

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol

CA(3)-04-10 : Papur 1 : 4 Chwefror 2010

Datblygiad Atodlen 5 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, gan gynnwys Eithriadau i Faterion

Tystiolaeth Ysgrifenedig Swyddfa Cwnsleriaid Deddfwriaethol Cymru, Llywodraeth Cynulliad Cymru

Cyflwyniad

1. Mae Swyddfa Cwnsleriaid Deddfwriaethol Cymru (OWLC) yn ddiolchgar am y gwahoddiad i roi tystiolaeth i'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth, yn rhan o ymchwiliad cyfredol y Pwyllgor i Ddatblygiad Atodlen 5 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, gan gynnwys Eithriadau i Faterion

2. Cyflwynir y papur hwn i'r Pwyllgor i ategu'r sesiwn dystiolaeth lafar a drefnwyd ar gyfer dydd Iau, 4 Chwefror 2010, pan fydd Prif Gwnsler Deddfwriaethol Cymru yn bresennol, ynghyd ag Uwch Gwnsler Deddfwriaethol Cymru i'w gynorthwyo.

3. Yn dilyn adran ragarweiniol sy'n nodi swyddogaeth OWLC a'r cefndir deddfwriaethol i ddatblygiad y cymhwysedd yn Atodlen 5, bydd y dystiolaeth ysgrifenedig yn y papur hwn yn dilyn awgrym defnyddiol Cadeirydd y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth, a wnaed yn y llythyr gwahoddiad i roi tystiolaeth, dyddiedig 17 Rhagfyr 2009, ynglŷn â'r materion y bydd y Pwyllgor hwyrach yn dymuno'u harchwilio. Y materion yr ymdrinnir hwy yn y papur, felly, fydd y canlynol:

y dull a ddefnyddir wrth ddrafftio Materion Atodlen 5 yn Neddf Llywodraeth Cymru

defnyddio eithriadau penodol a chyffredinol

y rhesymau dros y newid dull

y goblygiadau o ran datblygu 'Cyfansoddiad Cymru' a dealltwriaeth y cyhoedd o ddatganoli cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad.

Swyddfa Cwnsleriaid Deddfwriaethol Cymru

4. Sefydlwyd Swyddfa Cwnsleriaid Deddfwriaethol Cymru yn gynnar yn 2007 ar ôl pasio Deddf Llywodraeth Cymru 2006.

5. Y Swyddfa sy'n gyfrifol am ddrafftio rhaglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cynulliad Cymru, gan gynnwys y Gorchmynion yn y Cyfrin Gyngor (LCOs) o dan Ran 3 o'r Ddeddf, sy'n ychwanegu at, neu'n diwygio, cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, a bennir yn Atodlen 5 i'r Ddeddf.

Rhannau 3 a 4 Atodlenni 5 a 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006

6. Llywodraethir cymhwysedd deddfwriaethol cyfredol Cynulliad Cenedlaethol Cymru gan adran 94 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, sydd, ymhlith pethau eraill, yn darparu bod rhaid i ddarpariaeth mewn Mesur Cynulliad, er mwyn bod o fewn cymhwysedd, ymwneud ag un neu ragor o'r Materion a bennir yn Rhan 1 o Atodlen 5 i'r Ddeddf. Rhaid penderfynu a yw darpariaeth yn ymwneud felly ai peidio drwy gyfeirio at ddiben y ddarpariaeth, gan roi sylw (ymhlith pethau eraill) i'w heffaith yn yr holl amgylchiadau ('by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances') - sef y 'prawf diben ac effaith' y cyfeirir ato weithiau fel y 'prawf bywyn a sylwedd' ('pith and substance test'). Nid oedd adran 94 yn cyfeirio at eithriadau i'r Materion yn Atodlen 5: Rhan 1 pan ddaeth yn ddeddf.

7. Mae'r dull a fabwysiadwyd wrth ymdrin â chymhwysedd i ddeddfu drwy Ddeddf yn y dyfodol, fel a bennir yn Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, yn wahanol yn hyn o beth: mae adran 108 yn datgan, ymhlith pethau eraill, y bydd darpariaeth mewn Deddf Cynulliad o fewn cymhwysedd os bydd yn ymwneud ag un neu ragor o'r pynciau a restrir yn Rhan 1 o Atodlen 7 ac os na fydd yn dod o fewn unrhyw un o'r eithriadau a bennir yn y Rhan honno. Mae'r eithriadau yn elfennau o'r pynciau hynny na allai'r Cynulliad ddeddfu arnynt, ac eithrio mewn ffordd achlysurol. Os cwestiynir a yw darpariaeth mewn Deddf Cynulliad sy'n ymwneud â phwnc yn dod o fewn eithriad ai peidio, mae adran 108 o Ddeddf 2006 yn darparu bod rhaid penderfynu'r cwestiwn drwy gyfeirio at ddiben y ddarpariaeth, gan roi sylw (ymhlith pethau eraill) i'w heffaith yn yr holl amgylchiadau ('by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances').

