordeb ehangach yn y Tŷ.

Craffu ar Offerynnau Statudol o safbwynt technegol (gorfodol) ac o safbwynt eu rhagoriaethau (dewisol)

Y Cefndir

4.9 Fel y crybwyllwyd uchod, mae gwaith y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth wedi bod yn canolbwyntio'n bennaf ar y gwaith craffu "technegol" angenrheidiol ar offerynnau statudol o dan Reol Sefydlog 15.2. Dewisol yw gwaith craffu ar y "rhagoriaethau" o dan Reol Sefydlog 15.3.

Y Dystiolaeth

4.10 Roedd y dystiolaeth a gafwyd mewn perthynas ag offerynnau statudol yn canolbwyntio'n bennaf ar sut y dylai'r Pwyllgor ymagweddu at ei gylch gorchwyl ehangach a sicrhau cydbwysedd rhwng gwaith craffu technegol a chraffu ar y rhagoriaethau ac ar rai o'r heriau y bydd y Pwyllgor yn eu hwynebu wrth ymgymryd â'r gwaith craffu ychwanegol ar y rhagoriaethau.

4.11 Yn ei dystiolaeth ef i'r Pwyllgor, cyflwynodd Prif Gyngorydd Cyfreithiol y Cynulliad⁷ sylwadau ar y cydbwysedd rhwng gwaith craffu technegol (gorfodol) a gwaith craffu ar y rhagoriaethau (dewisol) ar offerynnau statudol gan y Pwyllgor. Tanlinellodd gwestiwn adnoddau cyfyngedig y Cynulliad, o ran y galw ar nifer fach o Aelodau, eu hamser a'r swyddogion cymorth. Awgrymodd y byddai'n well i'r Aelodau ganolbwyntio eu hystyriaethau ar faterion polisi ac egwyddor yn hytrach nag ar fanylion yr is-ddeddfwriaeth.

⁷ Cofnod y Trafodion, para 114-119 29 Medi 2008

4.12 Nododd Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, fod gwaith craffu'r Pwyllgor wedi'i gyfyngu a'i fod heb gynnwys y meini prawf newydd a roddwyd iddo.⁸ Awgrymodd Cymru Yfory⁹ a Chymdeithas y Cyfreithwyr¹⁰ hefyd fod angen adolygu ffyrdd y Pwyllgor o weithio er mwyn caniatáu i'r Aelodau ffocysu eu hamser yn well, gyda'r staff yn gwneud y gwaith mwyaf technegol. Awgrymodd Cymru Yfory¹¹ y gallai fod yn anodd i'r Pwyllgor roi'r amser a'r sylw angenrheidiol i'r agweddau mwy strategol a chyfansoddiadol ar ei waith.

4.13 Pe bai'r Pwyllgor yn gwneud gwaith craffu ar ragoriaethau, pwysleisiodd Materion Cyhoeddus Cymru¹² a Chymdeithas y Cyfreithwyr y byddai angen i hwnnw gael ei gyflwyno'n glir gan wahaniaethu rhyngddo a gwaith craffu technegol.

4.14 Dywedodd Cymdeithas y Cyfreithwyr yn eu tystiolaeth lafar nhw:

'Merits scrutiny is an interesting, and in some respects more fruitful, field to begin to investigate, because one recognises that, in this context, 'merits' has a somewhat narrow definition. It is not about ranging over the whole *raison d'être* for subordinate legislation, but, nevertheless, it is an opportunity to probe into the background in terms of the policy that the secondary legislation is intended to implement, and whether it achieves its objectives. In that sense, it is a valuable addition to the scrutiny process'.¹³

Barn y Pwyllgor

4.15 Ar ôl adolygu'r dystiolaeth a gyflwynwyd ynghylch craffu ar offerynnau statudol ac ar ôl cyfarfod ag aelodau o Bwyllgor Rhagoriaethau Tŷ'r Arglwyddi, mae'r Pwyllgor yn cytuno bod craffu ar ragoriaethau offerynnau statudol yn swyddogaeth bwysig i sicrhau'r lefel gywir o wiriadau ar sut mae pwerau dirprwyedig y Gweinidogion yn cael eu defnyddio. Penderfynodd y Pwyllgor y byddai ymgymryd â gwaith craffu ar ragoriaethau yn fuddiol.

4.16 Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi bod y Pwyllgor Rhagoriaethau fel arfer yn cyflwyno adroddiad mewn ffordd niwtral, yn hytrach nag arddel safbwynt ar y polisi, er y gall amlygu meysydd lle y gallai'r Tŷ ddymuno wneud rhagor o ymholiadau. Gallai adroddiadau fel hyn ar sut mae'r llywodraeth yn bwriadu rhoi ei pholisïau ar waith drwy reoliadau helpu i wella tryloywder a thynnu sylw Aelodau'r Cynulliad a'r cyhoedd, pan fydd is-ddeddfwriaeth o bwys wedi'i gosod a thynnu sylw at unrhyw feysydd a allai beri pryder.

4.17 Er hynny, mae'r Pwyllgor yn ymwybodol, pe bai'n ystyried pob offeryn statudol, y byddai hynny'n peri cyfyngiadau amser ar faint o fusnes y gallai'r Pwyllgor ymgymryd ag ef ac y byddai'n creu goblygiadau difrifol o ran adnoddau ar ffurf y cymorth y byddai ar y Pwyllgor ei angen.

⁸ Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, cyflwyniad ysgrifenedig, SLC7

⁹ Cymru Yfory, cyflwyniad ysgrifenedig, SLC1

¹⁰ Cymdeithas y Cyfreithwyr, cyflwyniad ysgrifenedig, SLC2

¹¹ Cymru Yfory, cyflwyniad ysgrifenedig, SLC1

¹² Materion Cyhoeddus Cymru, cyflwyniad ysgrifenedig, SLC3

¹³ Cofnod y Trafodion, para 24, 4 Tachwedd 2008

4.18 I ddatrys y cwestiwn ynghylch y ffordd orau i ganolbwyntio'i ymdrechion, rhoddodd y Pwyllgor ystyriaeth i fanteision ymarferol craffu ar ragoriaethau offerynnau statudol. Ystyriodd y Pwyllgor a ddylai graffu ar bob Offeryn Statudol ynteu canolbwyntio ar y rhai sy'n dod o dan weithdrefn benodol.

4.19 Pan fydd Offeryn Statudol yn dod o dan y weithdrefn gadarnhaol, mae bob amser yn cael ei drafod yn y Cyfarfod Llawn cyn cael ei gymeradwyo. Mae cynnig y Gweinidog y dylid ei gymeradwyo fel rheol yn galw ar yr Aelodau i ystyried adroddiad y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth ar yr Offeryn Statudol. Hyd yn hyn, naill ai fydd yna ddim adroddiad arno neu bydd yr adroddiad wedi canolbwyntio ar namau technegol y cyflwynir adroddiad arnyn nhw o dan Reol Sefydlog 15.2. Pe bai'r Pwyllgor yn cyflwyno adroddiadau ar "ragoriaethau" Offeryn Statudol, mae'r Pwyllgor yn teimlo y byddai hynny'n helpu i fwydo trafodaeth yr Aelodau yn y Cyfarfod Llawn ar sylwedd yr Offeryn Statudol.

4.20 Fel arall, yn achos offerynnau statudol sy'n dod o dan y weithdrefn negyddol, mae'r ffordd y defnyddir yr adroddiad yn ymarferol yn dibynnu a yw'r Aelodau'n achub ar y cyfle i gyflwyno cynnig i'w ddiddymu neu beidio. Cafodd y cynnig cyntaf i ddiddymu Offeryn Statudol yn y Trydydd Cynulliad ei gyflwyno yn Chwefror 2009 gan un o'r Aelodau. Mae'n bosibl bod hyn yn adlewyrchu'r angen am system i roi gwybod yn well i'r Aelodau, neu y byddai effaith ymarferol adroddiadau gan y Pwyllgor o ran newid deddfwriaeth yn gyfyngedig. Pe bai gan y Pwyllgor bryderon difrifol, fe allai'r Llywodraeth wirfoddoli i dynnu'r Offeryn Statudol yn ôl, sydd wedi digwydd ar adegau prin yn Nhŷ'r Arglwyddi o ganlyniad i adroddiad beirniadol gan y Pwyllgor Rhagoriaethau.

4.21 O gofio bod angen blaenoriaethu ei adnoddau, mae'r Pwyllgor yn teimlo bod llai o gyfle i waith craffu ar ragoriaethau offerynnau statudol negyddol gael effaith, ac oherwydd hynny y byddai'n well i'r Pwyllgor ddefnyddio'r amser a'r adnoddau sydd ar gael iddo ar hyn o bryd i ganolbwyntio ar graffu ar ragoriaethau offerynnau statudol cadarnhaol.

Cam 1

Mae'r Pwyllgor yn cytuno y dylai wneud gwaith craffu ar ragoriaethau offerynnau statudol, gan ganolbwyntio yn y lle cyntaf ar ragoriaethau offerynnau statudol sy'n dod o dan y weithdrefn gadarnhaol (gweler hefyd yr adrannau: 'Rôl y Pwyllgor Craffu mewn perthynas ag is-ddeddfwriaeth' a 'Bwrw ymlaen â'r gwaith: goblygiadau casgliadau'r Pwyllgor ar gyfer ei ddull craffu yn y dyfodol').

Offerynnau Statudol Drafft

Y Cefndir

4.22 Ar hyn o bryd, dim ond ar ôl iddyn nhw gael ei gosod gerbron y Cynulliad y caiff y Pwyllgor ystyried offerynnau statudol. Mae'r Rheolau Sefydlog yn datgan bod rhaid i'r Pwyllgor gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad cyn pen 20 diwrnod ar ôl i Offeryn Statudol gael ei osod.

4.23 Y rheswm am hyn yw er mwyn i adroddiadau'r Pwyllgor gael eu cymryd i ystyriaeth gan y Gweinidog a'r Cynulliad mewn da bryd. O dan y Ddeddf Offerynnau Statudol,¹⁴ mae'n rhaid i'r Gweinidogion ganiatáu o leiaf 21 diwrnod cyn i'r offeryn ddod i rym. Drwy gyflwyno adroddiad erbyn yr ugeinfed diwrnod, bydd y Pwyllgor yn sicrhau bod yna amser o hyd gan yr Aelodau i fynd ar ôl yr offeryn cyn i'r cyfnod o 40 diwrnod ar gyfer gwrthod offeryn negyddol ddirwyn i ben a chyn i'r Cyfarfod Llawn drafod offerynnau statudol cadarnhaol.

4.24 Does gan y Cyd-bwyllgor ar Offerynnau Statudol a'r Pwyllgor Rhagoriaethau ddim cyfyngiadau amser ar y graddfeydd amser ar gyfer cyflwyno adroddiad, er eu bod yn gweithio mor gyflym ag y gellir a hynny am y rhesymau uchod sydd yr un mor gymwys yn San Steffan.

Y Dystiolaeth

4.25 Mae tystiolaeth Prif Gynghorydd Cyfreithiol y Cynulliad¹⁵ i'r Pwyllgor yn cymharu'r dull gweithredu a fabwysiadwyd gan y Pwyllgorau yn yr Ail Gynulliad, a oedd yn unigryw, â dull y Trydydd Cynulliad. Yn yr Ail Gynulliad, gallai Pwyllgorau Pwnc graffu ar ragoriaethau'r offerynnau statudol ac argymell gwelliannau cyn iddyn nhw gael eu gwneud, ond mae system graffu'r Trydydd Cynulliad wedi'i seilio ar fodel San Steffan ac yn caniatáu gwaith craffu ar offerynnau statudol dim ond ar ôl iddyn nhw gael eu gwneud neu eu gosod. Tanlinellodd ei dystiolaeth fanteision ac anfanteision y ddau dull.

4.26 Awgrymodd y Prif Gynghorydd Cyfreithiol¹⁶ un gwelliant amlwg i'r broses graffu, sef pe gellid caniatáu i'r Pwyllgor wneud gwaith craffu ar offerynnau statudol cyn deddfu, hynny yw edrych ar ddrafft cyn iddo gael ei osod, fel arfer yn ystod proses ymgynghori Llywodraeth y Cynulliad. Os felly, byddai angen newid y Rheolau Sefydlog i ganiatáu i offerynnau statudol drafft gael eu hystyried cyn iddyn nhw gael eu gosod.

4.27 Roedd Cyngor Cefn Gwlad Cymru¹⁷ hefyd yn credu y byddai'n syniad da i'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth a'r Pwyllgorau Craffu gael rhestr o gynigion deddfwriaeth drafft, er mwyn iddyn nhw i gyd gael cyfle i graffu ar eitemau arwyddocaol.

¹⁴ http://www.opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/1946/cukpga_19460036_en_1

¹⁵ SLC(3)-20-08: Papur 3: Tystiolaeth i'r Ymchwiliad, 29 Medi 2009

¹⁶ Cofnod y Trafodion, para 114, 29 Medi 2009

¹⁷ Cyngor Cefn Gwlad Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC6

4.28 Yn gyffredinol, dydy Pwyllgorau Craffu ddim wedi ystyried offerynnau statudol yn y Trydydd Cynulliad; er hynny dydyn nhw ddim yn diystyru chwarae rhan mewn craffu ar offerynnau statudol sy'n debyg o effeithio ar eu meysydd gwaith, er mai cyfyngedig yw eu gallu i wneud y gwaith hwn. Pe bai offerynnau statudol o bryder iddyn nhw, roedd y Pwyllgorau'n credu y dylen nhw gael eu cynnwys yn y gwaith o graffu ar yr offerynnau statudol adeg y gwaith drafftio neu mor gynnar â phosibl er mwyn cael cymaint â phosibl o ddylanwad ar y broses.

Barn y Pwyllgor

4.29 Ar ôl i Offeryn Statudol gael ei osod, dydy'r amserlenni y mae'n rhaid i'r Pwyllgor weithio ynddyn nhw ddim yn caniatáu fawr ddim amser i'r Pwyllgor ystyried cymryd tystiolaeth os bydd yn gweld meysydd lle yr hoffai graffu'n fanylach ar ragoriaethau'r Offeryn Statudol o dan Reol Sefydlog 15.3. Mae hyn yn cyfyngu ar y gallu i ddatblygu rôl y Pwyllgor yn hyn o beth.

4.30 Mae'r Pwyllgor yn cytuno â'r Prif Gynghorydd Cyfreithiol y dylai'r Pwyllgor gael y dewis o ystyried craffu ar offerynnau statudol yn ystod y cyfnod drafft. Byddai hynny'n sicrhau y gallai barn y Pwyllgor ar ragoriaethau'r Offeryn Statudol gael ei chymryd i ystyriaeth cyn i'r fersiwn terfynol gael ei osod gerbron y Cynulliad a'i ystyried yn ffurfiol gan y Pwyllgor, pan nad oes cyfle i ddylanwadu ar gynnwys yr Offeryn, dim ond ei wrthod neu ei gymeradwyo.

4.31 Mae'r Pwyllgor yn cadw mewn cof y dylid cysylltu'n agos â'r Pwyllgorau Craffu ar y mater hwn, er mwyn osgoi unrhyw ddyblygu ar ymdrechion.

Cam 2

Edrych ar y dewis o ystyried offerynnau statudol drafft cyn iddyn nhw gael eu gosod, gyda golwg ar ddiwygio'r Rheolau Sefydlog er mwyn sicrhau na fydd amwysedd mewn perthynas â'r swyddogaeth hon.

Argymhelliad 1

I helpu'r Pwyllgor i graffu ar ragoriaethau offerynnau statudol, mae'r Pwyllgor yn gofyn i Lywodraeth Cynulliad Cymru roi gwybod iddo am unrhyw ymgynghori ar offerynnau statudol a wneir gan Weinidogion Cymru.

Ymgysylltu â'r Gymdeithas Ddinesig

Y Cefndir

4.32 O dan Reol Sefydlog 15.4 mae'n ofynnol i'r Pwyllgor gyflwyno adrodiad ar Offeryn Statudol heb fod yn fwy nag 20 diwrnod ar ôl iddo gael ei osod. Yn aml, yn dibynnu ar yr union ddiwrnod y caiff yr Offeryn Statudol ei osod, dim

ond dau gyfarfod clir sydd ar gael i'r Pwyllgor ei adolygu. Oherwydd yr amserlenni hyn, cyfyngedig eithriadol yw'r cyfle i ymgynghori â'r gymdeithas ddinesig.

Y Dystiolaeth

4.33 Yn eu tystiolaeth nhw roedd Cyngor Cefn Gwlad Cymru¹⁸ yn credu y dylid rhoi ystyriaeth i ymestyn yr amser craffu er mwyn rhoi ystyriaeth fanylach gael i'r materion, a chyfle ar gyfer mwy o ymgysylltu.

4.34 Dywedodd Materion Cyhoeddus Cymru¹⁹ a Chymdeithas y Cyfreithwyr²⁰ fod angen i waith y Pwyllgor gael ei nodi'n eglur ar gyfer rhanddeiliaid allanol i'w helpu i ddeall pa gyfleoedd sydd ar gael i ymgysylltu â gwaith y Pwyllgor.

4.35 Dywedodd Materion Cyhoeddus Cymru²¹ ei bod yn anodd dod o hyd i is-ddeddfwriaeth briodol mewn pryd i'r rhanddeiliaid sicrhau gwybodaeth briodol ac ymgysylltu â'r broses. Awgrymodd Materion Cyhoeddus Cymru y gallai "grŵp defnyddwyr" o arbenigwyr gael ei sefydlu i drafod yn fanylach sut y gallen nhw neu rhanddeiliaid allanol weithio gyda'r Pwyllgor.

4.36 Awgrymodd rhai ymatebwyr hefyd y byddai canllawiau ar wneud cyfreithiau, i ymdrin â phob math o ddeddfwriaeth, gan gynnwys siartiau llif i ddangos y pwyllgorau a'r staff cymorth perthnasol, yn gwella'u gallu i ymateb.

4.37 Mae Pwyllgor Rhagoriaethau Offerynnau Statudol Tŷ'r Arglwyddi wedi cynhyrchu briffiad ar y cyd â'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio i egluro mewn termau syml beth yw deddfwriaeth ddirprwyedig a beth yw eu rôl nhw yn y broses. Mae'r Pwyllgor Rhagoriaethau hefyd wedi cynhyrchu "Guidance on submitting evidence"²² ar gyfer y cyhoedd, sydd ar gael ar wefan y pwyllgor.

Barn y Pwyllgor

4.38 O gofio bod y rhan fwyaf o ddeddfwriaeth Cymru yn dal ar ffurf offerynnau statudol a gynhyrchir gan Weinidogion Cymru, roedd y Pwyllgor yn teimlo bod sicrhau ymwybyddiaeth o broses is-ddeddfwriaeth yn bwysig iawn. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd y dyddiad cau o 20 diwrnod ar gyfer ymgynghori yn cyfyngu ar y cyfle i gymryd tystiolaeth gan y cyhoedd, ac felly mae angen cymryd camau i godi ymwybyddiaeth gyffredinol y rhanddeiliaid am rôl y Pwyllgor a sicrhau eu bod yn gallu cyflwyno'u barn i'r Pwyllgor os ydyn nhw'n dymuno.

¹⁸ Cyngor Cefn Gwlad Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC6

¹⁹ Materion Cyhoeddus Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC3

²⁰ Cymdeithas y Cyfreithwyr, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC2

²¹ Materion Cyhoeddus Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC3

²² <http://www.parliament.uk/documents/upload/Merits%20Committee%20Guidance%20for%20Public%20July%202006.pdf>

4.39 Yn y dystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor cafwyd amryw o awgrymiadau ar gyfer gwella'r ymgysylltu â'r rhanddeiliaid, sef awgrymiadau y bydd y Pwyllgor yn bwrw ymlaen â nhw. Mae'r rhain yn cynnwys:

- defnyddio'r wefan yn well i ofyn am farn allanol;
- gwella'r wefan i roi gwybod pa offerynnau statudol sydd wedi'u gosod a pha bryd y maen nhw i gael eu hystyried;
- cynhyrchu canllawiau syml a fyddai'n egluro i'r rhanddeiliaid sut i gyflwyno tystiolaeth a pha bryd;
- gwell gwybodaeth i Aelodau Cynulliad eraill ynghylch pa offerynnau statudol sy'n cael eu hystyried.

4.40 Gall camau gael eu cymryd hefyd gan Lywodraeth Cynulliad Cymru i wella ymwybyddiaeth rhanddeiliaid o is-ddeddfwriaeth, yn enwedig yn ystod y cyfnodau ymgynghori. Rhoddir sylw i hyn isod (gweler 'Cyrchu gwybodaeth am is-ddeddfwriaeth Cymru').

Cam 3

Roedd y Pwyllgor o'r farn mai cyfyngedig fyddai'r potensial ar gyfer cynnwys rhanddeiliaid allanol yn y broses o graffu ar offerynnau statudol o gofio'r cyfnod cyfyngedig o 20 diwrnod ar gyfer adroddiadau a nodir yn Rheol Sefydlog 15.4. Er hynny, dylai gwaith gael ei wneud i sicrhau bod gan y rhanddeiliaid well dealltwriaeth o brosesau is-ddeddfwriaeth.

Gwybodaeth i gyd-fynd ag Offerynnau Statudol Cymru

Y Cefndir

4.41 Ar hyn o bryd, mae Memorandwm Esboniadol yn cael ei gyhoeddi gyda phob Offeryn Statudol. Mae hwn yn disgrifio diben ac effaith arfaethedig yr Offeryn Statudol, pa ymgynghori sydd wedi bod yn ei gylch a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r adolygu ar ôl iddo gael ei roi ar waith. Mae'n cael ei gyhoeddi ar wefan y Cynulliad ochr yn ochr â'r Offeryn Statudol.

4.42 Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn paratoi Cod Ymarfer ar Asesiadau Effaith Rheoleiddiol ar gyfer is-ddeddfwriaeth, gan nodi sut a pha bryd y byddan nhw'n asesu effaith reoleiddiol y ddeddfwriaeth y maen nhw'n ei gwneud ar y rhai yr effeithir arny'n nhw. Ymgynghorodd Llywodraeth Cynulliad Cymru ar hyn yn ystod hydref 2008. Mae hyn yn ofynnol o dan adran 76 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Pan gaiff y manylion terfynol eu pennu, bydd y cod yn ymdrin ag ystod eang o orchmynion, rheoliadau ac is-ddeddfwriaeth arall.

Y Dystiolaeth

4.43 Cafwyd rhywfaint o dystiolaeth a oedd yn galw am wella'r wybodaeth a gynhwysir yn y Memorandwm Esboniadol, er nad oedd y dystiolaeth yn benodol o ran awgrymu sut y dylai'r Memorandwm Esboniadol gael ei wella.

4.44 Awgrymodd Cyngor Cefn Gwlad Cymru²³ y dylai'r Pwyllgor gymryd i ystyriaeth wybodaeth a gynhwysir yn yr Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol ar oblygiadau ariannol offerynnau statudol wrth iddo graffu ar offerynnau statudol.

4.45 Awgrymodd Ysgol y Gyfraith, Caerdydd²⁴ a Chymdeithas y Cyfreithwyr²⁵ y dylai'r Pwyllgor ystyried cyhoeddi canllawiau i Lywodraeth Cynulliad Cymru ar lefel yr wybodaeth y mae ei hangen mewn Memoranda Esboniadol (codir y mater hwn hefyd mewn perthynas ag offerynnau statudol sy'n gweithredu Cyfarwyddbau Ewropeaidd) a fyddai'n ei helpu i wneud ei waith craffu.

4.46 Roedd Ysgol y Gyfraith, Caerdydd²⁶ yn gryf o blaid ymagwedd o'r fath ac awgrymodd yr Ysgol y dylid defnyddio canllawiau'r Pwyllgor Rhagoriaethau i Adrannau'r Deyrnas Unedig ac adroddiad Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth yr Alban ar "Inquiry into the Regulatory Framework in Scotland"²⁷ fel man cychwyn ar gyfer ystyried canllawiau i adrannau Llywodraeth Cynulliad Cymru a datblygu'r cydweithredu â Llywodraeth Cynulliad Cymru.

Barn y Pwyllgor

4.47 Nododd y Pwyllgor arfer y Pwyllgor Rhagoriaethau o gyhoeddi canllawiau ar gyfer adrannau ynghylch cynnwys Memoranda Esboniadol ac Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol.

