Crynodeb o'r trafodaethau â chadeiryddion y pwyllgorau deddfwriaeth – y Rheolau Sefydlog sy'n ymwneud â deddfwriaeth

A. Yr arferion mewn perthynas â gweithredu pwyllgorau deddfwriaeth parhaol

Cytunodd pob cadeirydd â'r awgrym o ffurfioli dau o'r arferion presennol mewn perthynas â phwyllgorau deddfwriaeth, sef, y rhai sy'n ymwneud â'r ffaith nad yw cadeiryddion yn pleidleisio nac yn cyflwyno na siarad ynghylch gwelliannau cyfnod 2. Roedd consensws cyffredinol y byddai hyn o gymorth i gadeiryddion pwyllgorau drwy gadarnhau eu niwtraliaeth ac yn eu galluogi i ganolbwyntio ar gadeirio cyfarfodydd cyfnod 2. Mynegwyd barn hefyd y byddai ffurfioli'r arferion hyn yn ychwanegu at hygrededd y broses graffu trwy bwysleisio didueddrwydd y cadeirydd ond heb gyfyngu gormod arno.

B. Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol

Cytunodd mwyafrif y cadeiryddion â'r egwyddor o gael Rheol Sefydlog newydd a fyddai'n caniatáu cyfnod o bythefnos rhwng gosod Gorchymyn drafft a chynnal dadl yn y cyfarfod llawn, ond mynegodd yr holl gadeiryddion bryderon ynghylch y cyfnodau o amser. Mewn cysylltiad â hyn, holodd y rhan fwyaf o'r cadeiryddion a oedd digon o amser ar gael i gynnwys wythnos ychwanegol yn y broses o gofio'r pwysau presennol ar amserlen y pwyllgorau. At hynny, roedd y cadeiryddion yn amau a oedd cyfnod o bythefnos yn ddigonol, yn enwedig o gofio'r problemau ymarferol sydd ynghlwm wrth gynnull cyfarfod a sicrhau presenoldeb Gweinidogion, os oes angen.

Cafwyd barn gan rai y dylid ymestyn y cyfnod o bythefnos er mwyn galluogi pwyllgor i ddeall yn llawn unrhyw newidiadau a wnaed i'r Gorchymyn arfaethedig gwreiddiol ac i'r Aelod sy'n gyfrifol esbonio newidiadau o'r fath yn llawn. Cafwyd awgrym arall fod angen dod o hyd i gydbwysedd rhwng caniatáu digon o amser i bwyllgor ystyried Gorchymyn drafft diwygiedig a sicrhau nad yw'r broses yn cael ei hoedi'n ormodol, ac awgrymwyd y byddai cyfnod o dair wythnos yn fwy priodol.

C. Cyfnod 1 – Cytuno ar yr egwyddorion cyffredinol

Trafodwyd proses cyfnod 1 gan gyfeirio'n benodol at y materion a godwyd mewn ymatebion i'r ymgynghoriad ar yr adolygiad o'r Rheolau Sefydlog. Roedd y rhain yn cynnwys pryderon a fynegwyd gan y Gymdeithas MS fod cyfnod 1 yn rhy fanwl ac yn mynd y tu hwnt i gytuno ar egwyddorion cyffredinol Mesur arfaethedig yn unig. Arweiniodd hyn at drafodaethau ynghylch cydbwysedd y gwaith craffu yng nghyfnod 1 a chyfnod 2.

Roedd yr holl gadeiryddion yn fodlon ar lefel y gwaith craffu sy'n digwydd yn ystod cyfnod 1 ac roedd cytundeb cyffredinol ar bwysigrwydd gwaith craffu

cyfnod 1, yn enweidg o ran bod yn sail i gyfnod 2 a rhoi cyfle i randdeiliaid fod yn rhan o'r broses.

Gan gyfeirio'n benodol at graffu ar ddedfwriaeth arfaethedig Aelod yn ystod cyfnod 1, teimlwyd bod hwn yn adeg pwysig o ran profi'r ddeddfwriaeth a sicrhau bod yr Aelod sy'n gyfrifol wedi ystyried ei gynigion yn drylwyr.

Mynegwyd rhai pryderon fod cyfnod 2 yn gallu cael ei frysio a bod dylanwad chwipiau'r pleidiau yn golygu bod pwyllgorau'n aml yn pleidleisio yn erbyn gwelliannau a ddeilliodd o'u hadroddiad cyfnod 1. Cafwyd awgrym hefyd, o gofio lefel y gwaith craffu yn ystod cyfnod 1 o'i gymharu â'r gwaith craffu cymharol fyrrach a llai manwl yn ystod cyfnod 2, fod perygl i waith craffu cyfnod 2 gael ei ystyried yn annigonol.