Defnyddio eithriadau penodol a chyffredinol

8. Er bod yr eithriadau sydd i'w cael yn Atodlen 7 wedi eu dosbarthu o dan y penawdau pwnc a restrir yno, mae ganddynt y potensial i fod yn gymwys i bob un o'r pynciau a restrir. Nid ydynt yn 'penodol' yn yr ystyr o fod ynghlwm wrth unrhyw un o'r pynciau, ond yn hytrach maent yn gyffredin ar draws y cyfan ohonynt. O ganlyniad, cyfeirir atynt bellach fel 'eithriadau cyffredinol'. Er gwaethaf eu potensial o fod yn gymwys i unrhyw un o'r pynciau, mae'n eglur na allant fod yn berthnasol i bob pwnc. Nid yw hynny, fodd bynnag yn codi unrhyw broblemau ynglŷn â'r cymhwysedd a roddir gan yr Atodlen yn ei chyfanrwydd.

9. Pan fo modd, wrth ddrafftio Materion ar gyfer eu mewnosod yn Atodlen 5, y dull a ffeirir yw diffinio'r cymhwysedd yn gyfan gwbl o

fewn y Mater, heb ddibynnu ar restru eithriadau. Fodd bynnag, nid yw hynny'n bosibl bob amser.

10. Yn ogystal, wrth ddrafftio Materion, daeth yn eglur y byddai angen i rai o'r eithriadau a oedd yn gymwys i un Mater fod yn gymwys hefyd i Faterion eraill yn Atodlen 5. Yn wir, daethpwyd i gydnabod bodolaeth dau fath gwahanol o eithriad. Swyddogaeth un math oedd diffinio terfynau'r cymhwysedd a roddid gan Fater neu Faterion penodol, tra oedd eithriad o'r math arall mewn gwirionedd yn gyfyngiad a fyddai gweithredu'n gyffredinol ar draws y cyfan o gymhwysedd y Cynulliad. Fodd bynnag, er bod Rhan 4 ac Atodlen 7 o Ddeddf 2006 wedi rhagweld a darparu ar gyfer bodolaeth eithriadau cyffredinol o'r fath, ni wnaed darpariaeth gyffelyb ar gyfer eu bodolaeth yn Rhan 3 ac Atodlen 5. Roedd hyn yn codi'r cwestiwn o sut i ymdopi â'r math hwn o eithriad yn Atodlen 5.

11. Byddai rhestru eithriadau o'r fath o dan bob Mater unigol yr oeddent yn gymwys iddo wedi gwneud i Atodlen 5 edrych yn anniben, anhylaw ac ailadroddus. Felly, roedd angen dyfeisio dull o gymhwyso eithriadau i fwy nag un Mater.

12. Y dewis oedd naill ai parhau i gysylltu eithriadau â Materion penodol, ond gan fabwysiadu dull cyflwyno a fyddai'n osgoi'r ailadrodd; neu gymhwyso'r eithriadau i bob un o'r Materion yn yr Atodlen - hynny yw, mabwysiadu'r dull a ddefnyddid yn Atodlen 7.

13. Penderfynwyd cyflwyno'r eithriadau a oedd yn gymwys i fwy nag un Mater drwy eu cysylltu â Materion penodol (sef 'eithriadau penodol'), a dangos yr eithriadau penodol hynny ar ffurf tabl yn Atodlen 5, fel y gellid cyfeirio atynt yn hwylus. Hwnnw, felly, oedd y dull a ddefnyddiwyd yn yr LCOs cyntaf. Roedd y dewis a wnaed yn adlewyrchu'r ffaith nad oedd Rhan 3 ac Atodlen 5 yn Neddf 2006 wedi rhagweld defnyddio eithriadau 'cyffredinol', yn y modd y'u defnyddiwyd yn Rhan 4 ac Atodlen 7, ac o ganlyniad, nad oedd y Ddeddf wedi darparu ar gyfer penderfynu a oedd darpariaeth mewn Mesur Cynulliad yn dod o fewn eithriad o'r fath ai peidio. Pe byddid wedi dewis defnyddio eithriadau 'cyffredinol', byddai wedi bod yn ofynnol newid Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a hynny ar ddechrau'r gwaith. Mae'n werth nodi hefyd, bod y penderfyniad wedi ei wneud cyn ffurfio'r Glymblaid Cymru'n Un, gyda'i hymrwymiad i gynnal refferendwm ar symud ymlaen i Ran 4 ac Atodlen 7 o fewn oes y Cynulliad presennol.