4.48 Roedd y Pwyllgor yn teimlo ei bod yn bwysig monitro ansawdd yr wybodaeth a geir mewn Memoranda Esboniadol ac asesu sut maen nhw'n cydymffurfio â'r Cod ar Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol.

Cam 4

Cytunodd y Pwyllgor ei bod yn bwysig monitro ansawdd yr wybodaeth a ddarperir yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cael ei osod gydag offerynnau statudol a bydd yn gwneud hyn yn y dyfodol fel rhan o adolygiad blynyddol y Pwyllgor wrth iddo ddatblygu'r ffordd o wneud ei waith ar ragoriaethau a swm y gwaith hwnnw.

²³ Cyngor Cefn Gwlad Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC6

²⁴ Cofnod y Trafodion, para 78-79, 29 Medi 2008

²⁵ Cymdeithas y Cyfreithwyr, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC2

²⁶ Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC7

²⁷ <http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/subleg/inquiries/regfram/su04-001-regfram.htm>

Cyrchu gwybodaeth am is-ddeddfwriaeth Cymru

Y Cefndir

4.49 Mae rhestr lawn o offerynnau statudol ar gael, fel y cawson nhw eu gosod, ar wefan Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Mae'r rhestr yn cael ei chynnal gan y tîm o glercod is-ddeddfwriaeth yn yr adran ar y wefan sy'n ymwneud ag is-ddeddfwriaeth. Does dim rhestr gyfatebol ar wefan Llywodraeth Cynulliad Cymru, er mai deddfwriaeth Llywodraeth Cynulliad Cymru yw'r deddfwriaeth erbyn hyn, nid deddfwriaeth Cynulliad Cenedlaethol Cymru, o ganlyniad i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

4.50 Dim ond offerynnau statudol lleol ac offerynnau anstatudol sy'n cael eu rhestru ar wefan Llywodraeth Cynulliad Cymru, megis rhai cyfarwyddiadau, canllawiau neu godau ymarfer. Yn gyffredinol, dydy'r rhain ddim yn cael eu cyflwyno i'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth i gael eu hystyried. Mae gwefan Llywodraeth Cynulliad Cymru yn nodi bod offerynnau statudol cyffredinol (o'r math a gyflwynir i'r Pwyllgor) yn cael eu cyhoeddi gan Swyddfa Gwybodaeth y Sector Cyhoeddus (OPSI).

Y Dystiolaeth

4.51 Roedd sawl un o'r ymatebwyr, gan gynnwys Cymdeithas y Cyfreithwyr,²⁸ a Materion Cyhoeddus Cymru,²⁹ yn feirniadol o'r anhawster a geir wrth gyrchu is-ddeddfwriaeth sy'n cael ei gwneud gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, a dod o hyd i ddogfennau ymgynghori ar deddfwriaeth, sy'n cael eu rhestru ar hyn o bryd ymhlith ymgynghoriadau polisi. Roedd Materion Cyhoeddus Cymru³⁰ yn teimlo y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru ystyried sut i sicrhau ei bod yn fwy hygyrch, ac mai mater i Swyddfa Gwybodaeth y Sector Cyhoeddus³¹ neu Ddeddfwriaeth Cymru Ar-lein³² ar hyn o bryd oedd rhoi mynediad i'r cyhoedd i deddfwriaeth y Gweinidogion. Roedden nhw'n teimlo hefyd fod lle i wella ar waith ymgynghori Llywodraeth Cynulliad Cymru ar is-ddeddfwriaeth.

4.52 Yn ei dystiolaeth ef i'r Pwyllgor, roedd y Cwnsler Cyffredinol³³ yn fodlon ystyried a ddylai offerynnau statudol gael eu cyhoeddi ar wefan Llywodraeth Cynulliad Cymru hefyd.

Barn y Pwyllgor

4.53 Mae'r Pwyllgor yn teimlo'n gryf ei bod yn bwysig i'r rhanddeiliaid gael mynediad clir a hawdd i wybodaeth am is-ddeddfwriaeth a allai effeithio arny'n nhw. Mae'r Pwyllgor yn credu bod yna le i wella o ran yr wybodaeth sydd ar gael am is-ddeddfwriaeth ar wefan Llywodraeth Cynulliad Cymru.

²⁸ Cofnod y Trafodion, para 71-72, 4 Tachwedd 2008

²⁹ Materion Cyhoeddus Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC3

³⁰ Materion Cyhoeddus Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC3

³¹ <http://www.opsi.gov.uk/>

³² <http://www.wales-legislation.org.uk/>

³³ Cofnod y Trafodion, para 98, 11 Tachwedd 2008

4.54 Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai adrannau Llywodraeth Cynulliad Cymru nodi'n glir pan fôn nhw'n ymgynghori ar faterion is-ddeddfwriaeth neu faterion polisi sy'n golygu bod angen rhoi deddfwriaeth ar waith ar ffurf rheoliadau.

Argymhelliad 2

Dylai dull Llywodraeth Cynulliad Cymru o ddarparu gwybodaeth i'r cyhoedd am is-ddeddfwriaeth gael ei adolygu gan y Cwnsler Cyffredinol.

Blaenraglen Waith Is-ddeddfwriaeth

Y Cefndir

4.55 Yn yr Ail Gynulliad, pan oedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn gyfrifol am wneud is-ddeddfwriaeth, byddai Gweinidogion Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cyflwyno blaenraglen waith o is-ddeddfwriaeth i Bwyllgorau Pwnc a Phwyllgor Deddfau'r Cynulliad. Dyw'r arfer hwn ddim yn digwydd bellach gan nad oes angen iddyn nhw gyflwyno'r holl deddfwriaeth ddrafft i'r Cynulliad cyn iddi gael ei gwneud gan y Gweinidogion.

4.56 Fel y nododd y Cwnsler Cyffredinol,³⁴ mae yna broses anffurfiol ar gyfer rhoi gwybod i swyddogion y Pwyllgorau am ddatblygiadau is-ddeddfwriaeth (hynny yw pa offerynnau statudol i'w disgwyl yn y misoedd sydd i ddod). Mae swyddogion y Pwyllgorau'n nodi mai prif ddiben hyn yw eu helpu i reoli llwyth gwaith cynghorwyr ac agendâu'r Pwyllgor. Mae'n nodi pa offerynnau statudol a ddylai gael eu cyflwyno i'r Pwyllgor yn y 4-6 wythnos nesaf, ond nid yw'n addas i'w chyhoeddi, gan ei bod yn ddogfen fyw (hynny yw yn agored i gael ei newid).

Y Dystiolaeth

4.57 Cafodd y Pwyllgor wybod gan y Pwyllgor Rhagoriaethau fod rhai o adrannau Llywodraeth y DU yn cynhyrchu blaenraglenni gwaith, er enghraifft y "Statement of Forthcoming Legislation 2008 and 2009" gan Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig.³⁵

4.58 Yn eu tystiolaeth nhw, tynnodd Cyswllt Amgylchedd Cymru³⁶ sylw at enghreifftiau pan fo Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gohirio ymgynghori ar eu cynlluniau ar gyfer cyflwyno is-ddeddfwriaeth o ganlyniad i Ddeddfau Seneddol newydd, a bod rheoliadau'n cael eu cyflwyno yn hwyrach nag yn Lloegr. Roedden nhw o'r farn y gallai hyn ddigwydd am nad yw'r pwerau wedi

³⁴ Cofnod y Trafodion, para 85, 11 Tachwedd 2008

³⁵ <http://www.defra.gov.uk/corporate/regulat/pdf/forthcomingleg-update-august2008.pdf>

³⁶ Cyswllt Amgylcheddol Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC4

cael yr un lefel o ystyriaeth yng Nghymru, neu am fod yna oedi wrth sicrhau'r adnoddau angenrheidiol.

4.59 O holi'r Cwnsler Cyffredinol, doedd e ddim yn derbyn bod yna oedi yng Nghymru ac esboniodd fod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn rhoi blaenoriaeth i ddeddfwriaeth yn ôl ei blaenoriaethau.³⁷

4.60 Nododd rhai o'r Pwyllgorau Craffu y byddai blaenraglen waith o is-ddeddfwriaeth yn fuddiol o ran bwydo'u blaenraglenni gwaith hwythau, er i rai nodi na fyddai hynny'n golygu eu bod yn bwriadu dychwelyd i arfer yr Ail Gynulliad lle byddai pob Pwyllgor yn rhoi ystyriaeth yn systemataidd i'r flaenraglen waith o offerynnau statudol gan nodi'r rhai y dylid gwneud mwy o waith craffu arnyn nhw.

Barn y Pwyllgor

4.61 Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod newid ymagwedd wedi bod at y gweithdrefnau sy'n gymwys wrth wneud offerynnau statudol a chraffu arnyn nhw, o ganlyniad i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Er hynny, dydy'r Pwyllgor ddim yn teimlo bod hynny'n golygu nad yw cyhoeddi blaenraglen waith o is-ddeddfwriaeth yn ddymunol nac yn bosibl mwyach.

4.62 Mae'r Pwyllgor yn credu bod blaenraglen waith o'r fath yn allweddol er mwyn sicrhau gwell tryloywder yn y broses i'r cyhoedd a'r rhanddeiliaid. Bydd yn hwyluso ymgysylltu rhyngddyn nhw a Llywodraeth Cynulliad Cymru ar faterion rheoleiddio a rhyngddyn nhw a gwaith y Pwyllgor wrth graffu ar offerynnau statudol. Byddai hefyd yn galluogi Pwyllgorau'r Cynulliad i fod yn ymwybodol o'r offerynnau statudol a fyddai ar y gweill yn y meysydd sydd o ddiddordeb iddyn nhw (gweler isod hefyd).

4.63 Awgrymir y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru ystyried yr arferion da yn Whitehall a grybwyllwyd gan y Pwyllgor Rhagoriaethau, lle bydd adrannau penodol yn cyhoeddi rhaglen ar gyfer cyflwyno deddfwriaeth i roi pwerau dirprwyedig ar waith o dan Ddeddfau newydd a pha waith ymgynghori a fyddai'n cael ei wneud. Byddai'n ateb diben tebyg i'r cynlluniau trosi mewn perthynas â gweithredu Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd (gweler yr adran ar Ddeddfwriaeth Ewropeaidd).

Argymhelliad 3

Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru anelu at gyflwyno blaenraglen waith ar gyfer chwe mis i'r Cynulliad a ddylai gynnwys:

- cynlluniau'r adrannau ar gyfer ymgynghori ar offerynnau statudol;
- yr holl offerynnau statudol y mae'n anelu at eu cyflwyno i'r Pwyllgor;

³⁷ Cofnod y Trafodion, para 82, 11 Tachwedd 2008

- cynlluniau'r adrannau ar gyfer arfer pwerau dirprwyedig y Gweinidogion a roddwyd o ganlyniad i Ddeddfau Seneddol a Mesurau Cynulliad newydd a fabwysiadwyd yn y chwe mis blaenorol.

Rôl y Pwyllgorau Craffu mewn perthynas ag is-ddeddfwriaeth

Y Cefndir

4.64 Os oes unrhyw bwyllgor, heblaw'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth, yn bwriadu cyflwyno adroddiad ar offeryn statudol sy'n dod o dan y weithdrefn gadarnhaol, mae Rheol Sefydlog 24.7 yn datgan bod rhaid iddo roi hysbysiad i'r llywodraeth heb fod yn fwy na saith diwrnod ar ôl i'r offeryn neu'r drafft gael ei osod. Does dim cyfyngiad o'r fath yn gymwys mewn perthynas ag offerynnau sy'n dod o dan y weithdrefn negyddol, er mai dim ond 40 diwrnod sydd gan yr Aelodau ar ôl iddyn nhw gael eu gosod i gyflwyno cynnig i ddiddymu'r offeryn.

Y Dystiolaeth

4.65 Dangosodd yr ymatebion a gafwyd oddi wrth y Pwyllgorau Craffu fod yna le ar gyfer gwell cysylltu a chyfnwid gwybodaeth rhwng y Pwyllgorau Craffu a'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth. Er hynny, dywedodd y rhan fwyaf o'r Pwyllgorau Craffu y byddai yna gyfyngiadau amser ar faint o waith craffu ar offerynnau statudol a allai gael ei wneud heb effeithio ar rannau eraill o lwyth gwaith y Pwyllgorau. Roedd yr Is-bwyllgor Datblygu Gwledig³⁸ a'r Pwyllgor Cynaliadwyedd³⁹ yn credu ei bod yn bwysig peidio â dyblygu gwaith craffu a sicrhau bod yna wahaniaeth clir, sy'n cael ei ddeall yn dda, rhwng rôl y ddau bwyllgor.

4.66 Dangosodd sylwadau ysgrifenedig y Pwyllgorau Craffu eu bod yn fodlon cyfnwid gwybodaeth rhwng pwyllgorau. Byddai hynny'n cynnwys tynnu sylw at bryderon ynghylch rheoliadau ar y gweill a fyddai'n cael eu nodi yn ystod ymchwiliadau, craffu ar waith y Gweinidogion neu basio Mesurau Cynulliad a Mesurau'r DU.

4.67 Dywedodd y Pwyllgor Cyfle Cyfartal⁴⁰ fod ganddo bryderon ynghylch i ba raddau y mae materion cydraddoldeb yn cael eu prif-ffrydio yn y ddeddfwriaeth gyfredol, ac y byddai'n croesawu craffu ar ddeddfwriaeth o safbwynt cydraddoldebau, yn dibynnu ar flaenoriaethau ei raglen waith.

Barn y Pwyllgor

4.68 Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod angen iddo fod yn glir ynghylch ei gylch gorchwyl ei hun, i ba raddau y mae'n gorgyffwrdd â chylch gwaith pwyllgorau

³⁸ Yr Is-bwyllgor Datblygu Gwledig, cyflwyniad ysgrifenedig, SLC17

³⁹ Y Pwyllgor Datblygu Cynaliadwy, cyflwyniad ysgrifenedig, SLC18

⁴⁰ Y Pwyllgor Cyfle Cyfartal, cyflwyniad ysgrifenedig

eraill a chyfleu hynny'n glir i'r pwyllgorau eraill. Un gwahaniaeth clir fyddai na fydd y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth at ei gilydd yn ystyried offerynnau statudol adeg y cyfnod ymgynghori, er bod y Pwyllgor yn awyddus i gael yr opsiwn o wneud hynny, os bydd angen (gweler yr adran ar Offerynnau Statudol Drafft).

4.69 Awgrymir yn y lle cyntaf y byddai'n rhaid i unrhyw gyfnewid gwybodaeth rhwng y Pwyllgorau fod yn anffurfiol a digwydd ar lefel y swyddogion. Fel y nodwyd uchod, pe bai Llywodraeth Cynulliad Cymru yn darparu blaenraglen waith chwe mis o is-ddeddfwriaeth neu hysbysiad ynghylch ymgynghori ar offerynnau statudol, byddai hynny hefyd yn helpu'r Pwyllgorau Craffu i nodi meysydd gwaith posibl neu gysylltiadau â'u gwaith ymchwilio.

Cam 5

Cysylltu â Phwyllgorau Craffu, ar lefel y swyddogion yn bennaf yn y lle cyntaf, gan roi sylw penodol i bryderon ynglŷn ag offerynnau statudol sydd ar y gweill ac sydd wedi'u nodi yn ystod ymchwiliadau, wrth graffu ar waith y Gweinidogion, ac ar y rhai a nodir gan y Pwyllgorau Deddfu wrth i Fesurau Cynulliad a Mesurau'r DU gael eu pasio.

Craffu ar ôl deddfu

Y Dystiolaeth

4.70 Cododd Cymdeithas y Cyfreithwyr,⁴¹ Cyngor Cefn Gwlad Cymru,⁴² Gofal Arthritis Cymru⁴³ a Materion Cyhoeddus Cymru⁴⁴ i gyd gwestiwn datblygu gwaith craffu ar ôl deddfu ar gyfer deddfwriaeth eilaidd yn y Cynulliad fel rhan allweddol o well rheoleiddio. Nododd Cymdeithas y Cyfreithwyr adolygiad blynyddol y Pwyllgor o ddeilliannau adroddiadau'r Pwyllgor ar is-ddeddfwriaeth fel cam yn y cyfeiriad cywir.

4.71 Roedd Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, yn credu mai'r Pwyllgorau Craffu oedd yn y lle gorau i wneud gwaith craffu ar ôl deddfu. Tanlinellodd Cyngor Cefn Gwlad Cymru y rôl ddefnyddiol a allai gael ei chwarae gan Gomisiwn y Gyfraith mewn perthynas ag adolygu deddfwriaeth.

4.72 Gofynnodd y Pwyllgor am farn Comisiwn y Gyfraith (llythyr dyddiedig 19 Ionawr 2009). Yn eu tystiolaeth i'r Pwyllgor, cyfeiriodd Comisiwn y Gyfraith y Pwyllgor at adroddiad y Comisiwn ar graffu ar ôl deddfu a'r ymateb dilynol a roddwyd gan Lywodraeth y DU. Cynhyrchodd Comisiwn y Gyfraith adroddiad gydag argymhellion ar gyfer system newydd o graffu ar ôl deddfu ar gyfer San

⁴¹ Cofnod y Trafodion, para 37-38, 4 Tachwedd 2008

⁴² Cofnod y Trafodion, para 145, 6 Hydref 2008

⁴³ Gofal Arthritis Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC5

⁴⁴ Cofnod y Trafodion, para 144, 6 Hydref 2008

Steffan yn Hydref 2006.⁴⁵ Cydnabu'r adroddiad nad oedd yna arfer systemataidd o adolygu cyfreithiau ar ôl iddyn nhw ddod i rym er mwyn sicrhau eu bod yn gweithio yn unol â'r bwriad, er y bydd Pwyllgor Rhagoriaethau Tŷ'r Arglwyddi o dro i dro yn argymhell y dylai Llywodraeth y DU adolygu rheoliadau, er enghraifft ymhen y flwyddyn, ar ôl iddyn nhw gynnwys pryderon arwyddocaol mewn adroddiad ar ddarpariaethau offeryn statudol.

4.73 Yn eu hadroddiad, awgrymodd Comisiwn y Gyfraith gyd-bwyllgor Seneddol newydd, a ffyrdd i adrannau'r Llywodraeth roi mwy o ymrwymiad i waith craffu ar ôl deddfu, gan adeiladau ar ddulliau sydd eisoes ar gael, gan gynnwys gwella Asesiadau Effaith Rheoleiddiol at y diben hwn.

4.74 Mae Llywodraeth y DU wedi ymateb i adroddiad Comisiwn y Gyfraith ac wedi nodi y byddai'n cyflwyno ymagwedd systemataidd newydd er mwyn cryfhau gwaith craffu ar ddeddfwriaeth dair blynedd i bump ar ôl iddi gael ei deddfu ('Post Legislative Scrutiny - The Government's Response').⁴⁶ Er hynny, yn nhermau craffu ar ôl deddfu yng Nghymru, allai Comisiwn y Gyfraith ddim cynnig barn oherwydd, yn unol â'i ddull gweithio arferol, roedd y tîm a fu'n gweithio ar hynny wedi'i ddirwyn i ben pan gafodd y prosiect ei gwblhau, ac felly doedd dim arbenigedd ar ôl.

4.75 Er mwyn gwneud rhagor o waith ar graffu ar ôl deddfu yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru, dywedodd Comisiwn y Gyfraith y byddai angen iddo ffurfio rhan o brosiect penodol yn Unfed Raglen ar Ddeg Comisiwn y Gyfraith neu fel cyfeiriad ad hoc penodol, y byddai angen iddo gael ei ariannu'n briodol.

4.76 Awgrymodd Cymdeithas y Cyfreithwyr ymgymryd ag ymarfer craffu ar ôl deddfu, drwy nodi ffrwd ddeddfwriaeth a'i dilyn o gyfnodau Deddf neu Fesur Cynulliad drwodd i roi'r is-ddeddfwriaeth a fyddai'n deillio ohonyn nhw ar waith, megis:

'how the secondary legislative powers were used and whether the type of Order-making process that was allocated to it was the appropriate one, in retrospect. Rather than trying to cover the entire field, perhaps the best way of ensuring extra resources would be to identify one particular exercise as a suitable one for an inquiry and then look at that from cradle to grave, as it were, draw the lessons from it and report on them'.⁴⁷

Barn y Pwyllgor

4.77 Mae'r Pwyllgor yn credu bod y tystion wedi codi mater pwysig, sydd heb gael llawer o sylw hyd yn hyn yn y Cynulliad, ond a ddaw'n bwysicach wrth i'r Cynulliad gynhyrchu mwy o ddeddfwriaeth sylfaenol.

⁴⁵ <http://www.lawcom.gov.uk/docs/cp178.pdf>

⁴⁶ <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7320/7320.pdf>

⁴⁷ Cofnod y Trafodion, para 41, 4 Tachwedd 2008

4.78 Dydy ystyried gwaith craffu ar ôl deddfu ddim ymysg swyddogaethau cyfredol y Pwyllgor, heblaw fel “unrhyw fater deddfwriaethol gyffredinol ei natur” o dan Reol Sefydlog 15.6(v). Ar hyn o bryd, does gan y Pwyllgor mo’r gallu i fabwysiadu’r swyddogaeth hon. Er hynny, pan fydd y Pwyllgor yn dechrau ystyried “rhagoriaethau” offerynnau statudol, fe fydd yn rhoi ystyriaeth i unrhyw wybodaeth a roddir gan Lywodraeth Cynulliad Cymru yn y Memorandwm Esboniadol am adolygu ar ôl gweithredu, yn enwedig felly os oes unrhyw bryderon wedi’u codi ynghylch y rheoliadau.

Gweithdrefnau pwrpasol y Cynulliad ar gyfer is-ddeddfwriaeth

Y Cefndir

4.79 Nodir gweithdrefnau is-ddeddfwriaeth sy’n gymwys ar gyfer offerynnau statudol yn y Cynulliad (sef, yn gyffredinol, y weithdrefn negyddol a’r weithdrefn gadarnhaol) yn Neddf Offerynnau Statudol 1946 (fel y’i diwygiwyd gan Atodlen 10 paragraff 3 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006).

Y Dystiolaeth

4.80 Rhybuddiodd Prif Gyngorydd Cyfreithiol y Cynulliad⁴⁸ y Pwyllgor y gallai’r is-ddeddfwriaeth gynyddu wrth i fesurau gael eu pasio ac awgrymodd y bydd rhaid i’r Pwyllgor feddwl am ffyrdd newydd i graffu ar ddeddfwriaeth y Gweinidogion, er enghraifft defnyddio’r weithdrefn uwch-gadarnhaol.

4.81 Pe bai’r Pwyllgor yn teimlo bod angen addasu lefel bresennol y rheolaeth dros is-ddeddfwriaeth drwy gyfrwng y weithdrefn negyddol neu gadarnhaol safonol, awgrymodd y Prif Gyngorydd Cyfreithiol y gallai’r Pwyllgor ystyried datblygu gweithdrefnau pwrpasol ar gyfer deddfwriaeth Cymru. Gallai’r Pwyllgor geisio gwneud newidiadau i’r gweithdrefnau drwy gyfrwng Mesur (a allai olygu bod angen Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol) neu newid ymagwedd at waith craffu drwy addasu’r Rheolau Sefydlog, er enghraifft i ganiatáu craffu ar offerynnau statudol drafft.

4.82 Yn ystod ymweliad y Pwyllgor â Chaeredin ym mis Mai 2008, cafodd y Pwyllgor ei friffio am ymchwiliad Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth Senedd yr Alban ar fframwaith rheoleiddiol yr Alban ar gyfer is-ddeddfwriaeth.⁴⁹ Ystyriodd Pwyllgor Sesiwn 2⁵⁰ y system ar gyfer trafod a chraffu ar is-ddeddfwriaeth yn Senedd yr Alban, gan wneud argymhellion i wella neu i ddisodli eu gweithdrefnau. Ystyriodd y pwyllgor dilynol yn Sesiwn 3 Senedd yr Alban⁵¹ y system newydd a argymhellwyd gan ei ragflaenydd, ond daeth i’r casgliad mai’r canlyniad mwyaf ymarferol ar gyfer Senedd yr Alban a Llywodraeth yr Alban fyddai gwella’r gweithdrefnau yn y fframwaith a oedd eisoes yn bod.