Er mwyn cynyddu hyder y cyhoedd yng gwaith craffu cyfnod 2, cafwyd awgrym y byddai'n ddefnyddiol petai'r Aelod sy'n gyfrifol yn rhoi atborth neu'n ymateb i'r pwyllgor ar yr argymhellion yn ei adroddiad cyfnod 1. Awgrymwyd hefyd y gallai hyn gynorthwyo i ddod o hyd i gyfaddawd cyn ystyried gwelliannau cyfnod 2.

Cafwyd awgrym arall y dylid rhoi cyfle i dystion roi rhagor o dystiolaeth yn ystod cyfnod 2 os ydynt yn teimlo nad oedd eu safbwyntiau wedi'u hadlewyrchu yn adroddiad cyfnod 1 y pwyllgor. Fodd bynnag, teimlwyd y byddai'n rhaid rheoli darpariaeth o'r fath yn ofalus ac y byddai angen i dystion fodloni cyfres o feini prawf penodol cyn eu bod yn cael eu gwahodd yn ôl i roi rhagor o dystiolaeth yn ystod cyfnod 2.

Mynegwyd barn arall nad oedd llawer o gyfle i gynnwys rhanddeiliaid yn ystod cyfnod 2 ond bod rhanddeiliaid allanol yn gallu lobïo Aelodau ynghylch gwelliannau cyfnod 2 o dan y trefniadau presennol, a'u bod yn gwneud hynny.

D. Memoranda Esboniadol

Gofynnwyd am farn y cadeiryddion ynghylch lefel y manylion sy'n cael ei chynnwys mewn memoranda esboniadol, a chafwyd cynnig gan y Pwyllgor Cyllid y gellid gwella'r wybodaeth a roddir ynddynt am y costau.

Teimlai mwyafrif y cadeiryddion y gellid gwella'r wybodaeth ariannol sy'n cael ei chynnwys mewn memoranda esboniadol. Gwnaed cyfeiriadau penodol at yr angen am ragor o wybodaeth am y costau ehangach i sefydliadau eraill sy'n deillio o ddeddfwriaeth arfaethedig, a'r angen am gael rhywfaint o gyfiawnhad o'r costau. Fodd bynnag, cydnabuwyd bod natur fframwaith llawer o Fesurau arfaethedig yn golygu ei bod yn anodd cynnwys mwy o fanylion am y costau.

Cafwyd awgrym y gellid mynd i'r afael â'r materion hyn drwy gyflwyno

concordat â'r Llywodraeth, lle byddai'r Llywodraeth yn darparu costau dynodol ar gyfer y rheoliadau yr oedd yn bwriadu eu gwneud. Teimlwyd y byddai hyn yn rhoi sail well o wybodaeth i bwyllgorau ac yn eu cynorthwyo â'u gwaith craffu.

Fodd bynnag, un pwynt a godwyd gan un cadeirydd oedd pwysigrwydd gwahaniaethu rhwng memoranda esboniadol ar gyfer deddfwriaeth arfaethedig Llywodraeth a deddfwriaeth arfaethedig Aelod. Soniwyd nad yw deddfwriaeth arfaethedig Aelod yn derbyn yr un lefel o gefnogaeth gan swyddogion â deddfwriaeth arfaethedig Llywodraeth. Awgrymwyd na ddylai bod disgwyliad ar femoranda esboniadol ar gyfer deddfwriaeth arfaethedig Aelod i gynnwys yr un lefel o fanylion â memoranda esboniadol ar gfyer deddfwriaeth arfaethedig Llywodraeth.

E. Cyfnod 1 - Ystyriaeth gan amryw o bwyllgorau'r Cynulliad

Gofynnwyd am farn y cadeiryddion ynghylch a allai'r gwaith craffu ar Fesurau arfaethedig gan dri o bwyllgorau'r Cynulliad gael ei reoli'n well er mwyn osgoi dyblygu gwaith. Gofynnwyd i'r cadeiryddion a fyddai modd cyd-graffu ar ddeddfwriaeth y Llywodraeth ac a ddylai'r Rheolau Sefydlog gynnwys rheidrwydd i bwyllgorau wneud hynny.

Roedd mwyafrif y cadeiryddion yn gytûn na ddylai'r Rheolau Sefydlog gynnwys rheidrwydd i gydweithio. Cafwyd consensws cyffredinol nad oedd cydweithio yn ymarferol ac y byddai trefniadau mwy anffurfiol yn ffordd well o leihau'r achosion o ddyblygu gwaith. Awgrymwyd, er enghraifft, y gellid cael rhagor o ddeialog rhwng cadeiryddion y pwyllgorau, creu arfer newydd y dylai o leiaf un aelod o'r Pwyllgor Cyllid eistedd ar bob pwyllgor deddfwriaeth, a chael dealltwriaeth gliriach o rôl pob pwyllgor.

Fodd bynnag, roedd un cadeirydd o'r farn, os na fyddai gofyniad yn y Rheolau Sefydlog ynghylch cydweithio, yna nad oedd modd gorfodi pwyllgorau i gydweithio ac, felly, na fyddai hynny'n digwydd. Teimlwyd y dylai fod rhyw fath o gyfeiriad yn y Rheolau Sefydlog at gydweithio.