Y rhesymau dros y newid dull

14. Roedd y broblem o baru'r eithriadau penodol â Materion penodol yn parhau. Weithiau, roedd gwahaniaeth barn ynghylch a ddylid cymhwyso eithriad penodol i Fater penodol ai peidio, oherwydd gwahanol ddeongliadau o ehangder ystyr y Mater dan sylw. Un enghraifft oedd cludiant i'r ysgol. Ni fwriadwyd erioed i'r Mater cludiant i'r ysgol alluogi'r Cynulliad i ddeddfu ar forgludiant, ond yr oedd safbwynt arall (a hwnnw a orfu) a fynnai y byddai modd i Fesur Cynulliad gynnwys darpariaethau ar forgludiant, oni fyddai morgludiant wedi ei eithrio'n benodol. Bu trafodaethau o'r fath yn gyfrifol am ymestyn y broses o gyrraedd cytundeb ar eiriad yr LCOs.

15. O ystyried y cefndir o brofiadau o'r fath, a chan fod Llywodraeth y Cynulliad bellach wedi ymrwmo i gynnal refferendwm ynglŷn â symud ymlaen i Ran 4 ac Atodlen 7, ac ar ôl ymgynghori â Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, a fu'n drafftio Deddf 2006, penderfynwyd newid o ddefnyddio eithriadau 'penodol' i ddefnyddio eithriadau 'cyffredinol'. Gwnaed y newid am dri rheswm - cysondeb, ymarferoldeb a diogelwch: cysondeb, yn yr ystyr y byddai dull cyffredin o drin eithriadau yn Atodlenni 5 a 7 yn peri bod Atodlen 5 yn datblygu i'r cyfeiriad a fwriedid ar gyfer y cymhwysedd; ymarferoldeb, yn yr ystyr na fyddai angen rhagweld pob achos posibl o eithriad yn berthnasol i Fater; a diogelwch, oherwydd hwyrach na ellid dibynnu bob amser ar eithriadau penodol er gwaethaf y manylder ymddangosiadol - mewn rhai achosion, gellid methu â chynnwys eithriad y dylid bod wedi ei gymhwyso i Fater penodol, ac wedyn ni cheid y sicrwydd disgwylidied ynglŷn â chymhwysedd. Yn y pen draw, a hwyrach yn anochel, gallai'r anawsterau cynhenid sy'n gysylltiedig â'r dull danseilio'i hygeddedd.

16. Cytunwyd hefyd, os byddem yn penderfynu newid i ddefnyddio 'eithriadau cyffredinol', y byddai'n rhaid diwygio adran 94(4)(a) a (7) o Ddeddf 2006, fel ei bod yn defnyddio'r un dull ar gyfer penderfynu a yw darpariaethau yn dod o fewn eithriad ag a ddefnyddir yn adran 108(4)(a) a (7).