⁴⁸ Cofnod y Trafodion, para 132, 29 Medi 2009

⁴⁹ <http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/subleg/inquiries/regfram/su04-001-regfram.htm>

⁵⁰ Ail sesiwn Senedd yr Alban, 7 Mai 2003-2 Ebrill 2007

⁵¹ Trydydd sesiwn Senedd yr Alban, 3 Mai 2007 i’r presennol

Barn y Pwyllgor

4.83 Nododd y Pwyllgor awgrym y Prif Gyngorydd Cyfreithiol, a bydd yn monitro meysydd lle y byddai, er enghraifft, yn briodol defnyddio'r weithdrefn uwch-gadarnhaol mewn Mesurau arfaethedig neu ym Mesurau arfaethedig y DU, i sicrhau'r lefel gymesur o waith craffu.

5. Deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd

Trosi Deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd

Y Cefndir

5.1 Cyfarwydddebau yw un o'r tri phrif fath o gyfraith yr Undeb Ewropeaidd - rheoliadau a phenderfyniadau yw'r ddau arall, Yn wahanol i reoliadau, sy'n gymwys yn uniongyrchol ac yn gyfrwymol yn y cyfreithiau cenedlaethol, mae cyfarwyddbau'r Undeb Ewropeaidd yn gorfod cael eu trosi i'r cyfreithiau cenedlaethol drwy gyfrwng deddfwriaeth sylfaenol neu eilaidd.

5.2 Mae cyfarwyddbau'n nodi'r amcanion y mae'r Undeb Ewropeaidd wedi cytuno arny'n nhw ac sy'n gorfod cael eu gwireddu o fewn cyfnod amser penodol, ond maen nhw'n ei gadael yn agored i'r awdurdodau cenedlaethol benderfynu sut y dylai hynny gael ei gyflawni ac ar ba ffurf, wrth iddyn nhw ei drosi i'w cyfreithiau domestig. Mae hyn yn fodd i'r awdurdodau cenedlaethol gymryd i ystyriaeth amgylchiadau domestig wrth roi cyfraith yr Undeb Ewropeaidd ar waith.

5.3 Mae cyfraith yr Undeb Ewropeaidd yn ei gwneud yn ofynnol i ddeddfwriaeth Ewropeaidd gael ei rhoi ar waith mewn modd effeithiol, amserol a chymesur. Polisi pendant Llywodraeth y DU yw trosi cyfarwyddbau i gyfraith y DU fel bod amcanion y mesur Ewropeaidd yn cael eu gwireddu yn brydlon ac yn unol â nodau polisi eraill y DU, gan gynnwys lleihau'r baich ar fusnes. At ei gilydd, bydd Gweinidogion Cymru yn gyfrifol am weithredu Deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd mewn meysydd lle mae'r cymhwysedd wedi'i ddatganoli.

5.4 Mae'r materion yr ymdrinnir â nhw yn yr adran o'r adroddiad hwn sy'n ymwneud ag offerynnau statudol yr un mor gymwys i offerynnau statudol sy'n gweithredu cyfarwyddbau'r Undeb Ewropeaidd ag i unrhyw fath arall o Offeryn Statudol. Er hynny, mae ambell fater ychwanegol i'w gymryd i ystyriaeth wrth i'r Pwyllgor graffu ar y rhain.

5.5 Roedd gan y Pwyllgor ddiddordeb penodol yn y dystiolaeth a gafwyd ar y materion canlynol:

- effeithiolrwydd a thryloywder gweithdrefnau trosi'r Llywodraeth;
- y ba raddau y caiff ac y gwnaiff y Llywodraeth deilwra gwaith i weithredu rheoliadau at anghenion Cymru o gofio'r paramedrau a nodir gan yr Undeb Ewropeaidd;
- y ffordd orau i wneud gwaith craffu effeithiol ac amserol ar y rheoliadau gweithredu.

Y Dystiolaeth

5.6 Yn ei dystiolaeth ef i'r Pwyllgor, mae'r Cwnsler Cyffredinol⁵² yn dweud bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gweithio o fewn y canllawiau sydd wedi'u nodi yng nghanllaw Llywodraeth y DU "Transposition guide: how to implement

⁵² Y Cwnsler Cyffredinol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC8

European directives effectively”, a gyhoeddwyd gan y Gweinidog dros Fusnes a Diwygio Rheoleiddio yn 2007 (“y Canllaw Trosi”), a’r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth a’r Concordat ar Gydlynu Polisi’r Undeb Ewropeaidd.

5.7 Mae’r Cwnsler Cyffredinol yn nodi hyn: “early engagement is essential and there are mechanisms in place to ensure that Assembly Government departments and Legal Services are aware of proposed and confirmed directives to ensure effective and timely implementation”.⁵³

5.8 Mae’r Concordat ar Gydlynu Polisi’r Undeb Ewropeaidd⁵⁴ yn nodi sut y dylai adrannau Whitehall a’r gweinyddiaethau datganoledig gydweithio ar negodi a gweithredu deddfwriaeth Ewropeaidd.

5.9 Mae’r Cwnsler Cyffredinol yn nodi:

‘It is the responsibility of the lead Whitehall Department formally to notify the devolved administrations at official level of any new European Union obligation which concerns devolved matters and which it will be the responsibility of the devolved administrations to implement’.⁵⁵

5.10 Mae’r “Canllaw Trosi” yn datgan [tudalen 8, para 1.8]:⁵⁶

For matters falling within their responsibility, it is for the devolved administrations to consider, in consultation with the Whitehall departments and other devolved administrations, if appropriate, how the obligation should be implemented and enforced within the required timescale, including whether the devolved administrations should implement separately, or opt for GB or UK legislation. Where a devolved administration opts to implement separately, it will have a responsibility to consult the lead Whitehall department, and other departments, as necessary, on its implementation proposals, to ensure that any differences of approach nonetheless produce consistency of effect and, where appropriate, of timing.

5.11 Os nad oes gan y Cynulliad y pwerau penodol i wneud rheoliadau i weithredu holl ofynion Cyfarwyddeb o dan y ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol, yna mae’n gallu cael ei ddynodi, drwy Orchymyn Cyfrin Gyngor, (o dan adran 2(2) o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972)⁵⁷ i gyflwyno rheoliadau i weithredu rhwymedigaethau Ewropeaidd mewn maes penodedig.

5.12 Mae’r “Canllaw Trosi”⁵⁸ hefyd yn esbonio bod rhaid cael Nodyn Trosi i gyd-fynd â bron y cyfan o’r ddeddfwriaeth a osodir gerbron Senedd y DU, boed sylfaenol ynteu eilaidd, i drosi unrhyw Gyfarwyddeb Ewropeaidd, ers mis

⁵³ Y Cwnsler Cyffredinol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC8

⁵⁴ Gweler Rhan II, Adran B o’r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth rhwng Llywodraeth y DU a’r gweinyddiaethau datganoledig yn <http://www.justice.gov.uk/guidance/mou.htm>

⁵⁵ Y Cwnsler Cyffredinol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC8

⁵⁶ <http://www.berr.gov.uk/files/file44371.pdf>

⁵⁷ http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1972/ukpga_19720068_en_1

⁵⁸ Ibid

Tachwedd 2001, a hynny mewn ymateb i gais gan Senedd y DU. Diben y Nodyn Trosi yw esbonio i'r darllenydd, mewn termau syml, sut mae prif elfennau cyfarwyddeb wedi'u trosi neu i'w trosi i gyfraith y DU.

5.13 Yn achos offerynnau statudol, mae'r Nodyn Trosi yn cael ei gyplysu â'r Memorandwm Esboniadol sy'n cael ei osod gyda'r offeryn, a'i gopïo i'r Pwyllgorau Seneddol perthnasol (y Cyd-bwyllgor ar Offerynnau Statudol a Phwyllgor Rhagoriaethau Tŷ'r Arglwyddi). Dylai'r Memorandwm Esboniadol esbonio mewn termau bras yr ymagwedd at drosi gan danlinellu unrhyw feysydd anodd a chynnwys hanes byr y gwaith craffu o ran pryd y cafodd ei ystyried gan Bwyllgorau Craffu'r Undeb Ewropeaidd.

5.14 Mae'r "Canllaw Trosi" hefyd yn nodi manteision cynhyrchu Nodiadau Trosi [Atodiad 1, tudalen 35, A1.3]:⁵⁹

- a) Production of and availability of Transposition Notes should give those involved in the implementation of the directive(s) a better understanding of the wider context in which their work sits.
- b) Transposition Notes can act as a check that, in the Government's opinion, all of the main elements of a directive have been or will be addressed.
- c) Transposition Notes will increase the transparency and clarity of implementing legislation for both those producing it and those affected by it, as well as Parliament which may not need to ask so many questions on transposition during the passage of legislation.

5.15 Mae'r canllawiau hefyd yn dweud y dylen nhw gael eu darparu ar wefannau'r adrannau mewn modd clir a hygyrch ac y byddai'n fuddiol eu cynnwys i gyd-fynd ag unrhyw ddeddfwriaeth ddrafft a gyhoeddir.

5.16 Cynhaliodd Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol (EERC) Senedd yr Alban ymchwiliad ar drosi cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd, a gyhoeddwyd ar 2 Mai 2008 (Adroddiad 1af, 2008 (Sesiwn 2008), papur SP 89).⁶⁰ Ymwelodd y Pwyllgor â Senedd yr Alban ym mis Mai 2008 a thrafododd ganlyniadau'r Ymchwiliad gyda'r Pwyllgor EERC. Roedd yr Ymchwiliad wedi dod i'r casgliad y dylai Llywodraeth yr Alban, pan gâi wybod am bob rhwymedigaeth i roi Deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd ar waith, roi gwybod yn ffurfiol i Senedd yr Alban drwy gyflwyno cynllun trosi a ddylai gynnwys:

- unrhyw rai penodol o fuddiannau'r Alban a ddylai gael sylw yn ystod y broses drosi;
- cynlluniau ar gyfer ymgynghori â'r rhanddeiliaid yn ystod y broses drosi;
- cynlluniau ar gyfer ymgysylltu â'r Senedd yn ystod y broses drosi;
- awgrym a yw Llywodraeth yr Alban yn bwriadu defnyddio adran 57(1)⁶¹ a'r rhesymau pam;

⁵⁹ <http://www.berr.gov.uk/files/file44371.pdf>

⁶⁰ <http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/europe/reports-08/eur08-01.htm>

⁶¹ Adran 57(1) o Ddeddf yr Alban, sy'n darparu hyn: "*despite the transfer to the Scottish Ministers by virtue of section 53 of functions in relation to observing and implementing obligations under Community law, any function of a Minister of the Crown in relation to any*

- ai deddfwriaeth sylfaenol ynteu deddfwriaeth eilaidd a ddefnyddir ar gyfer y trosi;
- amserlen debygol y trosi.

5.17 Mae Llywodraeth yr Alban wedi ymrwymo i roi nodiadau trosi i Senedd yr Alban wrth drosi Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd ac mae'n credu bod hyn yn "important practice". Erbyn hyn, mae Llywodraeth yr Alban wrthi'n datblygu canllawiau ar *Handling EU obligations in Scotland*,⁶² sy'n cymryd i ystyriaeth argymhellion ymchwiliad y Pwyllgor. Mae hyn yn rhan o nod Gweithrediaeth yr Alban o sicrhau bod Deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd yn cael ei thrafod mewn modd clir a chyson ar draws y Llywodraeth, gan ddod â mwy o dryloywder i'r broses.

5.18 Yn benodol, mae canllawiau drafft Llywodraeth yr Alban yn pennu y dylai pob tîm prosiect lunio "an implementation plan which can then be supplied to the Scottish Parliament and key external partners at an early stage and wherever appropriate thereafter". Dylai fersiwn cynnar o'r cynllun gael ei gyflwyno i'r pwyllgor perthnasol heb fod yn hwyrach nag wyth wythnos ar ôl cyhoeddi rhwymedigaeth.

5.19 Yn Senedd yr Alban, mae eu Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol yn cael adroddiadau rheolaidd oddi wrth Weinidogion yr Alban sy'n darparu'r wybodaeth ddiweddaraf ar y cynnydd wrth drosi Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd.

5.20 Soniodd Cymdeithas y Cyfreithwyr⁶³ am yr angen i sicrhau bod yna Femorandwm Esboniadol clir a thrylwyr i gyd-fynd ag offerynnau statudol sy'n gweithredu Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd er mwyn esbonio sut mae'r Offeryn Statudol yn rhoi ei heffaith i'r gyfarwyddeb a pha ffactorau yng Nghymru a gymerwyd i ystyriaeth. Roedd Materion Cyhoeddus Cymru⁶⁴ o blaid y syniad y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru gyhoeddi nodiadau trosi wrth i gyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd gael eu rhoi ar waith gan Weinidogion Cymru. Roedden nhw'n credu y byddai hynny'n gwella'r tryloywder o ran rhoi Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd ar waith. Roedd Cyngor Cefn Gwlad Cymru hefyd yn credu y byddai'n gam ymlaen. Cyfeiriodd y Cyngor yn bennaf at argymhellion EERC Senedd yr Alban yn hyn o beth fel model y gallai'r Pwyllgor ddymuno'i fabwysiadu.

5.21 Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol⁶⁵ y byddai'n edrych ar sut y gallai Llywodraeth Cynulliad Cymru egluro'r sefyllfa o ran nodiadau trosi ac y byddai'n ystyried argymhellion y Pwyllgor yn eu cylch.

⁶² Gweler gwefan Llywodraeth yr Alban:

<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/International-Relations/Europe/TranspositionsInfrctions/ProceduralReform>

⁶³ Cofnod y Trafodion, para 62-65, 4 Tachwedd 2008

⁶⁴ Materion Cyhoeddus Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC3

⁶⁵ Cofnod y Trafodion, para 106, 11 Tachwedd 2008

5.22 Ychydig yn unig o dystiolaeth a gafwyd ynghylch i ba raddau y caiff ac y gwnaiff Llywodraeth Cynulliad Cymru deilwra'r rheoliadau gweithredu at anghenion Cymru. Crybwyllodd Cyswllt Amgylchedd Cymru⁶⁶ esiampl rhoi'r Gyfarwyddeb Asesu Amgylcheddol Strategol ar waith, gan fynegi siom ynghylch y dull llai manwl a arddelwyd gan Lywodraeth Cynulliad Cymru o'i gymharu â'r hyn a wnaeth Gweithrediaeth yr Alban. Teimlai Cyngor Cefn Gwlad Cymru fod y gwaith i deilwra Deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd at anghenion Cymru yn bur amrywiol.

5.23 Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, mae'r Cwnsler Cyffredinol⁶⁷ yn esbonio bod Whitehall, yn unol â'r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth, yn rhoi gwybod i'r gweinyddiaethau datganoledig am unrhyw rwymedigaeth newydd o du'r Undeb Ewropeaidd y mae'n rhaid i'r gweinyddiaethau datganoledig eu rhoi ar waith. Mater i'r gweinyddiaethau datganoledig wedyn yw ystyried, gan ymgynghori â'r adran yn Whitehall sy'n cymryd yr awenau, sut y dylai'r rhwymedigaeth gael ei rhoi ar waith, gan gynnwys a ddylai Gweinidogion Cymru ei rhoi ar waith ar wahân ynteu dewis deddfwriaeth i'r DU gyfan.

5.24 Pwysleisiodd Cymdeithas y Cyfreithwyr⁶⁸ mor bwysig yw hi i Lywodraeth Cynulliad Cymru a'r Cynulliad ymgysylltu'n gynnar â'r broses o wneud cyfreithiau'r Undeb Ewropeaidd er mwyn sicrhau bod buddiannau Cymru'n cael eu cymryd i ystyriaeth. Mae'r Cwnsler Cyffredinol hefyd yn gwneud y pwynt hwn yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, ac esboniodd i'r Pwyllgor sut mae Llywodraeth Cynulliad Cymru'n cyflwyno sylwadau ar ran Cymru yn ystod proses deddfu'r Undeb Ewropeaidd gyda golwg ar sicrhau gwelliannau sy'n addas ar gyfer amgylchiadau Cymru.

5.25 Amlygodd Ysgol y Gyfraith, Caerdydd⁶⁹ hyn fel maes lle y byddai'n fuddiol cysylltu'n agos â'r Pwyllgor Rhagoriaethau, am fod y cyfarwyddebau y mae'n rhaid i Lywodraeth y Cynulliad eu rhoi ar waith yn cael eu rhoi ar waith hefyd yn Lloegr gan Weinidogion Llywodraeth y DU ac yn cael eu hystyried gan y Pwyllgor Rhagoriaethau. Awgrymodd yr Ysgol y dylai'r Pwyllgor fabwysiadu meini prawf tebyg i'r rhai a fabwysiadwyd gan y Pwyllgor Rhagoriaethau wrth asesu sut mae Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd yn cael ei rhoi ar waith. Gallai hyn gael ei wneud ar lefel cydweithredu rhwng swyddogion, i helpu i fwydo'u cyngor i'r Pwyllgor.

5.26 Dywedodd y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol⁷⁰ mai ystyried a chyflwyno adroddiad ar unrhyw faterion sy'n berthnasol i'r ffordd y mae Prif Weinidog Cymru, Gweinidogion Cymru, y Cwnsler Cyffredinol neu'r Cynulliad yn arfer unrhyw rai o'u swyddogaethau ynglŷn â'r Undeb Ewropeaidd neu faterion allanol yw eu cylch gorchwyl nhw. Yn ddiweddar, mae'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol wedi cytuno ar ymagwedd strategol at ei waith; bydd hyn yn cynnwys monitro holl gynigion deddfu'r Undeb Ewropeaidd

⁶⁶ Cyswllt Amgylcheddol Cymru, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC4

⁶⁷ Y Cwnsler Cyffredinol, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC8

⁶⁸ Cymdeithas y Cyfreithwyr, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC2

⁶⁹ Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC7

⁷⁰ Y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC12

y bernir bod iddyn nhw effaith neu berthnasedd arwyddocaol i Gymru, gan gynnwys monitro sybsidiaredd, trosiadau i gyfraith y DU a gweithredu.

5.27 Dywedodd y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol⁷¹ fod peth wmbreth o gynigion deddfu'n cael eu cyflwyno gan yr Undeb Ewropeaidd ac er mwyn nodi'r rhai y bernir eu bod yn arwyddocaol o ran effaith neu berthnasedd i Gymru mae'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol wedi argymhell y dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru

- drefnu bod holl Femoranda Esboniadol Llywodraeth y DU am gynigion deddfu a chynigion polisi Ewropeaidd sy'n berthnasol i Gymru ar gael yn brydlon
- cynhyrchu ar gyfer y Pwyllgor fersiwn Llywodraeth Cynulliad Cymru o bob Memorandwm Esboniadol, gan esbonio'i barn ar yr holl gynigion newydd sydd â chanlyniadau datganoledig a'r goblygiadau y byddan nhw'n eu creu ar gyfer Cymru

5.28 Croesawodd y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol ystyriaeth ar unrhyw ddull ffurfiol a ddarperid gan y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth a fyddai'n cysylltu ei waith â gwaith y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol ar ystyried Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd sydd o ddiddordeb neu bryder penodol.

5.29 Roedd y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol o blaid darparu nodiadau trosi, a nododd y gallai darparu nodiadau trosi yn debyg i'r rhai a gynigiwyd gan Bwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol Senedd yr Alban roi gwybodaeth fuddiol i helpu'r broses graffu.

Barn y Pwyllgor

5.30 Mae'r Pwyllgor yn cydnabod mai yn nyddiau cynnar y gwaith negodi ym Mrwsel rhwng sefydliadau deddfu perthnasol yr Undeb Ewropeaidd (y Comisiwn Ewropeaidd, Cyngor y Gweinidogion a Senedd Ewrop) y ceir y prif gyfle i ddylanwadau ar gyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd. Mae craffu ar y cysylltiadau rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru, Llywodraeth y DU a'r sefydliadau hyn, yn ystod y negodi ar ddeddfwriaeth, yn dod o fewn cylch gorchwyl y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol.

5.31 Er hynny, pan fydd Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd wedi'u mabwysiadu'n gyfraith, rhaid i'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth graffu ar y rheoliadau sy'n cael eu gwneud er mwyn rhoi rhwymedigaethau Gweinidogion Cymru o dan gyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd ar waith, wrth iddyn nhw gael eu gosod gerbron y Cynulliad.

5.32 Mae'r Pwyllgor yn cytuno gyda Phwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol y Cynulliad fod yna le ar gyfer gwell cyfnewid gwybodaeth rhwng y ddau bwyllgor ac roedd yn teimlo y byddai'n fuddiol cael gwybod am unrhyw adroddiad ganddyn nhw ar Gyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd. Nododd y Pwyllgor y gall fod bwlch o rai blynyddoedd rhwng y trafod cynnar ar

⁷¹ Y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC12

Gyfarwyddebau drafft yr Undeb Ewropeaidd a'r adeg y bydd yr offerynnau statudol gweithredu yn cael eu cyflwyno gan Weinidogion Cymru i'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth.

5.33 Mae'r Pwyllgor yn credu ei bod yn bwysig cymryd camau i sicrhau bod y broses o drosi cyfreithiau Ewropeaidd i gyfraith Cymru yn fwy tryloyw. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth yr Alban ill dwy wedi ymrwmo i roi gwybodaeth gliriach a gwell i'w Seneddau ynghylch gweithredu Deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd, a hynny ar ffurf nodiadau trosi pan fydd offerynnau statudol yn cael eu gosod, neu gynlluniau trosi ar adeg gynharach, ac mae'n credu y byddai o les i'r Cynulliad ac i'r cyhoedd pe bai dull tebyg yn cael ei fabwysiadu gan Lywodraeth Cynulliad Cymru.

Cam 6

Gweithio gyda'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol i ystyried mecanweithiau a fyddai'n cysylltu gwaith y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol â gwaith y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth wrth ystyried Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd a fyddai o ddiddordeb neu bryder penodol.

Argymhelliad 4

Dylai'r Cwnsler Cyffredinol adolygu sut mae gwybodaeth yn cael ei darparu ar gyfer y Cynulliad ar sut y caiff Cyfarwyddebau Ewropeaidd eu rhoi ar waith gan Weinidogion Cymru, gan gynnwys darparu nodiadau trosi mewn Memoranda Esboniadol i Offerynnau Statudol, er mwyn gwella tryloywder i'r cyhoedd a'r Cynulliad.

Ar ôl i Gyfarwyddebau gael eu mabwysiadu a bod angen eu trosi yn rheoliadau gan Weinidogion Cymru, byddai'n helpu tryloywder pe bai Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cynhyrchu cynlluniau trosi wrth roi Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd ar waith, yn debyg i'r cynnig yn yr Alban.

6. Mesurau'r DU: Craffu ar Bwerau Dirprwyedig

Y Cefndir

6.1 Mae Rheol Sefydlog 15.6 (ii) yn galluogi'r Pwyllgor i graffu ar bwerau dirprwyedig ym Mesurau'r DU.

6.2 Fel rhan o'i ymchwiliad, roedd y Pwyllgor am adolygu ac ystyried y canlynol:

- y gweithdrefnau sydd wedi'u sefydlu i egluro sut mae goblygiadau Mesurau'r DU ar feysydd lle mae'r cymhwysedd wedi'i ddatganoli a phwerau Gweinidogion Cymru;
- sut mae penderfyniadau'n cael eu cymryd o ran rhoi pwerau dirprwyedig i Weinidogion Cymru, cytuno ar y gweithdrefnau cymwysadwy ac a ddylai pwerau fframwaith (sef pwerau i wneud Mesurau Cynulliad) gael eu cynnwys ym Mesurau'r DU;
- y cysylltiadau rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru a Llywodraeth y DU mewn perthynas â Mesurau'r DU;
- sut i sicrhau ystyriaeth effeithiol ac amserol ar Fesurau'r DU gan y Pwyllgor.

Y Dystiolaeth

6.3 Roedd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth a gafodd y Pwyllgor ynghylch darpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU yn ymwneud â'r canlynol:

- effaith Mesurau'r DU ar bwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru a phwerau Gweinidogion Cymru;
- pryderon ynghylch y diffyg gwybodaeth a thryloywder yn y broses y mae darpariaethau Cymreig yn cael eu cynnwys ym Mesurau'r DU drwyddi;
- y cysylltiadau rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru a Llywodraeth y DU;
- y rôl gyfyngedig sy'n cael ei chwarae gan y Cynulliad wrth graffu ar Fesurau'r DU;
- pa mor effeithiol yw'r gwaith craffu ar y darpariaethau hyn ym Mae Caerdydd ac yn San Steffan.

6.4 Nid yw'r materion hyn a godwyd gan ymatebwyr yr ymarfer ymgynghori yn newydd ac mae Cymru Yfory⁷² yn awgrymu nad yw'r Cynulliad wedi rhoi sylw priodol i'r mater deddfwriaethol hwn ers Adolygiad Gweithdrefnau'r Cynulliad yn 2001-02.