Yn ogystal, roedd teimlad fod cyhoeddi tri adroddiad pwyllgor ar wahân yn ffordd arbennig o aneffeithlon o weithio ac y dylid gwneud darpariaeth ar gyfer cyfuno'r adroddiadau mewn un ddogfen. Er bod cydnabyddiaeth bod pwyllgorau deddfwriaeth, yn ymarferol, yn ceisio ystyried adroddiadau'r Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol, nodwyd bod y terfyn amser ar gyfer cyflwyno adroddiadau yn aml yn atal hyn rhag digwydd gan fod y dyddiad erbyn pryd y mae'n rhaid i'r pwyllgorau deddfwriaeth gyflwyno adroddiad yn aml yn gynharach na'r dyddiadau cau ar gyfer y ddau bwyllgor arall.

Er mwyn mynd i'r afael â hyn, awgrymwyd efallai y byddai'r Pwyllgor Busnes am ystyried pennu dyddiadau cau i'r Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Materion

Cyfansoddiadol sydd bythefnos cyn y dyddiad cau i'r pwyllgor deddfwriaeth.

F. Cyfnod 2 – Pleidleisio trwy amneidio mewn pwyllgorau

Gofynnwyd i gadeiryddion am eu barn ar y cynigion i ddiwygio'r Rheolau Sefydlog er mwyn cyflwyno dull o bleidleisio trwy amneidio mewn pwyllgorau gan ddefnyddio testun tebyg i'r un a ddefnyddir ar hyn o bryd yn y cyfarfod llawn.

Roedd cytundeb unfrydol i'r cynnig hwn, yn enwedig o gofio'r manteision ymarferol o bleidleisio trwy amneidio mewn achlysuron lle ceir nifer fawr o welliannau.

G. Cyfnod 3 – Ystyriaeth fanwl gan y Cynulliad

Gofynwyd am farn y cadeiryddion ar yr egwyddor o lunio darpariaeth yn y Rheolau Sefydlog a fyddai'n rhoi'r hawl i unrhyw Aelod wneud cais i gael trafodaethau ychwanegol yn ystod cyfnod 3. Ystyriwyd y mater hwn yn dilyn awgrym gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru y dylid rhannu cyfnod 3 yn ddau gyfnod ar wahân ar ddiwrnodau ar wahân er mwyn caniatáu gwaith craffu digonol ar y gwelliannau terfynol.

Cytunodd yr holl gadeiryddion â'r egwyddor o gyflwyno dull a fyddai'n galluogi cyfnod diwygio ychwanegol, ond pwysleisodd bob un ohonynt y pwysigrwydd o roi ystyriaeth ofalus i sut y byddai dull o'r fath yn gweithio yn ymarferol. Y teimlad cyffredinol oedd y byddai angen cynnwys amodau ar gyfer unrhyw ddapariaeth ar gyfer cyfnod diwygio pellach er mwyn atal achosion o gamddefnyddio. Roedd y rhain yn cynnwys nodi y byddai angen isafswm o Aelodau i alw am drafodaethau pellach yn ogystal â gofyniad bod cynrychiolaeth trawsbleidiol o Aelodau.

Cafwyd consensws cyffredinol y gallai cyfnod diwygio pellach fod o fudd o ran rhoi ystyriaeth ddyledus i welliannau a basiwyd yn ystod cyfnod 3, ond byddai'n rhaid i'r pwyslais fod ar ychwanegu gwerth i'r broses yn hytrach nag oedi'r broses yn ormodol.

H. Cyfnod 4 - y cyfnod terfynol

Ystyriwyd awgrym a wnaed mewn ymateb i'r ymgynghoriad ar yr adolygiad o'r Rheolau Sefydlog y dylid eu diwygio er mwyn ei gwneud yn ofynnol cynnal cyfnod 4 ar ddiwrnod gwahanol i gyfnod 3.

Cytunodd y cadeiryddion yn unfrydol na ddylid mynd ymlaen â'r cynnig hwn. Roedd consensws cyffredinol, gan nad yw cyfnod 4 yn cynnwys trafodaeth, na fyddai unrhyw fudd mewn oedi cyfnod 4. Awgrymwyd hefyd, o gofio y dylai'r Mesur arfaethedig fod wedi mynd trwy brosesau craffu trylwyr erbyn

cyrraedd cyfnod 4, y gallai goblygiadau cyfansoddiadol amheus fod ynghlwm wrth eu gwahanu, ac y byddai chwipiau'r pleidiau'n weithredol beth bynnag.

Roedd barn fod y weithdrefn bresennol o gynnal cyfnod 4 yn syth ar ôl cyfnod 3 yn ddigonol o ran taith deddfwriaeth drwy'r Cynulliad.