6.5 Fel y nodwyd yn ymateb Cymru Yfory, mae Pwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin wedi ystyried effaith Mesurau'r DU ar Ddeddfwriaeth San Steffan.⁷³ Mae llawer o'r materion yr ymdrinnir â nhw yn yr adroddiad hwnnw yn debyg i'r materion sy'n cael eu hystyried gan y Pwyllgor hwn chwe blynedd wedyn, gan gynnwys: gwell mynediad i wybodaeth am bwerau deddfwriaeth eilaidd y Cynulliad (ar ôl Deddf Llywodraeth Cymru 2006, mae hyn yn cyfateb i bwerau Gweinidogion Cymru); mae gwybodaeth glir i gyd-fynd â Mesurau'r

⁷² Cymru Yfory, tystiolaeth ysgrifenedig, SLC1

⁷³ (*The Primary Legislative Process as It Affects Wales*, Sesiwn 2002-03 4^{ydd} Adroddiad, HC73, Mawrth 2003).

DU a chynigion ar gyfer deddfwriaeth yn sylfaen holl-bwysig ar gyfer ymgynghori a chraffu effeithiol; cydweithio rhwng San Steffan a'r Cynulliad.⁷⁴

6.6 Cododd Adroddiad Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi ar 'Devolution: inter-institutional relations in the UK'⁷⁵ faterion tebyg. Hefyd, mae Adroddiad Cryno Comisiwn Richard ym mis Mawrth 2004 yn nodi yn y crynodeb gweithredol:

'Mae problem hanfodol o atebolrwydd rhanedig - mae cynigion polisi yn cael eu hargymell gan Lywodraeth y Cynulliad yng Nghymru ond gwleidyddion gwahanol yn San Steffan sy'n craffu arnynt ac yn eu mabwysiadu. Mae rhai cynigion yn cael eu trafod yn fanwl yn y ddau le, tra bo eraill yn syrthio rhwng y ddau, fel ei bod yn anodd i'r cyhoedd a'r cyrff lobbïo wybod pwy sy'n gyfrifol am beth yn ystod pob cam.'⁷⁶

6.7 Mewn ymateb i'r llythyr a anfonwyd gan y Pwyllgor, dywedodd y Pwyllgor Materion Cymreig ei fod wedi cyfrannu at ymchwiliadau Pwyllgorau Dethol y'r Adrannau pan fydd un o Fesurau'r DU yn cynnwys darpariaethau ar gyfer Cymru, ond dywedodd yr ymateb fod y dystiolaeth a gasglwyd yn ystod eu hymchwiliad ar '*The Provision of cross-border public services for Wales: Further and higher education*' wedi tanlinellu problemau yn nealltwriaeth Whitehall o setliad datganoli. Daeth yr adroddiad i'r casgliad hwn:

"Welsh interests are not being adequately taken into account when formulating UK policy, and UK policies are overly based on English interests. We recommend that the Department for Innovation, Universities and Skills establishes processes to ensure that the territorial extent of any policy is clearly identified and communicated by officials before any developments to it are proposed and that this should be done in consultation with the Wales Office and the Welsh Assembly Government [...] there is also a need to establish better protocols and relationships to ensure that the Government's policymaking process routinely considers devolved interests at an early stage".⁷⁷

Barn y Pwyllgor

6.8 Mae'r Pwyllgor yn tanlinellu'r ffaith bod y rhain yn faterion o bwys ers amser maith sydd heb gael sylw digonol byth ers datganoli. Mae'r Pwyllgor yn teimlo bod hwn yn faes lle y mae angen mwy o sylw a mwy o waith craffu manwl nag a gafwyd o'r blaen. Mae'r materion a amlygwyd uchod yn cael rhagor o sylw yn yr isadrannau isod.

⁷⁴ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmwelaf/79/7903.htm>

⁷⁵ <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldconst/28/2801.htm>

⁷⁶ <http://www.richardcommission.gov.uk/content/finalreport/summary-e.pdf>

⁷⁷ (Y Pwyllgor Materion Cymreig, Adroddiad Cyntaf Sesiwn 2008-09, HC 57, *Cross-border provision of public services for Wales: Further and higher education*, paragraffau 105 a 107)

Datganoli pwerau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Gweinidogion Cymru

Y Cefndir

6.9 Gall pwerau gael eu datganoli i Gymru yn sgil Deddf Llywodraeth Cymru 2006 mewn amryw o ffyrdd.

- Gall swyddogaethau deddfu gael eu rhoi i'r Cynulliad Cenedlaethol drwy Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol - sef Gorchymyn Cyfrin Gyngor a wneir gan Ei Mawrhydi gyda chymeradwyaeth Senedd y DU ar ôl i gais gael ei wneud gan y Cynulliad, o dan adran 93 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Bydd gorchymyn o'r fath yn ychwanegu 'materion' at yr 20 o 'feysydd' sydd wedi'u nodi yn Atodlen 5 i Ddeddf 2006.
- Gall swyddogaethau deddfu gael ei rhoi hefyd i'r Cynulliad gan Ddeddfau Seneddol y DU, sy'n ychwanegu materion yn uniongyrchol at Atodlen 5 i Ddeddf 2006.
- gall swyddogaethau gweithredol gael eu trosglwyddo i Lywodraeth y Cynulliad neu i Weinidogion Cymru gan Orchymyn Cyfrin Gyngor a wneir o dan adran 58 o Ddeddf 2006.
- Gall swyddogaethau gweithredol gael eu trosglwyddo hefyd gan Ddeddfau Seneddol y DU.
- Dynodi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau sy'n gweithredu rhwymedigaethau'r Gymuned o dan adran 2(2) o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 (gweler paragraff 5.11)

6.10 Mae Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli yn cael eu paratoi gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder i helpu gweision sifil Whitehall i ymdrin ag agweddau ar ddatganoli.⁷⁸ Mae Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli yn ymdrin â materion fel y trefniadau cyffredin; trafod gohebiaeth; rôl Ysgrifennydd Gwladol Cymru; a phresenoldeb Gweinidogion a Swyddogion y DU yn y Deddfwrfeydd Datganoledig. Mae Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 9 yn ymdrin â *Post-devolution primary legislation affecting Wales*.⁷⁹

6.11 Pan fydd deddfwriaeth sylfaenol yn cael ei pharatoi gan adrannau Whitehall, mae'r canllawiau'n dweud y dylai ystyriaeth gael ei rhoi i ba drefniadau y gall fod eu hangen ar gyfer Cymru. Erbyn i Bwyllgor Rhaglen Ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU ystyried a ddylai'r Mesur gael ei gyflwyno, mae'r canllawiau'n dweud y bydd cytundeb wedi'i sicrhau gyda Gweinidogion Cymru, os yw'n angenrheidiol, ac "in instances where the agreement of the National Assembly for Wales is required, that the Welsh Ministers have agreed to promote the relevant motion in the Assembly".⁸⁰

6.12 Mae'r Canllawiau hefyd yn dweud y dylai adrannau Whitehall gysylltu â Llywodraeth Cynulliad Cymru i sicrhau cydsyniad Cynulliad Cenedlaethol

⁷⁸ Gweler gwefan y Weinyddiaeth Gyfiawnder, Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli <http://www.justice.gov.uk/guidance/devolutionguidancenotes.htm>

⁷⁹ Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, DGN 9, *Post-devolution primary legislation affecting Wales*, 2007. <http://www.justice.gov.uk/docs/dgn09.pdf>

⁸⁰ <http://www.justice.gov.uk/docs/dgn09.pdf>

Cymru i ddeddfu pan fo'n briodol. Mater i Lywodraeth Cynulliad Cymru fydd mynegi barn Cynulliad Cenedlaethol Cymru pan fo'n briodol a chymryd unrhyw gamau sy'n angenrheidiol i sicrhau'r farn honno. Dylai adrannau Whitehall gysylltu'n agos hefyd â Swyddfa Cymru. Bydd y cwestiwn a oes angen cydsyniad Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar y naill law, ynteu cydsyniad Llywodraeth Cynulliad Cymru ar y llaw arall, yn dibynnu ar natur y ddarpariaeth o dan sylw, sy'n cael ei esbonio yn y Canllawiau.⁸¹

6.13 Mae Pwyllgorau Craffu ar hyn o bryd yn craffu ar Fesurau arwyddocaol y DU, gan edrych ar eu goblygiadau ar gyfer Cymru yn gyffredinol, unrhyw bwerau fframwaith arfaethedig a darpariaethau sy'n dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru. Er hynny, nid yw hyn yn golygu bod pob un o Fesurau'r DU sydd â darpariaethau Cymreig yn cael ei ystyried gan un o bwyllograu'r Cynulliad.

6.14 Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn rhoi gwybod i'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth am unrhyw gynigion i drosglwyddo swyddogaethau gweithredol drwy Orchymyn Trosoglwyddo Swyddogaethau o dan adran 58 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Er hynny, gan fod y Gorchmynion hyn yn cael eu gosod gerbron Senedd San Steffan, ni chaniateir i'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth eu hystyried (Rheol Sefydlog 15.7).

Y Dystiolaeth

6.15 Mae Cymru Yfory yn nodi mai dim ond y dull cyntaf o sicrhau pwerau newydd sydd wedi'i restru uchod sy'n gorfod cael ei gymeradwyo gan y Cynulliad - sef sicrhau cymhwysedd i ddeddfu drwy Orchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol. Mae'n awgrymu bod angen i'r Cynulliad chwarae rhan gryfach wrth bennu'r pwerau (boed pwerau deddfu ynteu pwerau gweithredol) sy'n cael eu datganoli i Gymru gan weithredu "as a 'gatekeeper' for all devolved functions", yn unol ag egwyddor gyfansoddiadol goruchafiaeth y deddfwrfa dros y weithrediaeth:

'Powers conferred through Acts of Parliament at Westminster are wholly outside the scrutiny of the Assembly as matters stand, and indeed Devolution Guidance Note 9 specifically asserts...that the consent of the Assembly is not required before framework powers are devolved to it by an Act of Parliament Though scrutiny committess may decide to look in detail at the implications of certain Bills, the Assembly has no formal role in these matters, important though they are. Neither does the Assembly subject the Assembly Government to any substantial scrutiny of the powers it acquires (or chooses to acquire)... The upshot is that the process gives all power to the Assembly Government and leaves the Assembly with at best a marginal role in the acquisition of devolved powers.'⁸²

⁸¹ <http://www.justice.gov.uk/docs/dgn09.pdf>

⁸² Cymru Yfory, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC1

6.16 Mae Cymru Yfory yn feirniadol o'r sefyllfa gyfredol, gan ddweud ei bod yn tueddu i arwain "to increasing confusion about what functions are devolved, and to make it harder for the general public to understand what functions are devolved or to which institution. It aggravates the problems of transparency."

6.17 Mae Cymru Yfory hefyd yn nodi:

'An active role for the Assembly in looking at Westminster as well as National Assembly legislation would help greatly in improving the present system, and the Subordinate Legislation Committee is the organ of the Assembly best placed to undertake this role... Such a [gatekeeper] role will require involvement from the Assembly in plenary, but more detailed consideration of these matters would be an appropriate task for what is presently the Subordinate Legislation Committee to take on'.⁸³

6.18 Rhoddodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru ddim cydnabyddiaeth i unrhyw rôl a chwaraeir gan Bwyllgorau'r Cynulliad wrth graffu ar Fesurau'r DU. Mae'n nodi hyn:

"It is for Parliament to scrutinise Welsh provisions, including framework powers in Bills, and if necessary bring forward amendments in the same manner as for other provisions in primary legislation."⁸⁴

6.19 Rhoddodd y Cwnsler Cyffredinol ei farn yntau ynghylch a ddylid cael system lle bo'r Cynulliad yn mynegi barn a yw'n briodol i'r Gweinidogion gael pwerau i wneud deddfwriaeth ddatganoledig. Roedd yn credu y dylai Pwyllgorau wirio yn bennaf yr offerynnau statudol sy'n deillio o'r pwerau dirprwyedig. Er hynny, nododd y caiff pwyllgorau'r Cynulliad graffu ar Fesurau'r DU er mwyn mynegi barn ynghylch "whether they feel that it is appropriate to devolve that power, and, secondly, whether that power has been devolved broadly enough".⁸⁵ Yn ei farn ef, mater i ddau Dŷ Senedd y DU yn bennaf yw ystyried a fyddai penderfyniadau i ddirprwyo pwerau i Weindogion Cymru ym Mesurau'r DU yn briodol:

'Where an Act of Parliament delegates powers to Welsh Ministers before the Act becomes law... it is open to the House of Commons or the House of Lords to examine whether the delegation of those powers to make Statutory Instruments, for example, would be appropriate. That is a matter for them because at that stage it is still in the hands of Parliament as to whether Welsh Ministers receive that power. Once that power is received by Welsh Ministers, the way in which they seek to exercise that power is ultimately – via the praying against procedure, to use the parliamentary shorthand – a matter for scrutiny by the Assembly if the Assembly feels that the legislation should not be made. ... So, it would be possible for Parliament to examine whether the legislative powers being delegated to Welsh Ministers are sufficient. It

⁸³ Cymru Yfory, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC1

⁸⁴ Yr Ysgrifennydd Gwladol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC9

⁸⁵ Cofnod y Trafodion, para 70, 11 Tachwedd 2008

would also be open for any Assembly committee to examine the proposed delegation of powers to express a view as to whether those powers are sufficiently broad'.⁸⁶

6.20 Nododd Cymdeithas y Cyfreithwyr yn eu tystiolaeth lafar nhw:

'This committee has the ability to set the tone and standard of how the whole question of the delegation of powers is investigated, and perhaps to raise the awareness of the subject committees, when they scrutinise legislation, of this important aspect, namely of how much will be retained by the Assembly and how much will be passed down to the Assembly Government, albeit subject to the appropriate subordinate legislation procedures.'⁸⁷

6.21 Roedd y Pwyllgorau Craffu a ymatebodd yn fodlon cyfnewid gwybodaeth am eu gwaith craffu nhw ar Fesurau'r DU ac yn agored i awgrymiadau ar sut y gallen nhw weithio gydag unrhyw weithdrefnau craffu newydd y gallai'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth eu hawgrymu iddo'i hun.

6.22 Mae Rheol Sefydlog 26 yn nodi pa bryd y mae angen cydsyniad y Cynulliad o ran Mesurau Senedd y DU, drwy ystyried Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.

'26.4 Pan gaiff memorandwm cydsyniad deddfwriaethol ei osod, rhaid i'r llywodraeth gyflwyno cynnig ar yr un pryd ("cynnig cydsyniad deddfwriaethol"), y mae'n rhaid iddo ofyn i'r Cynulliad gytuno i ddarpariaeth berthnasol gael ei chynnwys mewn Mesur perthnasol.'

6.23 Clywodd y Pwyllgor dystiolaeth a oedd yn cyfeirio at y gwahaniaeth rhwng Rheol Sefydlog 26 a Chonfensiwn Sewel⁸⁸ yn yr Alban, sy'n nodi pa bryd y mae ar Senedd yr Alban angen Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.

6.24 Dim ond pan fo Mesur y DU yn cynnwys darpariaethau sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu pan fo'n cael effaith negyddol ar ei gymhwysedd y mae'n ofynnol i'r Cynulliad Cenedlaethol roi ei gydsyniad, ond mae Confensiwn Sewel Senedd yr Alban yn mynnu bod rhaid cael Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol pan fo cymhwysedd deddfwriaethol neu gymhwysedd gweithredol Gweinidogion yr Alban yn cael eu newid.

6.25 Yn ystod y sesiwn tystiolaeth lafar, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol fod gan y Cynulliad Gonfensiwn Sewel yng Nghymru eisoes, "more or less",⁸⁹ a hynny o dan Reol Sefydlog 26. Esboniodd hefyd nad oedd yn briodol i Lywodraeth Cynulliad Cymru ymgynghori â'r Cynulliad ar y pwerau gweithredol y byddai'n eu ceisio:

⁸⁶ Cofnod y Trafodion, para 66, 11 Tachwedd 2008

⁸⁷ Cofnod y Trafodion, para 34, 4 Tachwedd 2008

⁸⁸ <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-02084.pdf>

⁸⁹ Cofnod y Trafodion, para 23, 11 Tachwedd 2008

'It is not possible to bring Bills to the Assembly every time there is a change in Westminster regarding which powers would come to Assembly Ministers. This is something for the Assembly Government and the Ministers to deal with; they are accountable to their committees as regards how they have dealt with Bills⁹⁰.... The Westminster Parliament does not pass Acts where the Assembly has powers in that policy area without the Assembly's permission.'⁹¹

6.26 Mae tystiolaeth Cymdeithas y Cyfreithwyr yn cyffwrdd â mater cysylltiedig – sef yr angen i greu darlun cydlynol o'r jig-so deddfwriaethol. Mae'r dystiolaeth yn dweud:

'the Assembly must think about moving from having this kind of committee, which is based on a Westminster model and was set up to be the guardian of the process of delegating powers to Ministers, to developing a committee that has a remit for looking at how the legislative process—the body of legislation as it affects Wales—is developing as a whole. Whether it is this committee or another body that does that is another matter, but there is a job to be done in trying to come to a view about the coherence of what is developing, because, realistically, you will never move entirely away from Westminster legislating for Wales.'⁹²

Barn y Pwyllgor

6.27 Mae'r Pwyllgor yn nodi nad oes gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru rôl ffurfiol i'w chwarae ar hyn o bryd yn y broses o roi naill ai cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad drwy Fesurau'r DU, nac wrth ddirprwyo pwerau oddi wrth Senedd y DU i Weinidogion Cymru ym Mesurau'r DU (heblaw o dan Reol Sefydlog 26).

6.28 Mae'r Pwyllgor yn cytuno bod yna wendidau yn y system bresennol oherwydd setliad cyfansoddiadol cymhleth y DU, ac nad oes digon o graffu ar ddatganoli pŵer i Weinidogion Cymru gan Senedd y DU. Er hynny, fe all camau gael eu cymryd i sicrhau bod y Cynulliad yn arddel ymagwedd fwy rhagweithiol at graffu ar y materion hyn nag a wneir ar hyn o bryd.

6.29 O ganlyniad i'r ymchwiliad, mae'r Pwyllgor wedi dechrau craffu ar Fesurau'r DU a gyflwynwyd yn San Steffan yn Sesiwn Seneddol 2008-09, gan ddechrau â'r Mesurau Atodiadau Ardrethi Busnes a'r Mesur Prentisiaethau, Sgiliau, Plant a Dysgu.

6.30 Diben gwaith craffu'r Pwyllgor ar Fesurau'r DU fyddai yn gyntaf, dod o hyd i bwerau sy'n ymwneud â Chymru ac a ddylai unrhyw bwerau a roddir i'r Ysgrifennydd Gwladol gael eu rhoi i Weinidogion Cymru (a ydyn nhw'n

⁹⁰ Cofnod y Trafodion, para 21, 11 Tachwedd 2008

⁹¹ Cofnod y Trafodion, para 21-23, 11 Tachwedd 2008

⁹² Cofnod y Trafodion, para 57, 4 Tachwedd 2008

angenrheidiol, neu yn rhy fras, yn rhy gul etc) ac, yn ail, lle mae pwerau wedi'u rhoi i Weinidogion Cymru, ystyried a yw'r gweithdrefnau a awgrymwyd ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth yn briodol

6.31 Gallai hyn arwain at argymhellion i Weinidogion Cymru i wneud cais am welliannau i'r Mesurau gan Lywodraeth y DU. Byddai hefyd yn gwella tryloywder, drwy gyflwyno adroddiadau i'r Cynulliad ar ba bwerau sydd i'w rhoi i Weinidogion Cymru, ac yn helpu dealltwriaeth o sut mae hyn yn ffitio i unrhyw feysydd cymhwysedd cysylltiedig a geisir drwy gyfrwng Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol.

6.32 O ran ble y mae angen Cydsyniad Deddfwriaethol y ddeddfwrfa, mae'r Pwyllgor yn nodi bod y gwahaniaeth rhwng system Senedd yr Alban a gweithdrefnau'r Cynulliad fel y maen nhw wedi'u nodi yn Rheol Sefydlog 26, yn deillio o'r ffordd gynyddol y mae'r Cynulliad yn sicrhau ei bwerau i ddeddfu. Fe allai hynny ei gwneud yn fwyfwy anodd dod o hyd i'r meysydd lle y dylai Rheol Sefydlog 26 fod yn gymwys neu lle na ddylai. O safbwynt allanol, mae'n ddigon posibl y gallai'r ffaith ei bod yn ofynnol i'r Cynulliad roi ei gydsyniad pan fydd San Steffan yn deddfu neu'n dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru mewn rhai meysydd ond nid mewn eraill ymddangos yn anghyson ac yn afresymegol, yn enwedig o'i chymharu â system yr Alban.

6.33 Mae'r Pwyllgor yn gofidio nad yw'r weithdrefn bresennol i'r Cynulliad ystyried Cynigion Cymhwysedd Deddfwriaethol o dan Reol Sefydlog 26 yn caniatáu cyfle digonol ar gyfer gwaith craffu yn y Cynulliad. Ar hyn o bryd, maen nhw'n cael eu cyflwyno yn uniongyrchol i gael eu hystyried yn y Cyfarfod Llawn heb gyfle i unrhyw Bwyllgor wneud gwaith craffu manylach. Er na fydd Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol o reidrwydd yn dod o fewn cylch gorchwyl y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth, mae'r Pwyllgor yn teimlo'n gryf y dylen nhw gael eu cyfeirio er mwyn i naill ai Pwyllgor Craffu neu Bwyllgor Deddfu gyflwyno adroddiad arnyn nhw cyn y bleidlais yn y Cyfarfod Llawn ar y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol.

Cam 7

Mae'r Pwyllgor yn cytuno y dylai wneud gwaith craffu systemataidd ar ddirprwyo pwerau o San Steffan i Weinidogion Cymru ym Mesurau'r DU, er mwyn rhoi sylw i'r bwlch presennol yn y gwaith craffu.

Argymhelliad 5

Dylai'r Pwyllgor Busnes ystyried sut y gallai gwaith craffu gael ei wneud ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol o dan Reol Sefydlog 26 cyn iddyn nhw gael eu trafod yn y Cyfarfod Llawn.

Rhaglen Waith Deddfwriaeth y DU

Y Cefndir

6.34 Mae Rhaglen Waith Deddfwriaeth flynyddol Llywodraeth y DU yn cael ei chyhoeddi ar ddechrau pob sesiwn Seneddol. Cyfeirir ati yn gyffredin fel “Araith y Frenhines”.

6.35 Mae Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn gwneud Datganiad Deddfwriaeth blynyddol i'r Cynulliad mewn Cyfarfod Llawn, ar ôl Araith y Frenhines. Mae'r Ysgrifennydd Gwladol o dan ddyletswydd statudol o dan adran 33 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i ymgynghori â'r Cynulliad Cenedlaethol ynghylch rhaglen ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU.

‘As soon as is reasonably practicable after the beginning of each session of Parliament, the Secretary of State for Wales must undertake with the Assembly such consultation about the UK Governments’ legislative programme for the session as appears to the Secretary of State to be appropriate.’⁹³

6.36 Mae Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli yn dweud bod hyn yn “opportunity for the Assembly to consider the content of individual Bills, in addition to the UK Government’s choice of priorities”.⁹⁴

6.37 Mae Llywodraeth y DU hefyd wedi dechrau cyhoeddi'r rhaglen ddeddfwriaeth ddrafft ers mis Gorffennaf 2007, ond hyd yn hyn ni chafwyd ymgynghori ffurfiol â'r Cynulliad yn ei chylch.

Y Dystiolaeth

6.38 Esboniodd y Cwnsler Cyffredinol yn ei dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor fod yr Ysgrifennydd Gwladol yn gyfrifol am gynrychioli buddiannau Cymru o ran paratoi'r rhaglen ddeddfwriaeth ddrafft. Ymgynghorir â Llywodraeth Cynulliad Cymru pan gaiff ei chyhoeddi, yn yr un modd ag y bydd Llywodraeth Cynulliad Cymru yn ymgynghori â Llywodraeth y DU dim ond pan gaiff rhaglen ddrafft Llywodraeth Cynulliad Cymru ei chyhoeddi. Nododd y Cwnsler Cyffredinol: “when the programme is published, that is the time for the administration to make its representations in terms of what framework powers would be appropriate for Wales”.⁹⁵

6.39 Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol⁹⁶ fod yr Ysgrifennydd Gwladol yn ymgynghori yn gyntaf â Llywodraeth Cynulliad Cymru, mewn cyfarfod gyda Gweinidogion Cymru, ac yn ail, â'r Cynulliad ei hun drwy gyfrwng y drafodaeth flynyddol. Roedd yn credu bod y drafodaeth adran 33 yn bwysig i'r Cynulliad

⁹³ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060032_en_3#pt1-pb10-l1g33

⁹⁴ <http://www.justice.gov.uk/docs/dqn09.pdf>

⁹⁵ Cofnod y Trafodion, para 29, 11 Tachwedd 2008

⁹⁶ Cofnod y Trafodion, para 39, 11 Tachwedd 2008

fel sefydliad gael cynnig barn “on the legislative programme once it is known”.⁹⁷

6.40 Mae'n glir o'r dystiolaeth a gyflwynwyd y dylid ymgynghori â Llywodraeth Cynulliad Cymru o'r dyddiau cynnar wrth i Fesurau'r DU gael eu datblygu, yn unol â Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 9.

6.41 Mae'r dystiolaeth a gyflwynwyd gan y Cwnsler Cyffredinol⁹⁸ a'r Ysgrifennydd Gwladol⁹⁹ yn esbonio bod trafodaethau rhwng y swyddogion a chyfnewidfeydd rhwng y Gweinidogion yn digwydd mewn perthynas â Mesurau unigol cyn i'r rhaglen ddrafft gael ei chyhoeddi, yn ystod ei chyhoeddi ac ar ôl ei chyhoeddi.

6.42 Esboniodd yr Ysgrifennydd Gwladol, yn unol â'r hyn sydd wedi'i nodi ym mharagraff 4 o Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli, eu bod yn disgwyl gweld ymgynghori â Llywodraeth Cynulliad Cymru o ddyddiau cynnar iawn datblygiadau cynigion deddfwriaeth.

‘Following publication of the UK draft legislative work programme, the Wales Office continues to work with colleagues in the Welsh Assembly Government in facilitating discussions on Bills of interest. In terms of formal contacts, I write to the First Minister to invite bids for “Wales only” Bills.’¹⁰⁰

6.43 O ran cymryd i ystyriaeth farn y cyhoedd yng Nghymru, esboniodd yr Ysgrifennydd Gwladol¹⁰¹ fod crynodeb o'r ymatebion sydd wedi'u hanfon yn uniongyrchol ato ef yn sgil ymgynghori ar ddeddfwriaeth y DU yn cael eu bwydo i grynodedd Arweinydd Tŷ'r Cyffredin sydd wedyn yn cael ei gyhoeddi. Dywedodd y dystiolaeth hefyd fod y Cynulliad Cenedlaethol yn rhydd i gyflwyno sylwadau ar y rhaglen ddeddfwriaeth ddrafft naill ai'n uniongyrchol i Arweinydd Tŷ'r Cyffredin neu iddo yntau. Nododd y Pwyllgor hefyd fod swyddogion Swyddfa Cymru yn gweithio gydag adrannau Llywodraeth y DU a swyddogion Llywodraeth Cynulliad Cymru i sicrhau bod buddiannau a safbwyntiau Cymru'n cael eu cymryd i ystyriaeth wrth i'r Mesurau ddatblygu.

6.44 Teimlai rhai o'r ymatebwyr nad yw'r rhaglen ddeddfwriaeth (na'r fersiwn drafft) yn ddigon manwl i alluogi'r rhanddeiliaid i ddod o hyd i'r goblygiadau posibl ar gyfer Cymru, o'u cymharu â rhai enghreifftiau, lle mae'r goblygiadau ar gyfer Lloegr wedi'u disgrifio'n fanylach; un enghraifft o hyn y cyfeiriwyd ati yn y dystiolaeth oedd y Mesur Mynediad Morol ac Arfordirol y manylwyd arno yn y rhaglen ddeddfwriaeth eleni

6.45 Esboniodd yr Ysgrifennydd Gwladol ei bod yn aml yn anodd rhoi gwybodaeth fanwl nes bod y Mesur perthnasol wedi'i gyhoeddi, yn enwedig

⁹⁷ Cofnod y Trafodion, para 41, 11 Tachwedd 2008

⁹⁸ Y Cwnsler Cyffredinol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC8

⁹⁹ Yr Ysgrifennydd Gwladol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC9

¹⁰⁰ Yr Ysgrifennydd Gwladol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC22

¹⁰¹ Yr Ysgrifennydd Gwladol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC22

adeg cyhoeddi'r rhaglen ddrafft gan fod llawer o gynigion yn dal i gael eu datblygu neu eu trafod.¹⁰²

Barn y Pwyllgor

6.46 Mae'r Pwyllgor yn nodi mai Rhaglen Waith Deddfwriaeth y DU a'r ymgynghori ar y rhaglen waith ddrafft yw cyfle'r Cynulliad i fynd ati i graffu ar Fesurau'r DU a'i fod yn gyfle i'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth a'r Pwyllgorau Craffu ddechrau craffu ar ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU. Er hynny, er mwyn cael effaith ar gynnwys Mesurau'r DU, mae angen gwneud y gwaith craffu yn y dyddiau cynnar ac yn aml fydd dim gwybodaeth helaeth ar gael bryd hynny.

6.47 Mae'r Pwyllgor eisoes wedi dechrau craffu ar Fesurau'r DU. Yn ei gyfarfod ar 13 Ionawr 2009¹⁰³ ystyriodd y Pwyllgor Raglen Waith Deddfwriaeth y DU. Mae'r Pwyllgor eisoes wedi cymryd tystiolaeth gan Lywodraeth Cynulliad Cymru ar y Mesur Atodiadau Ardrethi Busnes a chael bod hynny'n broses fuddiol a gwerthfawr a gododd faterion ynglŷn â dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru ym Mesurau'r DU.

6.48 Mae'r Pwyllgor yn credu bod angen rhoi sylw mwy gofalus i graffu ar Lywodraeth Cynulliad Cymru ar y cwestiwn a allai rhagor o bwerau fod wedi'u dirprwyo i Weinidogion Cymru ond eu bod naill ai heb eu defnyddio neu heb eu ceisio. Dyma faes y mae'r Pwyllgor yn bwriadu mynd ar ei ôl ymhellach mewn perthynas â Mesurau yn y dyfodol. Disgwylir gweld adroddiad cyntaf y Pwyllgor ar un o Fesurau'r DU yn cael ei gyhoeddi cyn hir a bydd ar gael ar wefan Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Argymhelliad 6

Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru neu Swyddfa Cymru ddarparu datganiad deddfwriaethol manwl i gyd-fynd â rhaglen ddrafft a rhaglen flynyddol Llywodraeth y DU o waith deddfu. Dylai'r datganiad fanylu ar y pwerau y mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn dymuno'u ceisio drwy raglen waith deddfwriaeth Llywodraeth y DU.

Cysylltiadau rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru a Llywodraeth y DU mewn perthynas â Mesurau'r DU

Y Cefndir

6.49 Fel y crybwyllwyd, mae Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 9 yn ymdrin â *Post-devolution primary legislation affecting Wales*. Mae'n nodi canllawiau ar gyfer adrannau Whitehall ynghylch trefniadau ar gyfer rheoli Mesurau'r DU sy'n effeithio ar gyfrifoldebau naill ai Cynulliad Cenedlaethol Cymru neu

¹⁰² Yr Ysgrifennydd Gwladol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC22

¹⁰³ <http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-third1/bus-committees-third-sleg-home/bus-committees-third-sleg-agendas-2.htm?act=dis&id=110861&ds=1/2009>

Llywodraeth Cynulliad Cymru. Mae'n dweud bod Pwyllgor Cabinet Llywodraeth y DU ar y Rhaglen Ddeddfwriaeth yn disgwyl i faterion datganoli fod wedi'u datrys "by the time a Bill is brought before the Committee prior to its introduction into Parliament."¹⁰⁴

6.50 Hefyd:

"The UK Government has agreed with the Welsh Assembly Government that they will normally consult each other from an early stage on the development of relevant legislative proposals, in confidence where necessary."¹⁰⁵

6.51 Ym mis Gorffennaf 2008, cafodd canllawiau newydd, Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 16 *Orders in Council under section 95 of the Government of Wales Act 2006*,¹⁰⁶ eu cyhoeddi ar ôl cael eu datblygu gan Swyddfa Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru, ynghylch trin a thrafod cynigion ar gyfer Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol y Cynulliad.

Y Dystiolaeth

6.52 Nododd llawer o'r dystiolaeth a ddaeth i law ynghylch y cysylltiadau rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru a Llywodraeth y DU mewn perthynas â Mesurau'r DU bryder ynghylch y gweithdrefnau ar gyfer cynnwys darpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU. Cyfeiriodd Materion Cyhoeddus Cymru atyn nhw fel "dirgelwch".¹⁰⁷

6.53 Mae rhai o'r ymatebwyr wedi awgrymu ei bod yn ymddangos nad yw adrannau Llywodraeth y DU bob amser yn ymgynghori â Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gynnar yn natblygiad deddfwriaeth a allai effeithio ar Gymru ac yn benodol lle mae'r cymhwysedd wedi'i ddatganoli. Cyflwynodd Cymru Yfory y sylw canlynol yn eu hymateb i ymarfer ymgynghori'r Pwyllgor:

'It is well known that the formal obligations for the UK Government departments to consult the Assembly Government during the process of framing and drafting legislation are often honoured with consultation that is late, sketchy, or both.'¹⁰⁸

6.54 Gan fod rhywfaint o'r dystiolaeth a gyflwynwyd wedi cyfeirio at y Mesur Cynllunio, a'r Mesur Morol drafft, fel enghreifftiau lle mae problemau wedi codi, adolygodd y Pwyllgor hanes y Mesur Cynllunio a'r Mesur Morol drafft o safbwynt deddfu ac o safbwynt craffu er mwyn darganfod pa faterion a ddeuai i'r amlwg o'r dystiolaeth. Mae crynodeb o'r astudiaeth achos i'w weld yn atodiad 7.

¹⁰⁴ Y Weinyddiaeth Gyfiawnder, DGN 9, *Post-devolution primary legislation affecting Wales*, 2007. <http://www.justice.gov.uk/docs/dgn09.pdf>

¹⁰⁵ <http://www.justice.gov.uk/docs/dgn09.pdf>

¹⁰⁶ Y Weinyddiaeth Gyfiawnder. DGN 16, *Orders in Council under section 95 of the Government of Wales Act 2006*, Gorffennaf 2008. <http://www.justice.gov.uk/docs/dgn16.pdf>

¹⁰⁷ Materion Cyhoeddus Cymru, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC3

¹⁰⁸ Cymru Yfory, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC1

6.55 Mewn perthynas â'r Mesur Cynllunio, anogodd adroddiad y Pwyllgor Cynaliadwyedd¹⁰⁹ y dylid adolygu'r gweithdrefnau ar gyfer cysylltiadau rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru ac adrannau Llywodraeth y DU oherwydd eu pryder ynghylch sefyllfa Llywodraeth Cynulliad Cymru ym mhroses ddeddfu'r DU.

6.56 Mae ymateb y Pwyllgor Menter a Dysgu¹¹⁰ i ymarfer ymgynghori'r Pwyllgor hwn yn werth ei nodi ac mae'n beirniadu'r weithdrefn a oedd yn cael ei dilyn i gyflwyno darpariaethau Cymreig yn y Mesur Prentisiaethau drafft, ar ôl iddyn nhw graffu ar y Mesur drafft hwnnw yn ddiweddar:

'The Bill as drafted was for England only. The written memorandum provided by the Deputy Minister for Skills informed us that it was intended that the provisions of the Bill would be subsumed in the fourth session of the Learning and Skills Bill at which stage it would be possible that references and amendments to Wales might be included. This procedure concerned us greatly. We were of the opinion that this legislative approach was unsatisfactory and did not reflect well on the UK Government or the Welsh Assembly Government or indeed the current constitutional settlement.'

6.57 O gofio bod y weithdrefn arferol wedi'i chymylu, bydd angen i Fesur sydd wedi'i ddiwygio'n helaeth gael ei ystyried rywbryd yn y dyfodol. Roedd y Pwyllgor yn gofidio y gallai cynsail ar gyfer cyflwyno cymalau Cymreig ym Mesurau'r DU fod yn cael ei ddatblygu, o gofio profiad diweddar ein deddfwrfa o'r Mesur Cynllunio, lle diwygiodd darpariaethau Cymreig y Mesur ar adeg a oedd yn rhy hwyr i ganiatáu i'r Cynulliad graffu arno yng Nghymru.

6.58 Yn ei lythyr cyntaf at y Pwyllgor, esboniodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru¹¹¹ y weithdrefn ar gyfer cynnwys darpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU a rôl Swyddfa Cymru wrth hwyluso trafodaethau rhwng adrannau'r DU a swyddogion Llywodraeth Cynulliad Cymru. Yn ei ail lythyr at y Pwyllgor, esboniodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru¹¹² fod y cyfrifoldeb dros fonitro sut y cydymffurfid â Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 9 yn nwylo tîm Swyddfa Cymru ar gyfer Deddfu a Rheoli Rhaglen Mesurau'r DU. Mae'r tîm hefyd yn rhoi canllawiau cyffredinol a chyflwyniadau i adrannau'r DU ar sut i drin a thrafod Mesurau'r DU sy'n effeithio ar gyfrifoldebau Gweinidogion Cymru.

6.59 Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig yntau, esboniodd y Cwnsler Cyffredinol¹¹³ eu bod yn anelu at ymgynghori ynghylch unrhyw gynnig ynghylch pwerau newydd i Weinidogion Cymru, ond bod yr amserlen ar gyfer cynhyrchu Mesurau'r DU yn golygu nad yw hynny bob amser yn bosibl. Defnyddiodd y Cwnsler Cyffredinol y Mesur Morol drafft fel enghraifft o sut mae'r cysylltiadau rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru yn symud yn eu blaen:

¹⁰⁹ <http://www.assemblywales.org/cr-ld6950-e.pdf>

¹¹⁰ Y Pwyllgor Menter a Dysgu, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC13

¹¹¹ Yr Ysgrifennydd Gwladol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC9

¹¹² Yr Ysgrifennydd Gwladol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC22

¹¹³ Y Cwnsler Cyffredinol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC8

'...during the course of the Bill, it has become clear that there are issues that affect Wales that need to be included in the Bill that were not thought of at the beginning of the process. That is normal, and it shows that the system can be flexible. It is certainly not the case when a Bill is published that, somehow, no notice is taken of Welsh Assembly Government Ministers—far from it. Ministers are fully able to engage with colleagues at Westminster; Ministers are fully able to suggest the insertion of clauses in Bills, and those clauses are inserted... The time to make representations with regard to including Welsh clauses is once the Bill is published, and that is done as quickly as possible. It is certainly not the case that, right at the end of the Bill process, there is a flurry of suggestions on the part of the Assembly Government'.¹¹⁴

6.60 Roedd Cyngor Cefn Gwlad Cymru¹¹⁵ yn gofidio ynghylch y diffyg cyfle i ymgynghori â rhanddeiliaid ynghylch cynnwys cymalau sy'n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru neu ynghylch hyd a lled pwerau fframwaith.

Barn y Pwyllgor

6.61 Mae'r Pwyllgor yn gofidio ynghylch nifer y materion sydd wedi'u codi, sy'n awgrymu nad oes yna ymgynghori bob amser â Llywodraeth Cynulliad Cymru yng nghyfnod cynnar paratoi Mesurau'r DU ac mae'n credu y dylid ymgynghori â hi ymhell cyn i Fesurau'r DU gael eu cyflwyno i'r Senedd, fel y nodir yn Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 9. Mae'r Pwyllgor yn credu bod gan Swyddfa Cymru ran allweddol i'w chwarae wrth sicrhau cysylltiadau effeithiol rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru ac ar draws adrannau Whitehall.

6.62 Mae'r Pwyllgor am dynnu sylw Llywodraeth Cynulliad Cymru unwaith eto at yr anawsterau sy'n wynebu pwyllgorau'r Cynulliad sy'n craffu ar Fesurau'r DU os caiff gwelliannau sy'n cyflwyno darpariaethau Cymreig newydd eu cyflwyno wrth i'r Mesur gael ei basio yn hytrach nag adeg cyflwyno'r Mesur, ond mae'n derbyn bod hyn yn deillio'n anochel i ryw raddau o'r gwaith craffu a gwella ar Fesurau wrth iddyn nhw symud drwy weithdrefnau San Steffan.

Cam 8

Wrth fabwysiadu gwaith craffu systemataidd ar holl Fesurau'r DU, byddai'r Pwyllgor mewn sefyllfa dda i fonitro'r cysylltiadau rhwng adrannau llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru ar draws yr adrannau, gyda golwg ar danlinellu meysydd lle ceir arferion da a meysydd lle mae angen sefydlu gwell cysylltiadau rhwng adrannau.

Argymhelliad 7

Mae'r Pwyllgor yn argymhell cysylltiadau agosach rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru er mwyn sicrhau bod gan y Pwyllgor wybodaeth

¹¹⁴ Cofnod y Trafodion, para 71, 11 Tachwedd 2008

¹¹⁵ Cyngor Cefn Gwlad Cymru, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC6

lawn a chyfle llawn ar gyfer ymgynghori yn gynnar yn y broses o ddatblygu cynigion ar gyfer mesurau'r DU, ar raglen ddrafft a rhaglen flynyddol Llywodraeth y DU o waith deddfu. Mae'r Pwyllgor yn credu y dylai Swyddfa Cymru chwarae rhan fwy gweithgar wrth sicrhau bod y protocol yn cael ei ddilyn yn unol â Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 9.

Gwybodaeth am ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU a chraffu ar Fesurau'r DU

Y Cefndir

6.63 Pan fydd Llywodraeth y DU yn cyhoeddi Mesur, i gyd-fynd â'r Mesur hwnnw ceir tair dogfen ategol:

- i. Nodiadau Esboniadol (sy'n cael eu diwygio pan fydd y Mesur yn cael ei gyflwyno yn yr Ail Ddwy, er mwyn adlewyrchu'r newidiadau sydd wedi'u gwneud yn y Tŷ cyntaf);
- ii. Asesiadau Effaith Rheoleiddiol;
- iii. Y Memorandwm Pwerau Dirprwyedig sy'n cael ei baratoi ar gyfer Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi, sydd erbyn hyn yn cael ei gyhoeddi gan Lywodraeth y DU yr un pryd ag y caiff Mesur ei gyhoeddi, ni waeth ym mha un o'r ddau Ddwy y mae'n cael ei gyflwyno yn gyntaf (gall y Memorandwm hefyd gael ei ddiwygio os caiff y Mesur ei ddiwygio'n sylweddol yn y Tŷ cyntaf).

6.64 Os yw aelodau'r cyhoedd am ddeall cynnwys Mesur, maen nhw'n fwyaf tebyg o droi at y dogfennau esboniadol yn hytrach na darllen y Mesur ei hun.¹¹⁶

6.65 Mae gwybodaeth am "bwerau fframwaith" neu bwerau i wneud Mesurau Cynulliad a gynigir ym Mesurau'r DU yn cael ei thrin mewn ffordd benodol, ar wahân i'r dogfennau ategol uchod. Mewn llythyr diweddar at Hywel Francis AS, dywedodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru, y Gwir Anrh. Paul Murphy AS:

'For framework powers, the UK Government must continue to provide as much information as possible to aid scrutiny. We need to apply vigorously the procedures we have put in place. I will issue a Written Ministerial Statement immediately after the Queen's Speech drawing any Bills with framework powers to Members' attention. When a Bill containing a framework power is introduced, another written statement will be made informing Members. An Explanatory Memorandum will accompany every framework power. As soon as possible after introduction of a Bill containing a framework power a briefing session led by a Wales Office Minister and an Assembly Government Minister will be

¹¹⁶ Gweler adroddiad y Pwyllgor Moderneiddio ar "The Legislative Process", HC1097 (Adroddiad Cyntaf, 7 Medi 2006, sesiwn 2005-06)
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmmodern/1097/109706.htm>

held in the relevant House, open to all Members. In the Commons, where there is a demand, at least one Welsh MP will be on every Committee scrutinising a Bill with a framework power. Subject to demand, and agreement by the usual channels, time for debate on a framework power will be guaranteed. I believe that these arrangements coupled with the usual opportunities to scrutinise a Bill during its passage through Parliament, including public evidence sessions in the Commons, allow for effective scrutiny.¹¹⁷

6.66 Yn fyr, mae'r Llywodraeth wedi sicrhau bod ASau Llafur o Gymru yn cael eu penodi i Bwyllgorau Mesurau Cyhoeddus sy'n ystyried cymalau sy'n rhoi pwerau i wneud Mesurau i'r Cynulliad. Mae'n bosibl y byddan nhw hefyd yn canolbwyntio ar gymalau sy'n rhoi pwerau deddfwriaeth eilaidd i Weinidogion Cymru. Er hynny, does dim ASau Cymreig o'r gwrthbleidiau wedi'u gosod ar y pwyllgorau perthnasol, beth bynnag fo'r rheswm am hynny, a dydy'r arfer ddim yn cymryd i ystyriaeth pwerau deddfwriaeth eilaidd i Weinidogion Cymru sy'n cael eu rhoi mewn Deddfau eraill.

6.67 O blith y Mesurau diweddar sydd wedi cyrraedd neu wedi gorffen y cyfnod pwyllgora yn Nhŷ'r Cyffredin, chafodd dim ASau o Gymru eu cynnwys yn y Mesur Prentisiaethau, Sgiliau, Plant a Dysgu, y Mesur Atodiadau Ardrethi Busnes, sy'n cynnwys darpariaethau Cymreig. Yn ei ymateb yntau i'r Pwyllgor, nododd Elfyn Llwyd AS bryderon 'that Welsh interests are not fully represented in Public Bill Committee'.¹¹⁸

Y Dystiolaeth

6.68 Dywedodd sawl un o'r ymatebwyr fod yr wybodaeth sy'n cael ei rhoi am oblygiadau Mesurau'r DU ar gyfer Cymru'n annigonol. Yn ei dystiolaeth ef i'r Pwyllgor, nododd Ysgrifennydd Gwladol Cymru fod Llywodraeth Cynulliad Cymru, wrth wneud cais am bwerau deddfu i'r Cynulliad ym Mesurau'r DU, yn cynhyrchu Memorandwm Esboniadol, y cytunir arno gyda Swyddfa Cymru, sy'n nodi'r darpariaethau deddfu a'r darpariaethau gweithredol presennol ac sydd wedyn yn cael ei gyhoeddi ar wefan Swyddfa Cymru.

6.69 Er hynny, nid yw'n ymddangos bod y Memorandwm Esboniadol sy'n cael ei gynhyrchu gan Lywodraeth Cynulliad Cymru yn cael ei gyhoeddi ar ei gwefan yn ei hadran ar Fesurau'r DU, nac ar wefan Senedd y DU. Ar hyn o bryd, dyma hyd a lled yr wybodaeth ar wefan Llywodraeth Cynulliad Cymru ynghylch darpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU, sy'n fyr ac sydd heb ei diweddarau i adlewyrchu rhaglen deddfwriaeth 2008-09, gan enwi tri Mesur yn unig (fel y mae pethau ym mis Mawrth 2009). I gael rhagor o wybodaeth, mae'r cyhoedd yn cael eu cyfeirio at wefan Senedd y DU.

¹¹⁷ Op.Cit., Llythyr oddi wrth Ysgrifennydd Gwladol Cymru at gadeirydd WASC, 21 Gorffennaf 2008.

¹¹⁸ Elfyn Llwyd AS, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC 23

Llywodraeth Cynulliad Cymru
Welsh Assembly Government

Contact Us | Login | A to Z | Accessibility | Site Map | Cymraeg

Search

Home | About | News | Topics | Publications | Consultation | **Legislation** | Funding | Campaigns

Home » Legislation » UK Parliamentary Bills » Bills and Acts that contain Measure powers

RSS Print Text Size: A | A | A

Legislation

UK Parliamentary Bills

Bills and Acts that contain Measure powers

Bills and Acts that contain Measure powers

There are currently three Bills before Parliament that contain Measure powers for the National Assembly for Wales.

These are:

- Education and Skills Bill
- Local Transport Bill
- Planning Bill

There are many stages that a Bill has to pass through in both Houses of Parliament before it becomes law. The official record of the debates on these Bills as they are scrutinised by both Houses of Parliament is produced by Hansard. Read about these stages in Factsheet L1 - Parliamentary Stages of a Government Bill.

View: [Factsheet L1 - Parliamentary Stages of a Government Bill on the UK Parliament website.](#)

Once a Bill has been scrutinised and approved by both Houses of Parliament it is then formally approved by HM The Queen – this is called Royal Assent. The Bill then becomes an Act.

There have already been successful amendments to Schedule 5 by Acts of Parliament. The Brief Guide to Legislative Competence lists the specific Matters currently listed Schedule 5 of the Government of Wales Act 2006 and the legislation which inserted them. The full text of those Acts of Parliament can be accessed on the Office for Public Service Information (OPSI) website.

Related Links

Schedule 5 to the Government of Wales Act 2006
Schedule 5 to the Act alphabetically lists 20 devolved areas, within which the National Assembly for Wales can seek legislative competence to pass Assembly Measures over certain topics.

A Brief Guide to the Legislative Competence of the Assembly
The Guide to Legislative Competence provides a detailed introduction to the National Assembly's legislative competence.

Office of Public Sector Information
The Office of Public Sector Information publishes Acts of Parliament and Statutory Instruments.

Progress of UK Parliamentary Bills
Follow the progress of United Kingdom (UK) Parliamentary Bills on the UK Parliament website.

119

6.70 Fel y crybwyllwyd uchod, er bod Gweinidogion Cymru yn cynhyrchu Memorandwm Esboniadol ar bwerau fframwaith arfaethedig ym Mesurau'r DU, does dim proses debyg i ddangos ble mae Mesurau'r DU yn rhoi swyddogaethau newydd i Weinidogion Cymru a sut maen nhw'n bwriadu defnyddio'u pwerau newydd. Dywedodd Elfyn Llwyd AS:

'A Wales Office or Welsh Assembly Explanatory Memorandum, written in co-ordination with the lead Department in Westminster, could give a fuller indication of expected changes and their effects, perhaps including any suggestions made by the relevant Welsh Assembly Government minister as to how these powers will be utilised once created or transferred.'¹²⁰

6.71 Mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn esbonio ymhellach fod rhagor o wybodaeth am y pwerau sy'n cael eu dirprwyo i Weinidogion Cymru ym Mesurau'r DU yn cael ei chynnwys yn y Nodiadau Esboniadol:

'Where appropriate a table is drawn in the explanatory notes to each Bill setting out where there is substantial devolved executive or legislative competence. We are encouraging the use of such tables in order to improve understanding of how individual Bills will impact on Wales. How

119

<http://new.wales.gov.uk/legislation/ukparliamentary/contain/?jsessionid=6nMhJ2TVVNTsQyjMn1NRShQ0fb1h2WNWYWGQGx7J2xnLdJTIFjXT!1614610361?lang=en> (accessed 10.03.09)

¹²⁰ Elfyn Llwyd AS, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC23

powers devolved to Welsh Ministers might be used is a matter for Welsh Ministers.’¹²¹

6.72 Ar y pwynt hwn, nododd y Cwnsler Cyffredinol:

‘It is ultimately a matter for the UK Government as to what information it provides when Bills are published....we should remember that, when Bills are published, they are not published in their full form. Bills are worked on over time, and consultation takes place with Government Ministers here to look at what needs to be included in the Bill from a Welsh perspective. So, it should not be seen as unusual that a Bill is published without a full transcript of what it would eventually look like. If that were the case, the accusation would be made, fairly, that consultation was a sham. So, because Bills are published without the full transcript being available, proper consultation can take place, and negotiation and discussion can take place between Ministers here and Ministers in London in order to ensure that what is seen as appropriate for Wales is included in the Bill. That is the normal process that is always followed’.¹²²

6.73 Dywedodd Cymdeithas y Cyfreithwyr fod y defnyddioldeb yn tueddu i amrywio a bod yna amrywio sylweddol o’r naill adran i’r llall.¹²³ Cyfeiriodd y Gymdeithas at y Mesur Cynllunio fel enghraifft lle bu’n anodd gweld hyd a lled cylch gorchwyl y Comisiwn Cynllunio Seilwaith arfaethedig mewn perthynas â phwerau cyfredol Gweinidogion Cymru, a’r cymal a oedd yn allweddol er mwyn diogelu setliad datganoli.

‘It is not mentioned in the Explanatory Memorandum, and the latest one dates from the introduction of the Bill from the House of Commons to the House of Lords, by which time the Minister had already flagged this point up in her written statement to the Assembly, but it still does not appear in the Westminster Explanatory Memorandum. That is a classic example of the devolution significance of provisions in Westminster Bills not being adequately flagged up.’¹²⁴

6.74 Mynegodd adroddiad y Pwyllgor Cynaliadwyedd ar y Mesur Cynllunio, dyddiedig 5 Chwefror 2008, siom hefyd: “due to the lack of detail on the face of the Bill on a number of provisions, it was unable to consider and input fully to the parliamentary process on the impact on Wales of all aspects of the Bill.”¹²⁵

6.75 Tanlinellodd Cyngor Cefn Gwlad Cymru¹²⁶ y pwynt bod gwybodaeth am oblygiadau Mesurau’r DU ar feysydd lle mae cymhwysedd wedi’i ddatganoli ac am bwerau Gweinidogion Cymru ar gael gan amryw o ffynonellau (er

¹²¹ Yr Ysgrifennydd Gwladol, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC22

¹²² Cofnod y Trafodion, para 72, 11 Tachwedd 2008

¹²³ Cofnod y Trafodion, para 44, 4 Tachwedd 2008

¹²⁴ Cofnod y Trafodion, para 46, 4 Tachwedd 2008

¹²⁵ <http://www.assemblywales.org/cr-ld6950-e.pdf>

¹²⁶ Cyngor Cefn Gwlad Cymru, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC6

enghraifft, Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau, briffiadau Pwyllgorau, Datganiadau'r Cabinet). Er hynny, does dim gweithdrefn safonol ar gyfer gwybodaeth o'r fath.

6.76 Mynegodd rhai ymatebwyr bryder bod y gwaith craffu ar Fesurau yn San Steffan yn tueddu i esgeuluso'r goblygiadau ar gyfer Cymru. Er bod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi awgrymu y bydd o leiaf un AS o Gymru ar bob Pwyllgor a fydd yn craffu ar Fesur sy'n cynnwys pŵer fframwaith, fe all y bydd Mesurau eraill nad ydyn nhw'n cynnwys pwerau fframwaith ond sydd er hynny yn datganoli swyddogaethau arwyddocaol i Weinidogion Cymru.

6.77 Yn ystod eu hymweliad â Llundain, nododd y Pwyllgor y model a fabwysiadwyd gan Bwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi wrth graffu ar Fesurau. Mae'n ystyried y Memorandwm Pwerau Dirprwyedig oddi wrth yr adran berthnasol o'r llywodraeth yn ychwanegol at y nodiadau esboniadol ar y Mesur. Mae'r memorandwm hwn:

- yn nodi'r holl ddarpariaethau ar gyfer deddfwriaeth ddatganoledig;
- yn disgrifio'u diben;
- yn esbonio pam y bwriedir datganoli'r mater; ac
- yn esbonio pa weithdrefn a fydd yn gymwys wrth arfer pob pŵer - cadarnhaol, negyddol neu ddim byd - a pham y bernir bod hynny'n briodol.

6.78 Awgrymwyd y gallai fod yn ddefnyddiol rhoi gwybod i'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig am farn Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth y Cynulliad, er yn ymarferol y byddai amseru'r adroddiadau yn her, oherwydd yr amserlenni gwahanol sy'n cael eu defnyddio gan Dŷ'r Arglwyddi a'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth. Awgrymwyd y gallai fod lle ar gyfer cydweithredu agosach â'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig, ar lefel y swyddogion yn bennaf, i helpu'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth yn ei ystyriaethau ar y pwerau dirprwyedig ym Mesurau'r DU.

6.79 Dywedodd y Pwyllgor Materion Cymreig eu bod wedi gweld, yn ystod eu gwaith ar Orchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol, fod cyfarfodydd anffurfiol ar y cyd a Phwyllgorau'r Cynulliad wedi bod yn eithriadol o gynhyrchiol a bod y cyfnewid gwybodaeth o dan sylw wedi ychwanegu at eu hymchwiliadau. Roedd y Pwyllgor yn teimlo y byddai mynd ar ôl y math hwn o ddeialog gyda'r Pwyllgor Materion Cymreig yn gwella'r gwaith craffu ar Fesurau'r DU ac yn sicrhau bod gwybodaeth berthnasol ar gael i'r Pwyllgor.

6.80 Nododd rhywfaint o'r dystiolaeth a gyflwynwyd y Mesur Cynllunio a'r Mesur Morol drafft fel enghreifftiau defnyddiol o fannau lle mae problemau wedi codi o ran craffu ar ddeddfwriaeth y DU. Fel rhan o'r ymchwiliad, adolygodd y Pwyllgor y Mesur Cynllunio a'r Mesur Morol drafft er mwyn gweld pa faterion a fyddai'n dod i'r amlwg (fel y'i crybwyllwyd - atodiad 7). Roedd y materion a danlinellwyd gan y rhanddeiliaid allanol yn debyg i'r rhai a nodwyd pan adolygodd y Pwyllgor y Mesur. Mae'r materion hyn yn cynnwys:

- Diffyg ymgysylltiad â Llywodraeth Cynulliad Cymru yn nyddiau cynnar y ddeddfwriaeth;

- Gwybodaeth annigonol ar wyneb y Mesur;
- Amser annigonol i graffu ar y Mesur drafft yn y Cynulliad a diffyg cyfatebiaeth rhwng amserlen graffu'r Cynulliad ac amserlen graffu Senedd y DU (yn benodol ar welliannau i'r Mesurau);
- Diffyg ymgynghori â'r rhanddeiliad a diffyg cyfraniad oddi wrth y rhanddeiliaid yng Nghymru;
- Dim tystiolaeth bod ystyriaeth benodol wedi'i rhoi i argymhellion y Cynulliad;
- Mae yna botensial ar gyfer gohirio hir wrth weithredu gan nad oes fawr o ystyriaeth wedi'i rhoi i weithredu yng Nghymru.

6.81 Tynnodd adroddiad y Cyd-bwyllgor ar y Mesur Morol drafft¹²⁷ (Gorffennaf 2008) sylw at bryder bod yna botensial ar gyfer gwactod deddfwriaethol rhwng San Steffan a'r Cynulliad pan fydd newidiadau'n cael eu gwneud yn fframwaith deddfwriaeth y DU, oherwydd y gwahaniaeth yn y ffordd y gall pwerau gweithredol gael eu rhoi ar waith gan Weinidogion Cymru a'r Ysgrifennydd Gwladol.

6.82 Roedd Cyngor Cefn Gwlad Cymru¹²⁸ a Materion Cyhoeddus Cymru¹²⁹ yn pryderu ynghylch y diffyg cyfle ar gyfer ymgynghori â'r cyhoedd ynghylch cynnwys cymalau sy'n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru neu ynghylch hyd a lled pwerau fframwaith.

Barn y Pwyllgor

6.83 Er bod y Pwyllgor yn nodi bod Swyddfa Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru yn darparu gwybodaeth am ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU mewn amryw o ffyrdd, mae'n bryderus ynghylch y diffyg cydlynedd wrth gyflwyno'r wybodaeth honno i'r Cynulliad a'r rhanddeiliaid allanol. Mae'r Pwyllgor yn credu bod llywodraethu da yn cynnwys tryloywder yn y prosesau a mynediad i wybodaeth sy'n caniatáu i'r cyhoedd ddeall yn hawdd ac yn gyflym beth yw goblygiadau'r darpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU a sut y bwriedir eu defnyddio.

6.84 Mae'r Pwyllgor yn croesawu ymdrechion Swyddfa Cymru i hybu defnyddio tablau mewn nodiadau esboniadol i wella dealltwriaeth o sut y bydd Mesurau unigol yn effeithio ar Gymru.

6.85 Er hynny, mae'r Pwyllgor yn bryderus ynghylch y diffyg gwybodaeth sydd ar gael ar wefan Llywodraeth Cynulliad Cymru am oblygiadau rhaglenni gwaith deddfwriaeth a Mesurau Llywodraeth y DU ar gyfer pwerau deddfu'r Cynulliad a Gweinidogion Cymru. Mae'r Pwyllgor yn credu mai rôl Llywodraeth Cynulliad Cymru yw esbonio sut y gallai pwerau a ddatganolir i Weinidogion Cymru gael eu defnyddio, yn debyg i'r ffordd y caiff unrhyw geisiadau am bwerau fframwaith a'r bwriad y tu ôl iddyn nhw eu hesbonio i

¹²⁷ <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200708/jtselect/jtmarine/159/15902.htm>

¹²⁸ Cyngor Cefn Gwlad Cymru, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC6

¹²⁹ Materion Cyhoeddus Cymru, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC3

Senedd y DU mewn Memorandwm Esboniadol atodol. Mae yna fwlch go iawn o ran gwybodaeth atodol briodol am y darpariaethau, sef bwllch y mae angen mynd i'r afael ag ef.

6.86 Nododd y Pwyllgor bryderon y rhanddeiliaid ynghylch y diffyg cyfle i gyfrannu at y gwaith craffu ar ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU, ac mae'n cytuno i roi rhagor o ystyriaeth i hyn wrth i'w waith ar graffu ar Fesurau'r DU ddatblygu.

Cam 9

Ceisio sefydlu perthnasoedd gwaith agosach rhwng y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth a Phwyllgorau San Steffan, er mwyn sicrhau bod y Pwyllgorau'n ymwybodol o oblygiadau Mesurau'r DU ar gyfer Cymru ac er mwyn helpu i roi gwybod am welliannau sy'n cael eu gwneud wrth i Fesur gael ei basio. Byddai'r Pwyllgor yn hoffi datblygu'r ddeialog hon ar sut i sicrhau bod hyn yn digwydd gyda'r Pwyllgor Materion Cymreig ac eraill yn San Steffan.

Argymhelliad 8

Mae'r Pwyllgor yn gofyn i Lywodraeth Cynulliad Cymru roi'r Memorandwm Pwerau Dirprwyedig i'r Pwyllgor cyn gynted ag y bydd ar gael.

Er mwyn gwella lefel yr wybodaeth sydd ar gael yn gyhoeddus am ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU ac i helpu'r Pwyllgor i graffu'n effeithiol ar y darpariaethau hyn, dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru roi'r hyn sy'n cyfateb i Femorandwm Pwerau Dirprwyedig i'r Pwyllgor ar unrhyw fwriad i ddirprwyo pwerau deddfu i Weinidogion Cymru a gynhwysir ym mhob un o Fesurau'r DU i gydategu'r hyn a ddarperir gan Lywodraeth y DU. Dylai'r rhain gael eu cyflwyno i'r Pwyllgor cyn gynted ag y gellir ar ôl i'r Mesur gael ei gyflwyno i Senedd San Steffan.

Dylai'r Memorandwm gynnwys yr wybodaeth ganlynol:

- Effaith y Mesur yng Nghymru
- Pa bwerau sydd wedi'u cynnwys yn y Mesur i ganiatáu i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth
- Esboniad ar y pwerau galluogi
- Esboniad ar ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol/negyddol
- Sut mae'r pwerau a gynhwysir yn y Mesur yn newid neu'n effeithio ar y pwerau sydd gan Weinidogion Cymru ar hyn o bryd
- Sut mae'r Llywodraeth yn bwriadu rhoi'r pwerau yn y Mesur ar waith
- Sut mae'r Llywodraeth wedi gweithio gyda Gweinidogion y DU i sicrhau bod y pwerau dirprwyedig arfaethedig yn ddigonol i gyrraedd amcanion y Mesur ac amcanion polisi Llywodraeth Cynulliad Cymru
- Pa ymgynghori sydd wedi'i wneud neu sydd wedi'i gynnig

Argymhelliad 9

Dylai Llywodraeth Cynulliad Cymru wella'r wybodaeth am ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU a gynhwysir ar ei gwefan; er enghraifft, dylai'r Memorandwm Esboniadol ar ddarpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU a argymhellwyd uchod gael ei gynnwys ar wefan Llywodraeth Cynulliad Cymru; bydd hynny'n gwella tryloywder ac yn sicrhau ei bod yn haws cael gafael ar wybodaeth.

Ystyried Mesurau Drafft y DU

Cefndir

6.87 Mae Llywodraeth y DU yn cyhoeddi nifer o Fesurau ym mhob sesiwn seneddol ar ffurf drafft, cyn eu cyflwyno yn y Senedd fel Mesurau ffurfiol. Mae hyn yn caniatáu ymgynghori a gwaith craffu cyn deddfu, cyn i'r Mesur gael ei gyhoeddi'n ffurfiol. Caiff Pwyllgorau Craffu ystyried Mesurau drafft. Er hynny, fel y mae Rheol Sefydlog 15 wedi'i drafftio ar hyn o bryd, y cyfan y caiff y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth ei ystyried yw "pa mor briodol yw darpariaethau mewn Mesurau Cynulliad arfaethedig ac mewn Mesurau ar gyfer Deddfau Senedd y Deyrnas Unedig".

Y Dystiolaeth

6.88 Nododd rhai ymatebwyr mai cyfnod y Mesur drafft yw'r cyfle gorau i ddylanwadu ar gynnwys darpariaethau Cymreig ym Mesurau'r DU. Anogodd Cyswllt Amgylchedd Cymru y Pwyllgor i ystyried "how the opportunity harnessed by the publication of draft Bills can be effectively harnessed by the Assembly".¹³⁰

6.89 Mae'r Prif Gynghorydd Cyfreithiol yn cyfeirio at y mater hwn yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor.¹³¹ Dim ond at ystyried pa mor briodol yw pwerau dirprwyedig y cyfeirir yn Rheolau Sefydlog y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth, ac nid at Fesurau drafft.

6.90 Atebodd y Pwyllgorau Craffu y byddai ganddyn nhw ddiddordeb mewn ystyried Mesurau drafft. Roedd y Pwyllgor Plant a Phobl Ifanc¹³² o'r farn bod gan waith craffu ar Fesurau drafft, o'u cyferbynnu â Mesurau, y fantais o gynnig mwy o le o bosibl i ddylanwadu ar y ddeddfwriaeth.

Barn y Pwyllgor

6.91 Mae'r Pwyllgor yn cytuno â'r farn y byddai gwaith craffu adeg Mesurau drafft yn caniatáu mwy o botensial ar gyfer dylanwadu ar ddeddfwriaeth. Byddai hynny'n golygu newid Rheol Sefydlog 15.6. Mae hyn yn rhywbeth y

¹³⁰ Cyswllt Amgylcheddol Cymru, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC4

¹³¹ SLC(3)-20-08: Papur 3: Tystiolaeth i'r Ymchwiliad 29 Medi 2008

¹³² Y Pwyllgor Plant a Phobl Ifanc, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC11

bydd y Pwyllgor yn ceisio mynd ar ei ôl yn ystod ei gyfnod adolygu pryd y byddai'n dymuno gwneud addasiadau i'r Rheolau Sefydlog er mwyn cynnig cyfle i'r Pwyllgor ystyried Mesurau drafft sydd â darpariaethau Cymreig arwyddocaol pan gyhoeddir y rheiny ar ffurf drafft.

Cam 10

Dylai fod gan y Pwyllgor y dewis o ystyried Mesurau drafft y DU sydd â darpariaethau Cymreig arwyddocaol (ac mae o'r farn y dylai'r Rheolau Sefydlog gael eu diwygio i adlewyrchu hyn).

7. Bwrw ymlaen â'r gwaith: goblygiadau casgliadau'r Pwyllgor ar gyfer ei ddull craffu yn y dyfodol

Y Cefndir

7.1 Mae'r Prif Gynghorydd Cyfreithiol yn nodi'n eglur yr her i'r Pwyllgor wrth iddo geisio datblygu ei rôl:

“The challenge...is to strike the right balance between effectiveness of scrutiny by the legislature and flexibility of law-making by Ministers...the search for a perfect solution to the problem of how best to scrutinise subordinate legislation is doomed to fail. The best that can be achieved is a compromise which delivers a good level of scrutiny without undermining the speed and flexibility which are the reason why the power to make subordinate legislation was delegated in the first place. The solution must also be realistic having regard to the resources available. Even achieving a workable compromise is likely to involve careful prioritisation, concentrating the time of the Committee on the kind of work which is likely to be of the greatest practical benefit.”¹³³

7.2 Nododd Cymru Yfory¹³⁴ fod cylch gorchwyl y Pwyllgor yn cwmpasu gwaith sy'n cael ei wneud gan o leiaf pum Pwyllgor yn Senedd y DU ar hyn o bryd. Mae hefyd yn werth tanlinellu sylw Ysgol y Gyfraith, Caerdydd:

“No other Committee has this explicit jurisdiction [fel y'i nodir yn Rehol Sefydlog 15.2 – 15.6], and if the Subordinate Legislative [sic] Committee did not have such jurisdiction, such matters would not come within the purview of any branch of the Assembly ...these are new areas of assembly work for which scrutiny procedures need to be strengthened.”¹³⁵

7.3 Cydnabu'r mwyafrif o'r ymatebwyr i'r ymarfer ymgynghori mai adnoddau cyfyngedig y Pwyllgor a fyddai'n pennu i ba raddau y gallai ymgymryd â'r rolau newydd hyn, yn nhermau amser yr Aelodau a'u cymorth staff. Nododd Ysgol y Gyfraith, Caerdydd: “expert staff who are able to clearly analyse and comment upon each aspect of the Committee's work, would help to leave the Committee with the core important decisions and recommendations which it has to make on a weekly basis”.¹³⁶

7.4 Roedd Materion Cyhoeddus Cymru yn feirniadol o amser cyfarfod bore y Pwyllgor, gan ddweud nad yw hynny'n rhoi i'r Pwyllgor “the opportunity to engage meaningfully and urgent consideration should be given to changing its time”.¹³⁷ Yr awgrym yw bod slot 8.15am yn rhoi'r argraff mai Pwyllgor sydd o ddiddordeb ymylol yn unig yw hwn.

¹³³ SLC(3) 20-08 (p3), *tystiolaeth ysgrifenedig*, 29 Medi 2009

¹³⁴ Cofnod y Trafodion, para 34, 6 Hydref 2008

¹³⁵ Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC7

¹³⁶ Ysgol y Gyfraith, Caerdydd, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC7

¹³⁷ Materion Cyhoeddus Cymru, *tystiolaeth ysgrifenedig*, SLC3

7.5 Nododd Cymru Yfory nad yw enw'r Pwyllgor yn briodol mwyach;

'A further change would to be re-name the Committee, to emphasise the breadth of its role. In reality it is already a 'Legislation Committee' rather than a 'Subordinate Legislation Committee'.

Barn y Pwyllgor

7.6 Pe bai'r Pwyllgor yn gwneud y cyfan o'r gwaith sydd o fewn ei gylch gorchwyl, fe allai ystyried:

- Offerynnau Statudol (o safbwynt technegol ac o safbwynt rhagoriaethau);
- Mesurau Cynulliad arfaethedig – darpariaethau sy'n dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru;
- Mesurau'r DU - darpariaethau sy'n dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru;
- Gorchmynion y Ddeddf Deddfwriaeth a Diwygio Rheoleiddio – y canlyniadau ar gyfer deddfwriaeth sy'n dod o dan ystyriaeth y Cynulliad;
- Unrhyw is-ddeddfwriaeth arall sy'n cael ei gosod gerbron y Cynulliad;
- Gorchmynion cychwyn;
- Unrhyw fater deddfwriaethol cyffredinol ei natur sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru neu sy'n ymwneud â'u cymhwysedd.

7.7 Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod ei gylch gorchwyl yn eang. Er hynny, mae'n bwysig hefyd cydnabod mai is-ddeddfwriaeth yw'r rhan fwyaf o ddeddfwriaeth Cymru ac mai'r Pwyllgor, bellach, ar ôl Deddf Llywodraeth Cymru 2006, yw'r unig Bwyllgor sy'n craffu'n ffurfiol ar is-ddeddfwriaeth. Gan hynny, mae'r Pwyllgor yn credu ei bod yn hanfodol sicrhau lefel ddigonol o waith craffu ar is-ddeddfwriaeth.

7.8 Mae'r Pwyllgor yn cytuno y bydd yn rhaid gweithio'n gall er mwyn iddo ymgymryd â gwaith craffu effeithiol ar yr holl wahanol fathau hyn o eitemau yn ei slot amser presennol a chyda'r adnoddau sydd ar gael iddo ar hyn o bryd.

7.9 Oherwydd hynny, mae'r Pwyllgor wedi cytuno i roi prawf ar ei ffyrdd newydd o weithio dros y chwech i naw mis nesaf. Bydd hyn yn caniatáu i'r Pwyllgor brofi ei allu i ymgymryd â'r math newydd hwn o waith gyda'r lefel gyfredol o gymorth sydd ar gael iddo a'r hyn y gallai'r Pwyllgor anelu ato pe bai rhagor o adnoddau ganddo. Bydd hefyd yn helpu i bennu blaenoriaethau ei waith a lle y câi'r effaith fwyaf a chreu'r manteision mwyaf.

7.10 Mae'r Pwyllgor wedi trafod cwestiwn newid amser cyfarfodydd y Pwyllgor yn gyson, er mwyn iddo gyfarfod yn ystod prif amserlen fusnes y Cynulliad (sef ar ôl 9am ar fore dydd Mawrth neu ddydd Mercher ac ar ddydd lau). Er hynny, nid amser y cyfarfod yw pryder allweddol y Pwyllgor, ond yr un awr sydd wedi'i neilltuo ar gyfer y Pwyllgor. Profwyd eisoes nad yw hyn yn ddigon i'r Pwyllgor wneud ei waith mewn modd effeithiol ac amserol. Mae'n debyg o fod yn fwy byth o her wrth i'r Pwyllgor ymgymryd â'i gylch gorchwyl ehangach.

Mae'r Cadeirydd wedi dechrau deialog gyda'r Pwyllgor Busnes i edrych ar yr opsiynau ar gyfer cyfarfod ar adegau gwahanol.

7.11 Mae'r Pwyllgor yn cytuno gyda Chymru Yfory ac mae'n credu nad yw'r teitl 'Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth' yn adlewyrchu cylch gorchwyl ehangach y gwaith y mae'r Pwyllgor yn ei wneud bellach.

Cam 11

Bydd y Pwyllgor yn rhoi'r newidiadau cychwynnol ar waith yn raddol dros gyfnod o chwe mis gan gynnal adolygiad ymhen chwech i naw mis. Bydd yr adolygiad yn ystyried effaith y newidiadau a'r ffyrdd newydd o weithio a gyflwynir a newidiadau posibl at y dyfodol, a allai gael eu gwneud pe bai rhagor o adnoddau ar gael i'r Pwyllgor.

Argymhelliad 10

Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylai ystyriaeth gael ei rhoi, gan y Pwyllgor Busnes, i newid enw'r Pwyllgor. Un teitl priodol a awgrymir yw 'Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig ac Is-ddeddfwriaeth'.

Llwyth gwaith y chwe mis i'r naw mis nesaf

7.12 Am y chwe mis cyntaf ar ôl cyhoeddi'r adroddiad hwn, mae'r Pwyllgor yn bwriadu gwneud y canlynol:

- i. Mynd ati i ychwanegu'n raddol at y gwaith craffu ar "ragoriaethau" offerynnau statudol, drwy ganolbwyntio'n bennaf ar ragoriaethau offerynnau statudol sy'n dod o dan y weithdrefn gadarnhaol. Dylai hynny helpu i fwydo'r trafod yn y Cyfarfod Llawn ar y cynnig i gymeradwyo'r offerynnau statudol, drwy roi barn y Pwyllgor ar "ragoriaethau" yr Offeryn Statudol i holl Aelodau'r Cynulliad, lle bo'n briodol.
- ii. Parhau i graffu ar briodoldeb y darpariaethau ynghylch pwerau dirprwyedig mewn Mesurau arfaethedig yn ôl arwyddocâd y darpariaethau;
- iii. Craffu ar y darpariaethau ynghylch pwerau dirprwyedig mewn detholiad o Fesurau'r DU; ystyried pob un o Fesurau'r DU ar sail briffiadau a ddarperir gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, a chynghorwyr cyfreithiol y Pwyllgor; pan fo modd, ystyried tystiolaeth rhanddeiliaid allanol; a phrofi'r ffordd orau i roi eu heffaith i unrhyw argymhellion penodol y bydd y Pwyllgor yn eu gwneud mewn perthynas â Mesurau unigol.

Gwaith y gallai'r Pwyllgor ystyried ymgymryd ag ef yn y dyfodol gydag adnoddau ychwanegol

7.13 Yn sgil yr adolygiad, os bydd y Pwyllgor am roi ystyriaeth lawnach i bob agwedd ar ei gylch gorchwyl, bydd ar y Pwyllgor angen adnoddau ychwanegol yn nhermau cymorth swyddogion ar gyfer y Pwyllgor.

7.14 Yn ystod yr ymchwiliad, nododd y Pwyllgor ambell faes gwaith arall a fyddai'n sicrhau gwaith craffu mwy effeithiol ac amserol ar Offerynnau Statudol a Mesurau'r DU. Pe bai'r Pwyllgor yn cael adnoddau ychwanegol a mwy o amser pwyllgora, yna fe allai'r Pwyllgor ymgymryd â'r gwaith ychwanegol canlynol:

i. Ychwanegu at y categorïau o offerynnau statudol y byddai'r Pwyllgor yn cymryd cyngor ar eu rhagoriaethau, gan gynnwys:

- unrhyw offerynnau statudol sy'n deillio o naill ai Mesurau Cynulliad newydd, Deddfau Seneddol neu gyfarwyddebau UE sydd wedi'u nodi fel meysydd o bryder gan y Cynulliad wrth i ddeddfwriaeth gael ei phasio, ac sydd felly'n haeddu gwaith craffu manylach;
- ystyried unrhyw offerynnau statudol drafft arwyddocaol yn ystod y cyfnod o ymgynghori â Llywodraeth Cynulliad Cymru, yn enwedig y rhai sy'n gweithredu polisi arwyddocaol newydd neu newid polisi.

7.15 Pe bai gan y Pwyllgor adnoddau llawn, gallai'r Aelodau gael cyngor o dan Reol Sefydlog 15.3 ar bob Offeryn Statudol, negyddol neu gadarnhaol.

ii. Mewn perthynas â Mesurau'r DU, fe allai'r Pwyllgor:

- ystyried y darpariaethau ynghylch pwerau dirprwyedig Cymreig yn holl Fesurau'r DU;
- ystyried y rhaglen waith deddfwriaeth ddrafft pan gaiff ei chyhoeddi yn y Gwanwyn / Haf, yn ogystal ag "Araith y Frenhines", sef Rhaglen Waith Deddfwriaeth Llywodraeth y DU bob blwyddyn;
- ystyried Mesurau drafft y DU sydd â'r darpariaethau Cymreig mwyaf arwyddocaol pan gyhoeddir y rheiny ar ffurf drafft (a fyddai'n golygu bod angen newid cyfatebol yn y Rheolau Sefydlog).

7.16 Fel y crybwyllwyd uchod, byddai rhai o'r meysydd gwaith newydd hyn yn golygu y byddai'n rhaid newid y Rheolau Sefydlog. Er hwylustod, mae rhestr lawn o'r goblygiadau ar gyfer y Rheolau Sefydlog wedi'i chynnwys yn atodiad dau.

RHEOL SEFYDLOG 15 - Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth

15.1 Bydd Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth.

15.2 Yn ddarostyngedig i Reol Sefydlog 15.7, rhaid i'r Pwyllgor ystyried pob offeryn statudol neu offeryn statudol drafft y mae unrhyw ddeddfiad yn ei gwneud yn ofynnol iddo gael ei osod gerbron y Cynulliad a chyflwyno adroddiad ar a ddylai'r Cynulliad roi sylw arbennig i'r offeryn neu'r drafft ar unrhyw un o'r seiliau canlynol:

- (i) ei bod yn ymddangos bod amheuaeth a yw intra vires;
- (ii) ei bod yn ymddangos ei fod yn gwneud defnydd anarferol neu annisgwyl ar y pwerau a roddwyd gan y deddfiad y mae wedi'i wneud neu y mae i'w wneud odano;
- (iii) bod y deddfiad sy'n rhoi'r pŵer i'w wneud yn cynnwys darpariaethau penodol sy'n ei eithrio rhag cael ei herio yn y llysoedd;
- (iv) ei bod yn ymddangos bod iddo effaith ôl-weithredol lle nad yw'r deddfiad sy'n ei awdurdodi yn rhoi awdurdod pendant ar gyfer hyn;
- (v) bod angen eglurhad pellach ynglŷn â'i ffurf neu ei ystyr am unrhyw reswm penodol;
- (vi) ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol;
- (vii) ei bod yn ymddangos bod anghysondebau rhwng ystyr testun Cymraeg a thestun Saesneg yr offeryn neu'r drafft;
- (viii) bod yr offeryn neu'r drafft yn defnyddio iaith ryw-benodol;
- (ix) nad yw wedi'i wneud neu i'w wneud yn Gymraeg ac yn Saesneg;
- (x) ei bod yn ymddangos bod oedi na ellir ei gyfiawnhau wedi bod wrth ei gyhoeddi neu wrth ei osod gerbron y Cynulliad; neu
- (xi) ei bod yn ymddangos bod oedi na ellir ei gyfiawnhau wedi bod wrth anfon hysbysiad o dan adran 4(1) o Ddeddf Offerynnau Statudol 1946, (fel y'i haddaswyd).

- 15.3 Yn ddarostyngedig i Reol Sefydlog 15.7, caiff y Pwyllgor ystyried a chyflwyno adroddiad ar a ddylai'r Cynulliad roi sylw arbennig i unrhyw offeryn statudol neu offeryn statudol drafft y mae unrhyw ddeddfiad yn ei gwneud yn ofynnol iddo gael ei osod gerbron y Cynulliad ar unrhyw un o'r seiliau canlynol:
- (i) ei fod yn codi tâl ar Gronfa Gyfunol Cymru neu ei fod yn cynnwys darpariaethau sy'n ei gwneud yn ofynnol i daliadau gael eu gwneud i'r Gronfa honno neu i unrhyw ran o'r llywodraeth neu i unrhyw awdurdod lleol neu gyhoeddus yn gydnabyddiaeth am unrhyw drwydded neu gydsyniad neu am unrhyw wasanaethau sydd i'w rhoi, neu ei fod yn rhagnodi swm unrhyw dâl neu daliad o'r fath;
 - (ii) ei fod o bwysigrwydd gwleidyddol neu gyfreithiol neu ei fod yn codi materion polisi cyhoeddus sy'n debyg o fod o ddiddordeb i'r Cynulliad;
 - (iii) ei fod yn amhriodol oherwydd newid yn yr amgylchiadau ers i'r deddfiad y mae wedi'i wneud neu y mae i'w wneud odano gael ei basio neu ei wneud ei hun;
 - (iv) ei fod yn rhoi deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd ar waith yn amhriodol; neu
 - (v) nad yw'n gwireddu ei amcanion polisi yn berffaith.
- 15.4 Rhaid i'r Pwyllgor gyflwyno unrhyw adroddiad o dan Reol Sefydlog 15.2 neu 15.3 mewn perthynas ag unrhyw offeryn statudol neu offeryn statudol drafft heb fod yn fwy nag 20 diwrnod ar ôl i'r offeryn neu'r drafft gael ei osod.
- 15.5 Wrth gyfrifo unrhyw gyfnod o ddyddiau at ddibenion Rheol Sefydlog 15.4, rhaid peidio â chymryd i ystyriaeth unrhyw amser pryd y bydd y Cynulliad wedi'i ddiddymu neu ar doriad am fwy na 4 diwrnod.
- 15.6 Yn ddarostyngedig i 15.7, caiff y Pwyllgor ystyried y canlynol hefyd a chyflwyno adroddiadau arnynt:
- (i) unrhyw is-ddeddfwriaeth arall a osodir gerbron y Cynulliad;
 - (ii) pa mor briodol yw darpariaethau mewn Mesurau Cynulliad arfaethedig ac mewn Mesurau ar gyfer Deddfau Senedd y Deyrnas Unedig sy'n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol;
 - (iii) canlyniadau gorchmynion drafft o dan Ran 1 o Ddeddf Diwygio Deddfwriaeth a Rheoliadau 2006 ar gyfer

deddfwriaeth sy'n ddarostyngedig i ystyriaeth yn y Cynulliad;

- (iv) defnydd Gweinidogion Cymru ar bwerau cychwyn; neu
- (v) unrhyw fater deddfwriaethol gyffredinol ei natur sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru.

15.7 Ni chaiff y Pwyllgor ystyried:

- (i) unrhyw orchymyn cymhwysedd deddfwriaethol drafft; na
- (ii) unrhyw offeryn statudol neu offeryn statudol drafft y mae'n ofynnol ei osod gerbron Senedd y Deyrnas Unedig.

Atodiad 2

Y Goblygiadau ar gyfer y Rheolau Sefydlog

Mae camau ac argymhellion y Pwyllgor wedi arwain at ofyniad bod rhaid diwygio'r Rheolau Sefydlog. Er hwylustod, mae'r diwygiadau wedi'u crynhoi yma.

Craffu ar Offerynnau Statudol

Roedd y Pwyllgor am edrych ar yr opsiwn o ystyried offerynnau statudol drafft cyn iddyn nhw gael eu gosod. Er mwyn craffu ar offerynnau statudol drafft byddai angen diwygio'r Rheolau Sefydlog i sicrhau bod hynny'n bosibl. Rheol Sefydlog 15 yw'r Rheol Sefydlog y byddai angen ei diwygio. Gallai hynny gael ei wneud drwy ychwanegu at y rhestr o waith dewisol y caiff y Pwyllgor ei wneud o dan Reol Sefydlog 15.6.

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol

Hoffai'r Pwyllgor argymhell y dylai'r Pwyllgor Busnes ystyried sut y gallai Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol o dan Reol Sefydlog 26 fod yn destun gwaith craffu gan un o Bwyllgorau'r Cynulliad cyn cael eu trafod yn y Cyfarfod Llawn.

Mesurau Drafft y DU

Mae'r Pwyllgor am gael yr opsiwn o ystyried Mesurau drafft y DU, a fyddai'n golygu y byddai angen newid Rheol Sefydlog 26. Byddai angen i'r Pwyllgor ystyried o dan ba amgylchiadau y byddai'r Pwyllgor yn dymuno ystyried Mesurau drafft, er enghraifft cyfyngu hynny dim ond i Fesurau a fyddai'n dirprwyo digon o bweirau.

Gorchmynion Diwygio Deddfwriaeth a Rheoliadau

Fe allai'r Pwyllgor ystyried y Gorchmynion drafft hyn o dan Ddeddf Diwygio Deddfwriaeth a Rheoliadau 2006 (LRRRA) sy'n effeithio ar ddeddfwriaeth sy'n dod o dan ystyriaeth y Cynulliad (Rheol Sefydlog 15.6 (iii)). Er hynny, mae'n ymddangos bod yna wrth-ddweud yn y Rheolau Sefydlog, gan fod Rheol Sefydlog 15.7 yn atal y Pwyllgor rhag ystyried unrhyw offerynnau statudol sydd wedi'u gosod gerbron Senedd y DU, fel sy'n ofynnol yn achos pob gorchmyn o dan yr LRRRA. Mae'r Pwyllgor am ofyn i'r Pwyllgor Busnes ddileu'r gwrth-ddweud hwn o'r Rheolau Sefydlog. Byddai hynny'n caniatáu i'r Pwyllgor gael yr opsiwn o'u hystyried yn y dyfodol.

Newid enw

Mae'r Pwyllgor am newid enw'r Pwyllgor er mwyn ymgorffori'r cylch gorchwyl ehangach sydd ganddo erbyn hyn. Byddai hynny'n golygu newid Rheol Sefydlog 15.1 ac unrhyw welliannau canlyniadol.

Atodiad 3

**Y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth
Subordinate Legislation Committee**



Cynulliad National
Cenedlaethol Assembly for
Cymru Wales

Bae Caerdydd / Cardiff Bay
Caerdydd / Cardiff CF99 1NA

Annwyl Gydweithiwr

24 Mehefin 2008

Ymgynghoriad Cyhoeddus – Gwahoddiad i ymateb

Y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth – Ymchwiliad i'r gwaith craffu ar is-ddeddfwriaeth a phwerau dirprwyedig

Mae Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi lansio ymchwiliad i'r gwaith craffu ar is-ddeddfwriaeth a deddfwriaeth arall sy'n dod o fewn ei gylch gwaith. Rwy'n ysgrifennu atoch i'ch gwahodd i gyflwyno tystiolaeth i'r pwyllgor erbyn 2 Medi 2008.

Mae cylch gwaith y pwyllgor wedi ei nodi yn y Rheolau Sefydlog, sef rheolau gweithdrefnol y Cynulliad, yn Rheol Sefydlog 15. Mae'n ofynnol i'r pwyllgor graffu ar offerynnau statudol mewn ffordd "dechnegol" o dan Reol Sefydlog 15.2. Caiff y pwyllgor ymgymryd â gweithgarwch craffu ychwanegol hefyd:

- Caiff y pwyllgor, o dan Reol Sefydlog 15.3, gyflwyno adroddiad ar offerynnau statudol ar seiliau eraill, fel ei fod o bwysigrwydd gwleidyddol neu gyfreithiol (Rheol Sefydlog 15.3 (ii)); ei fod yn rhoi deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd ar waith yn amhriodol (Rheol Sefydlog 15.3(iv)) neu nad yw'n gwireddu ei amcanion polisi yn berffaith (Rheol Sefydlog 15.3(v)).
- Caiff y pwyllgor, o dan Reol Sefydlog 15.6, ystyried amryw o faterion yn cynnwys pa mor briodol yw darpariaethau mewn Mesurau Cynulliad neu Fesurau Senedd y DU sy'n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol - Rheol Sefydlog 15.6(ii) a chanlyniadau gorchmynion drafft o dan Ran 1 o Ddeddf Diwygio Deddfwriaeth a Rheoliadau 2006 ar gyfer deddfwriaeth sy'n ddarostyngedig i ystyriaeth yn y Cynulliad - Rheol Sefydlog 15.6 (iii).

Diben yr ymchwiliad yw adolygu'r gweithdrefnau sydd ar waith mewn perthynas â chraffu ar is-ddeddfwriaeth a deddfwriaeth arall sy'n dod o fewn cylch gwaith y pwyllgor. Bydd ymchwiliad y pwyllgor yn canolbwyntio'n benodol ar sut y dylai ymdrin â'r meysydd canlynol o'i waith a goblygiadau hynny i arferion gwaith y pwyllgor:

- craffu ar offerynnau statudol ar y seiliau a nodir yn Rheol Sefydlog 15.3:

- ystyriaethau penodol mewn perthynas ag offerynnau statudol sy'n gweithredu cyfarwydebau Ewropeaidd;
- craffu ar Fesurau Senedd y DU sy'n effeithio Cymru.

Rydym eisiau deall gweithdrefnau presennol mewn perthynas â Llywodraeth Cynulliad Cymru yn paratoi a gwneud is-ddeddfwriaeth a throsglwyddo pwerau dirprwyedig i Weinidogion Cymru mewn Mesurau'r DU gyda'r nod o wneud argymhellion a fydd yn arwain at:

- wella rheoliadau – gwella prosesau ar gyfer paratoi is-ddeddfwriaeth a deddfwriaeth arall sydd o fewn cylch gwaith y pwyllgor gyda'r nod o wella tryloywder gweithdrefnau a chysylltiad y rheini yr effeithiwyd arnynt.
- ehangu gwaith craffu – bydd canlyniadau'r ymchwiliad yn darparu sail ar gyfer ymagwedd y pwyllgor tuag at ei gylch gwaith craffu mwy eang, a hynny er mwyn sicrhau ei fod yn craffu'n fwy effeithiol ac amserol ar reoliadau a deddfwriaeth arall o fewn ei gylch gwaith sy'n mynd y tu hwnt i waith craffu technegol.

Yn benodol, hoffai'r pwyllgor dderbyn tystiolaeth ar y canlynol:

1. Craffu ar offerynnau statudol ar y seiliau a nodir yn Rheol Sefydlog 15.3:

- effeithiolrwydd ymgynghoriad y Llywodraeth â rhanddeiliaid o ran offerynnau statudol;
- sut y mae'r Llywodraeth yn gweithio gyda Llywodraeth y DU wrth ddrafftio offerynnau statudol;
- sut y gall y pwyllgor graffu ar reoliadau yn effeithiol ac yn amserol o ran eu pwysigrwydd gwleidyddol neu gyfreithiol neu eu hamcanion polisi;
- beth y gall y pwyllgor ei ddysgu gan Bwyllgor Rhinweddau Tŷ'r Arglwyddi, y mae ei gylch gwaith yn debyg i'r hyn a geir yn Rheol Sefydlog 15.3.

2. Ystyriaethau ychwanegol mewn perthynas ag offerynnau statudol sy'n gweithredu cyfarwydebau'r Undeb Ewropeaidd:

- effeithiolrwydd a thryloywder gweithdrefnau trosi'r Llywodraeth;
- y graddau y gall y Llywodraeth deilwra'r rheoliadau gweithredu at anghenion Cymru o ran y ffiniau a bennir gan yr UE a'r graddau y mae'n gwneud hyn ar hyn o bryd.

3. Craffu ar Fesurau Senedd y DU sy'n effeithio ar Gymru:

- y gweithdrefnau sydd ar waith i egluro goblygiadau Mesurau'r DU ar feysydd o gymhwysedd datganoledig a phwerau Gweinidogion Cymru;
- sut y caiff penderfyniadau eu gwneud o ran rhoi pwerau dirprwyedig i Weinidogion Cymru, cytuno ar y gweithdrefnau perthnasol neu drosglwyddo pwerau fframwaith (pwerau i wneud Mesurau Cynulliad) o fewn Mesurau'r DU;
- cysylltiadau rhwng Llywodraeth Cynulliad Cymru a Llywodraeth y DU mewn perthynas â Mesurau'r DU;

- sut i sicrhau bod y pwyllgor yn ystyried Mesurau'r DU mewn ffordd effeithiol ac amserol.

Ceir fwy o wybodaeth ar y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth ar wefan y Cynulliad:
<http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-third1/bus-committees-third-sleg-home.htm>

Sut i ymateb i'r ymgynghoriad:

Os hoffech ymateb i'r ymgynghoriad, gofynnir i chi ystyried y canlynol:

- Dylai eich ymateb fod mor gryno ag y bo modd. Defnyddiwch y pennawd uchod fel cyfeirnod i'ch ymateb.
- Fel arfer, bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn trefnu bod ymatebion i ymgynghoriad cyhoeddus ar gael i'r cyhoedd fedru craffu arnynt, ar wefan y Cynulliad er enghraifft, a gellir eu gweld a'u trafod hefyd mewn cyfarfodydd pwyllgor. **Os nad ydych yn dymuno cael eich ymateb a'ch enw wedi'i gyhoeddi, mae'n bwysig eich bod yn nodi hynny ar ddiwedd eich cyflwyniad.**
- Gofynnir i chi nodi a ydych yn ymateb ar ran sefydliad neu fel unigolyn.
- Gofynnir i chi nodi a fydddech yn barod i roi tystiolaeth ar lafar i'r pwyllgor.

I gyflwyno tystiolaeth, anfonwch e-bost neu ddisg os yn bosibl, neu gopi papur, at Olga Lewis, Dirprwy Clerc y Pwyllgor, y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Bae Caerdydd CF99 1NA. Y cyfeiriad e-bost yw: legislationoffice@wales.gsi.gov.uk. Gofynnir i chi roi'r canlynol fel pennawd i'ch e-bost: *Consultation SLC – Ymgynghoriad y Pwyllgor*.

Dylai eich cyflwyniadau gyrraedd erbyn 2 Medi 2008 fan bellaf. Anfonir derbynneb ar gyfer pob cyflwyniad. Hwyrach na fydd yn bosibl ystyried ymatebion sy'n dod i law ar ôl y dyddiad hwnnw.

Bydd y pwyllgor yn ystyried ymatebion i'r ymgynghoriad ysgrifenedig yn ystod tymor yr Hydref 2008.

Os bydd gennych unrhyw gwestiynau ynglŷn â'r ymgynghoriad, gwaith y pwyllgor neu broses ddeddfu'r Cynulliad ac ati, mae croeso i chi gysylltu ag Anna Daniel, y Clerc, ar 029 2089 8144, neu Olga Lewis, y Dirprwy Clerc, ar 029 2089 8154.



Dr Dai Lloyd AM
Cadeirydd

Swyddfa Ddeddfwriaeth Gwasanaeth Seneddol y Cynulliad/APS Legislation Office
Ffôn / Tel 02920 89 8154
E-mail Legislation.com@wales.gsi.gov.uk

Croesewir gohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg
We welcome correspondence in both English and Welsh

Atodiad 4

Rhestr o geisiadau ymgynghori pellach

Llythyr at Gadeiryddion y Pwyllgorau Craffu

http://www.cynulliadcymru.org/slc-inq-lttr-081211_dl_to_committee_chairs_-_inquiry.pdf

Llythyr at Harriet Harman AS

http://www.cynulliadcymru.org/slc-inq-lttr-20.01.09_jr_to_hh_re_ingry_.pdf

Llythyr at y Pwyllgor Materion Cymreig

http://www.cynulliadcymru.org/slc-inq-lttr-081216_jr_to_wac_re_ingry_dec_08_.pdf

Llythyr at Gomisiwn y Gyfraith

http://www.cynulliadcymru.org/slc-inq-lttr-081211_dl_to_law_commission.pdf

Llythyr at Swyddfa Cymru

http://www.cynulliadcymru.org/slc-inq-lttr-081211_dl_to_sos_re_ingry_2_dec_08_1.pdf

Llythyr at Elfyn Llwyd AS

http://www.cynulliadcymru.org/slc-inq-lttr-081216_jr_to_el_re_ingry_dec_08_.pdf

Llythyr at Roger Williams AS

http://www.cynulliadcymru.org/slc-inq-lttr-20.01.09_jr_to_rw_re_ingry_.pdf

Llythyr at Cheryl Gillan AS

http://www.cynulliadcymru.org/slc-inq-lttr-20.01.09_jr_to_cg_re_ingry_.pdf

Atodiad 5

Rhestr o ymatebion ymgynghori

<http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-third1/bus-committees-third-sleg-home/bus-committes-third-sleg-cons-response.htm>

- SLC 1 Cymru Yfory
- SLC 2 Cymdeithas y Cyfreithwyr, Cymru
- SLC 3 Materion Cyhoeddus Cymru
- SLC 4 Cyswllt Amgylchedd Cymru
- SLC 5 Gofal Arthritis Cymru
- SLC 6 Cyngor Cefn Gwlad Cymru
- SLC 7 Ysgol y Gyfraith, Caerdydd
- SLC 8 Carwyn Jones AC
- SLC 9 Ysgrifennydd Gwladol Cymru
- SLC 10 Y Pwyllgor Cymunedau a Diwylliant
- SLC 11 Plant a Phobl Ifanc
- SLC12 Materion Ewropeaidd ac Allanol
- SLC 13 Menter a Dysgu
- SLC 14 Cyfle Cyfartal
- SLC 15 Iechyd, Lles a Llywodraeth Leol
- SLC 16 Y Pwyllgor Deisebau
- SLC 17 Yr Is-bwyllgor Datblygu Gwledig
- SLC 18 Y Pwyllgor Datblygu Cynaliadwy
- SLC 19 Harriet Harman AS, Arweinydd Tŷ'r Cyffredin
- SLC 20 Y Dr Hywel Francis AS, Cadeirydd Y Pwyllgor Materion Cymreig
- SLC 21 William Arnold, Prif Weithredwr, Comisiwn y Gyfraith
- SLC 22 Y Gwir Anrh. Paul Murphy AS, Ysgrifennydd Gwladol, Swyddfa Cymru
- SLC 23 Elfyn Llwyd AS, Plaid Cymru

Atodiad 6
Sesiynau Tystiolaeth Lafar

Dyddiad y Cyfarfod	Yn Bresennol	Sefydliad
29 Medi 2008	Keith Bush, Prif Gyngorydd Cyfreithiol a Chyfarwyddwr Gwasanaethau Cyfreithiol	Cynulliad Cenedlaethol Cymru
	Mr David Lambert, Cymrodor Ymchwil Hyglod	Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Caerdydd
	Marie Navarro, Cydymaith Ymchwil	Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Caerdydd
6 Hydref 2008	Keith Davies, Pennaeth Polisi'r Amgylchedd	Cyngor Cefn Gwlad Cymru
	Llinos Price, Uwch-swyddog Polisi	Cyngor Cefn Gwlad Cymru
	Daran Hill, Cadeirydd	Materion Cyhoeddus Cymru
	Darren Hughes, Is-gadeirydd	Materion Cyhoeddus Cymru
	Anne Meikle, Rheolwr Polisi ac Eiriolaeth	WWF Cymru (Cyswllt Amgylchedd Cymru)
	Helen Miller, Rheolwr Polisi ac Ymgyrchoedd	Gofal Arthritis Cymru
	Annie Smith	RSPB Cymru (Cyswllt Amgylchedd Cymru)
	Alan Trench, Cynghorydd Cyfansoddiadol	Cymru Yfory
4 Tachwedd 2008	Kay Powell, Cynghorydd Polisi	Cymdeithas y Cyfreithwyr
	Huw Williams	Geldards LLP
11 Tachwedd 2008	Carwyn Jones, Cwnsler Cyffredinol ac Arweinydd y Tŷ	Aelod Cynulliad, Llafur
	Kate Cassidy, Pennaeth Materion Cyfansoddiadol a Rheoli Deddfwriaeth	Llywodraeth Cynulliad Cymru

Members' Research Service

Gwasanaeth Ymchwil yr Aelodau

Crynodeb o'r Astudiaeth Achos Mesurau

Atodiad 7

Members' Research Service Case Study into the Planning Bill and Draft Marine Bill

As the Committee Inquiry progressed, it became evident that several of the issues that were coming to the fore were experienced at various stages of legislative scrutiny of the Planning Bill and draft Marine Bill, and in October 2008 the committee asked the Members' Research Service to undertake a case study into the legislative scrutiny of these particular Bills.

The main findings of the case study are highlighted below:

1. Planning Bill

The stated purpose of the Planning Bill was to streamline and improve the planning regime, including an independent Infrastructure Planning Commission (IPC) to consider applications for "nationally significant" infrastructure projects in the fields of energy, transport, water, waste water and waste. It also introduced a Community Infrastructure Levy and further measures to improve the Town and Country Planning System in England.

Issues from evidence

Insufficient information on the face of the Bill prevented the opportunity to fully consider and input into how the Bill might affect Wales.

The UK Government's Planning Bill received its First Reading in the House of Commons on 27 November 2007. The Secretary of State announced in his statement to the National Assembly for Wales on 28 November 2007 that the Bill would include new framework powers relating to local development plans and the Wales Spatial Plan. However these did not appear on the face of the Bill.

The Bill introduced a Community Infrastructure Levy and a number of changes to the Town and Country Planning regime in England. Some of these changes applied in Wales but Welsh Ministers would be able to decide when they should commence. For the remaining changes, the Welsh Assembly Government said that they would be introduced at the Parliamentary

Committee stage of the Bill but would not be implemented in Wales until consultation had taken place. It was unclear which of the changes to streamline the planning system being made in England the Minister intended to introduce in Wales, and the likely timescale of this.

There was a lack of Welsh Assembly Government involvement at an early stage of legislation, and the timescale of the Bill, and full schedule of Members and Ministers, meant that it was difficult to ensure adequate opportunity to discuss and develop proposals.

The Assembly's Sustainability Committee invited the Minister for Environment, Sustainability and Housing to an evidence session on the UK Planning Bill to allow Members to seek clarification on the implications for Wales. As the Bill was also being considered in Westminster on the same day, the UK Minister and Bill Team were unavailable to attend the evidence session. In order to meet deadlines in scrutiny of the Bill at Westminster, the Committee's consideration of the Bill was limited to one evidence session, which took place on 24 January 2008. Amendments to the Bill to include Framework Powers were also tabled on 24 January 2008, and a copy of the amendment was sent to the Sustainability Committee following its meeting on that date.

The Committee reported on the Bill on 5 February 2008. In relation to the development of the legislation, the Committee highlighted the following:

- The Committee welcomed the Minister's commitment to provide Members with regular updates on any substantive amendments to the Bill. However, the Committee was disappointed that, due to the lack of detail on the face of the Bill on a number of provisions, it was unable to consider and input fully to the parliamentary process on the impact on Wales of all aspects of the Bill. **The Committee recommended that 'the Welsh Assembly Government is fully involved in the development of the detail of the Community Infrastructure Levy, before the Bill is amended or regulations introduced'.** (Recommendation 4)
- The Committee expressed general concern as to the position of the Welsh Assembly Government within the UK legislative process. The Committee was particularly concerned that the Welsh Assembly Government is not included in the early development stage of UK legislation and so its influence is limited. **The Committee recommended that 'the Welsh Assembly Government urges UK**

Government departments to review their procedures to ensure that the Welsh Assembly Government plays a role in the early development of all UK-wide legislation'. (Recommendation 5)

Introducing changes affecting Wales late in the legislative process (at the Committee stage) provided inadequate opportunity for scrutiny. In particular, amendments made to the Bill in May 2008 meant that there was little opportunity for the Assembly (or UK Parliament for that matter) to comment on the amendments.

Following the Assembly's Sustainability Committee scrutiny of the Planning Bill, further amendments were tabled including a large collection of Government amendments, new clauses and new schedules in late May 2008. Amendments made to the Bill at this time meant that there was little opportunity for the Assembly (or UK Parliament) to comment on the amendments. Consideration of the Bill by the House of Commons was completed on 25 June 2008.

The Bill commenced its passage through the House of Lords on 26 June 2008 and an updated explanatory memorandum on the framework powers was issued on its introduction to reflect the amendments made to the Bill following its Third Reading in the House of Commons.

In its evidence to the subordinate legislation inquiry, Public Affairs Cymru stated that "despite many enquiries from Assembly Members, the content of the relevant clauses of the Bill were not laid until Committee stage in the House of Commons. This curtailed significantly the amount of time available for the Assembly in any form – including the Subordinate Legislation Committee – to scrutinise these aspects."¹³⁸

The Enterprise and Learning Committee *Interim Response to the Innovation, Universities, Science & Skills Select Committee on the Draft Apprenticeship Bill* stated:

We place on record our concerns that a precedent for the introduction of Welsh clauses to Bills may be developing, given our Legislature's recent experience of the Planning Bill, where Welsh provisions amended the Bill at a stage too late to allow for parliamentary scrutiny in Wales.¹³⁹

¹³⁸ [SLC\(3\) 21-08 \(p2\)](#)

¹³⁹ Y Pwyllgor Menter a Dysgu, [CR-LD7261 - Y Pwyllgor Menter a Dysgu: Interim Response to the Innovation, Universities, Science & Skills Select Committee on the Draft Apprenticeships Bill](#), 10 Hydref 2008

There is a lack of consultation and stakeholder input into UK Bills containing Welsh provisions.

In its evidence to the subordinate legislation inquiry, the Countryside Council for Wales stated:

With regard to UK Bills containing Welsh provisions, either to confer powers on Welsh Ministers or broad framework powers, there is currently no process for stakeholder/ public consultation on the content of clauses or on scope for legislative competence. On certain UK Bills containing Welsh provisions, Assembly committee scrutiny has been limited, and rarely includes stakeholder engagement. Examples include the Marine Bill, and Planning Bill, where detailed scrutiny has taken place in Westminster committees.¹⁴⁰

2. Draft Marine Bill

The draft Marine Bill was published, on 3 April 2008, for public consultation. Its aim was to create a new marine planning and management framework that balances the need for wildlife protection with the requirements of industry around our coasts. It was proposed that the Bill would apply to England, Wales, Scotland and Northern Ireland, although discussions were ongoing regarding the extent to which each Devolved Administration would be involved in each of the areas of the Bill.

Issues from evidence

There was insufficient pre-legislative scrutiny, and the draft Bill contained insufficient information on how powers conferred should be implemented.

At a National Assembly for Wales Sustainability Committee meeting of 4 June 2008, the Minister for Environment, Sustainability and Housing's paper stated:

Some clauses of the Bill were not ready for inclusion in the published draft. There also remain a number of drafting issues to be addressed and other areas where the Welsh Assembly Government and Defra are still working to balance the complex interplay of devolved and non-devolved responsibilities, such as how marine plans are agreed. The published Bill is a draft and changes are expected to be needed.

¹⁴⁰ [SLC\(3\) 21-08 \(p4\)](#)

Changes that need to be made as a result of consultation responses and pre-legislative scrutiny will be made before the Bill is introduced to Parliament.¹⁴¹

Following the meeting, the Sustainability Committee's report stated:

The Committee welcomes the recognition given in the Draft Bill of the need for Wales to establish its own procedures and mechanisms for marine management in devolved areas. We are concerned, however, that this throws up a number of grey areas in terms of implementation and potential confusion over ultimate responsibilities.¹⁴²

In its evidence to the subordinate legislation inquiry, Wales Environment Link stated:

Little information is available yet about how the powers given to Welsh Ministers in the Marine Bill will be implemented. In contrast, a large amount of information is available about the structures that the UK Government will put in place to deliver its new powers. This has made it difficult for stakeholders in Wales to fully assess the implications of the new legislation, and - crucially in respect of the draft Bill - how the legislation itself may need to be redrafted.

and

Potential shortfalls in the draft provisions for Wales, a key concern for stakeholders such as ourselves, are not challenged or championed effectively by any group - i.e. there is inadequate pre-legislative scrutiny for Wales. Wales therefore risks missing the opportunity that the draft Bill stage offers to ensure that the legislation is as complete and robust as it should be; once the legislation is published in full, securing amendments is likely to be more difficult.¹⁴³

¹⁴¹ Y Pwyllgor Cynaliadwyedd, [SC\(3\)-12-08 \(p2\)](#), 4 Mehefin 2008

¹⁴² Pwyllgor Cynaliadwyedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, [Report on the Committee's scrutiny of the Draft Marine Bill: implications for Wales](#), Mehefin 2008

¹⁴³ [SLC\(3\) 21-08 \(p4\)](#)

Regulatory Impact Assessments for Welsh provisions within UK Bills for broad framework powers might not provide adequate assessment given that detailed Welsh Measures and plans for implementation will not have been developed.

In its evidence to the subordinate legislation inquiry, the Countryside Council for Wales stated:

All UK Bills are subject to Regulatory Impact Assessments, including those with Welsh provisions. There are instances where separate RIAs have been undertaken on the Welsh provisions for UK Bills such as the draft Marine Bill. It should be noted that RIAs for Welsh provisions within UK Bills for broad framework powers might not provide adequate assessment given that detailed Welsh Measures and plans for implementation will not have been developed, thus the extent of resource implications may not be entirely clear.¹⁴⁴

There was a low level of understanding among members of the Westminster Joint Committee that scrutinised the draft Bill of its importance for Wales.

The draft Bill was subject to pre-legislative scrutiny by the UK Parliament which involved discussion by a Joint Committee made up from members of both the House of Lords and House of Commons. The Joint Committee published its Report and recommendations on 30 July 2008.

In its evidence to the subordinate legislation inquiry, Wales Environment Link stated:

There appeared to be a low level of understanding among members of the Westminster Joint Committee that scrutinised the draft Bill of its importance for Wales. For example, committee member Mr Charles Walker MP said in the penultimate oral evidence session "... am I right in thinking that this Bill applies to the whole of the UK or will it be down to the Welsh Assembly and the Scottish Parliament to bring forward their own recommendations?". This may be due to differences between the devolution settlements for Wales, Scotland and Northern Ireland, and a failure by some to fully understand that unlike in the other two countries, the primary marine legislation for Wales will come directly from the UK

¹⁴⁴ [SLC\(3\) 21-08 \(p3\)](#)

Marine Bill. This perhaps explains why the majority of the Committee's 96 recommendations focused on the UK Government, with few referring specifically to WAG.¹⁴⁵

There was insufficient time given to scrutinise the draft Bill within the Assembly and a mismatch of timeframes for scrutiny between the Assembly and UK Parliament, and no evidence that Assembly recommendations were given particular consideration by the Westminster Joint Committee.

In its evidence to the subordinate legislation inquiry, Wales Environment Link stated:

The draft Bill was not given high priority for scrutiny within the Senedd with the Sustainability Committee using only about forty minutes of a scheduled hour long evidence session to question the Minister about it. Evidence was not invited from the public. Prior to the setting of a date for the session, concern was expressed that the timescale for the Sustainability Committee's to report and the Minister to respond would extend beyond the window of opportunity for amendments to be made to the draft Bill. In the event, the Committee provided recommendations directly to the Joint Committee inquiry at Westminster as written evidence, but there is no evidence that these recommendations were given particular consideration (possibly in part due, again, to a mismatch in timeframes).¹⁴⁶

No process for stakeholder/ public consultation in Wales on the content of clauses or on scope for legislative competence.

As noted in the section on the Planning Bill, the Cyngor Cefn Gwlad Cymru stated:

With regard to UK Bills containing Welsh darpariaethau, either to confer pwerau on Gweinidogion Cymru neu broad framework pwerau, there is ar hyn o bryd no process for stakeholder/ public consultation on the content of clauses neu on scope for legislative competence. On certain UK Bills containing Welsh darpariaethau, Assembly committee scrutiny has been limited, and rarely includes stakeholder engagement.

¹⁴⁵ [SLC\(3\) 21-08 \(p4\)](#)

¹⁴⁶ [SLC\(3\) 21-08 \(p4\)](#)

Examples include the Marine Bill, and Planning Bill, where detailed scrutiny has taken place in Westminster committees.¹⁴⁷

In its evidence to the subordinate legislation inquiry, Wales Environment Link stated:

WEL would have liked to see input from a range of witnesses, to enable Committee members to gain an understanding of stakeholders' concerns, and question the Minister in relation to these. The Committee may then have been in a stronger position both to make recommendations directly to Westminster as to how the UK legislation should be strengthened in relation to Wales, and to encourage the Minister to secure amendments to the draft Bill through negotiations with UK Government.¹⁴⁸

In its evidence to the inquiry, Public Affairs Cymru stated:

Welsh provisions within the Climate Change and Marine and Coastal Access Bills were not subject to public consultation. Once details are agreed between the Welsh Assembly Government and Whitehall, information is provided in Ministerial statements and briefings from the Members Research Service on an ad hoc basis, and is also provided for subject committee discussions upon request. Committee scrutiny also tends to be limited to sessions with WAG officials and Ministers, with no oral or written evidence from external stakeholders.¹⁴⁹

There is a risk of potential long delays in implementation as there has been relatively little consideration of implementation in Wales.

In its evidence to the inquiry, Wales Environment Link stated:

As there has been relatively little consideration of implementation specifically in Wales - either by the Assembly or by stakeholders there could be considerable delay before the appropriate structures are identified and, perhaps more crucially, the necessary resources are identified and secured.¹⁵⁰

¹⁴⁷ [SLC\(3\) 21-08 \(p4\)](#)

¹⁴⁸ [SLC\(3\) 21-08 \(p4\)](#)

¹⁴⁹ [SLC\(3\) 21-08 \(p2\)](#)

¹⁵⁰ [SLC\(3\) 21-08 \(p4\)](#)

Atodiad 8

Geirfa	
Cwnsler Cyffredinol	Prif Gyngorydd Cyfreithiol Llywodraeth Cynulliad Cymru
Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd	Mae cyfarwyddeb yn weithred ddeddfwriaethol gan yr Undeb Ewropeaidd sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r aelod-wladwriaethau sicrhau canlyniad penodol heb bennu sut i gyrraedd y canlyniad hwnnw.
Cynghorwyr Cyfreithiol	Bydd cynghorwyr cyfreithiol y Pwyllgor yn rhoi ystyriaeth ymlaen llaw i bob offeryn ac offeryn drafft sydd i'w hystyried gan y Pwyllgor; ac yn paratoi cyngor i'r Pwyllgor i nodi materion sy'n codi o dan Reol Sefydlog 15.2
Deddfau Seneddol	Mae Deddf Seneddol yn creu cyfraith newydd neu'n newid cyfraith sydd eisoes yn bod. Mae Deddf yn Fesur sydd wedi'i gymeradwyo gan Dŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi ac sydd wedi sicrhau cytundeb y brenin neu'r frenhines sydd ar yr orsedd ar y pryd (cytundeb a elwir y Cydsyniad Brenhinol). O'i rhoi ar waith, daw deddf yn gyfraith ac mae'n gymwys i'r DU gyfan neu i rannau penodedig o'r wlad.
Gweithdrefn Gadarnhaol	Ystyr y weithdrefn gadarnhaol yw bod rhaid i offeryn/offeryn drafft gael ei gymeradwyo gan y Cynulliad, ar ôl cael ei ystyried gan y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth.
Gweithdrefn Negyddol	Mae'r weithdrefn negyddol fel arfer yn golygu y gall yr offeryn gael ei wneud ac y gall ddod i rym ond y gall gael ei ddiddymu drwy benderfyniad gan y Cynulliad. Mae offerynnau negyddol yn cael eu hystyried gan y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth. Caiff unrhyw Aelod gyflwyno cynnig i ddiddymu offeryn ac mae'r cynnig yn cael ei drafod gan y Cynulliad.
HMSO	Mae Llyfrfa Ei Mawrhydi (HMSO) yn dal i fodoli ac i gyflawni ei gweithgareddau craidd gan gynnwys y cyfrifoldeb dros gyhoeddi deddfwriaeth a rheoli hawlfraint y Goron.
LRRRA Deddf Diwygio Deddfwriaeth a Rheoliadau 2006	Deddf i alluogi darpariaeth i gael ei gwneud er mwyn dileu neu leihau beichiau sy'n deillio o ddeddfwriaeth a hybu egwyddorion rheoleiddio; i wneud darpariaeth ynghylch arfer swyddogaethau rheoleiddiol; i wneud darpariaeth ynghylch dehongli deddfwriaeth sy'n ymwneud â'r Cymunedau Ewropeaidd a'r Ardal Economaidd Ewropeaidd; i wneud darpariaeth ynghylch adran 2(2) o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972; ac at ddibenion sy'n gysylltiedig â hynny.
Nodyn Cyfarwyddyd	Canllawiau ar gyfer swyddogion Llywodraeth y DU a

Datganoli 9	gyhoeddwyd gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder
OPSI	Mae Swyddfa Gwybodaeth y Sector Cyhoeddus (OPSI) wrth galon y polisi ar wybodaeth, gan bennu safonau, sicrhau mynediad a hybu ailddeddfyddio ar wybodaeth y sector cyhoeddus
Rheol Sefydlog 15	Mae Rheol Sefydlog 15.1 yn dweud y bydd yna Bwyllgor Is-ddeddfwriaeth. Mae cylch gorchwyl y Pwyllgor wedi'i nodi yn Rheolau Sefydlog 15.2 i 15.7
Rheoliadau'r Undeb Ewropeaidd	Mae rheoliad yn weithred ddeddfwriaethol gan yr Undeb Ewropeaidd sy'n dod yn orfodadwy ar unwaith fel cyfraith yn yr holl aelod-wladwriaethau yr un pryd. Mae angen i gyfarwydddebau gael eu trosi i'r cyfreithiau cenedlaethol.
Swyddfa Cymru	Swyddfa Cymru sy'n helpu Ysgrifennydd Gwladol Cymru i sicrhau bod setliad datganoli'n gweithio'n llyfn yng Nghymru. Dyma lais Cymru yn Llywodraeth y DU.
Y Pwyllgor Materion Cymreig	Un o bwyllgorau dethol Tŷ'r Cyffredin sy'n ymwneud ag adran yw'r Pwyllgor Materion Cymreig ac mae'n cael ei benodi o dan Reol Sefydlog 152. Cylch Gorchwyl y pwyllgor yw ystyried materion o fewn cyfrifoldeb Ysgrifennydd Gwladol Cymru (gan gynnwys cysylltiadau â Chynulliad Cenedlaethol Cymru).
Y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol	Mae cylch gorchwyl y Pwyllgor wedi'i nodi yn Rheol Sefydlog 18.1. Caiff y Pwyllgor ystyried a chyflwyno adroddiad ar unrhyw faterion sy'n berthnasol i'r ffordd y mae Prif Weinidog Cymru, Gweinidogion Cymru, y Cwnsler Cyffredinol neu'r Cynulliad yn arfer unrhyw rai o'u swyddogaethau ynglŷn â'r Undeb Ewropeaidd neu faterion allanol
Ysgrifennydd Gwladol Cymru	Mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn Aelod o Lywodraeth y DU ac mae'n gyfrifol am lywio deddfwriaeth sy'n ymwneud â Chymru yn unig drwy'r Senedd.