17. Roedd y dull blaenorol, sef cysylltu pob eithriad â Materion penodol, yn golygu ceisio rhagweld pob amgylchiad pan allai eithriad penodol fod yn berthnasol i Fater penodol. Pan oedd Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi cytuno y dylai maes polisi barhau'n gyfrifoldeb i Lywodraeth y DU, ac y byddai deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd o'r fath yn parhau, o dan bob amgylchiad, yn briod swyddogaeth y Senedd, byddai'r cyfryw feysydd yn cael eu hallgáu o gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ym mhob achos lle'r oeddent yn berthnasol. Mae gwneud eithriadau cyffredinol o'r fath o gymhwysedd y Cynulliad, pan fo Mater sy'n berthnasol i un o'r meysydd hynny yn cael ei fewnosod yn Rhan 1 o Atodlen 5, yn ddull eglur a syml. 18. Pe byddid wedi parhau i ddiwygio Atodlen 5 ar sail cymhwyso eithriadau penodol i bob Mater, byddai'r tabl eithriadau ei hunan wedi tyfu'n fwy trwsgl ac anos i'w ddilyn, oherwydd byddai angen rhestru nifer fawr o Faterion gyferbyn â rhai o'r eithriadau. Byddai risg hefyd o achosi canlyniadau gwrthnysig ac anghyson, pe bai Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru yn methu â rhagweld pob Mater y dylai eithriad fod yn gymwys iddo. Hyd yn oed ar ôl treulio amser ac ymdrech sylweddol yn nodi senarios pan allai eithriad penodol fod yn berthnasol i Fater penodol, ni fyddid o anghenraid yn llwyddo i ddod o hyd i bob posibilrwydd. 19. Nid yw'r newid i gyfeiriad eithriadau "cyffredinol" wedi lleihau hyblygrwydd yr Atodlen o ran cymhwyso eithriadau i Faterion. Nid yw, er enghraifft, yn atal eithriadau rhag bod yn gymwys i un Mater yn unig, neu i nifer o Faterion yn unig, yn Atodlen 5 (yn rhan o'r diffiniad o'r Materion hynny). Ar yr un pryd, fodd bynnag, mae'n cydnabod bod rhai meysydd na fwriadwyd erioed iddynt fod o fewn cymhwysedd y Cynulliad, hyd yn oed os gellir eu dehongli fel pe baent yn ymwneud ag un neu ragor o Faterion yn Rhan 1 o Atodlen 5. Mae'n dal yn bosibl, felly, pennu eithriad i Fater unigol, pan fo'i angen yn unig fel rhan o ddiffiniad y Mater, neu ychwanegu eithriadau newydd at y rhestr pan fo Materion newydd yn gwneud eithriadau pellach yn angenrheidiol, gan fwriadu i'r eithriadau hynny fod yn gymwys yn gyffredinol. 20. Yn ogystal, mae cynnwys eithriadau "cyffredinol" yn Rhan 2 o Atodlen 5 yn golygu bod pob cyfyngiad sy'n gymwys yn gyffredinol yn yr un man yn yr Atodlen, tra bo unrhyw eithriad sy'n gymwys yn benodol i un Mater wedi ei gynnwys gyda'r Mater hwnnw yn Rhan 1 o'r Atodlen.

Y dull a fabwysiedir wrth ddrafftio Materion Atodlen 5

21. Mewn sodir Materion yn Atodlen 5 naill ai gan Ddeddfau Seneddol y DU neu gan LCOs. Swyddfa Cwnsleriaid y Senedd (OPC) sy'n drafftio'r Materion a fewnosodir drwy'r dull cyntaf, yn ôl cyfarwyddyd pa bynnag adran yn Whitehall sy'n noddi'r mesur Seneddol. Paratoir cyfarwyddiadau gan Wasanaethau Cyfreithiol Llywodraeth y Cynulliad ar y Mater neu'r Materion Atodlen 5 sy'n ofynnol, ac anfonir y cyfarwyddiadau ymlaen at OPC, drwy'r adran yn Whitehall. Fodd bynnag, hysbysir OWLC o'r hyn a fwriedir, a rhoddir cyfle inni wneud sylwadau ar y drafft. Mae'r weithdrefn hon yn sicrhau cysondeb yn y dull o ddrafftio, mor bell ag y gellir o ystyried mai y eiddo i Lywodraeth y DU yw'r mesur Seneddol yn y pen draw. Mae'r Materion a fewnosodir drwy LCOs yn cael eu drafftio gan OWLC. Rhoddir cyfle i OPC wneud sylwadau ar y drafft, oherwydd gall gweinidogion y DU, yn eu tro, ofyn barn y Swyddfa honno ar ei rinweddau.

22. Tra bo Llywodraeth Cynulliad Cymru yn dymuno cael datganiadau eang o'i chymhwysedd mewn Materion, dichon y bydd Llywodraeth y DU yn dymuno allgáu yn benodol o'r cymhwysedd hwnnw rhai eithriadau a nodir. Ni all y drafft canlyniadol fod yn fwy eglur a thryloyw nag a ganiateir gan y polisi canlyniadol. Ni ellir symleiddio drafft i unrhyw raddau sylweddol heb newid y polisi hwnnw, hynny yw, ynglŷn ag ymhle y dylid tynnu'r llinell o amgylch cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Yn y pen draw, rhaid i'r LCO fod yn dderbyniol i'r ddwy lywodraeth ac i'r ddwy ddeddfwriaeth.

23. Gellir arddangos hyn drwy gyfeirio at hanes cynnar yr LCOs. Mae hanes LCO yr Amgylchedd yn enghraifft fuddiol sydd eisoes yn hysbys i'r cyhoedd. Hwn oedd yr LCO cyntaf y cyfarwyddwyd OWLC i'w ddrafftio, a chyflwynwyd ef i'r Cynulliad i graffu arno cyn deddfu yn gynnar yn yr haf, 2007, cyn cwblhau'r trafodaethau gyda Whitehall.

24. Roedd yr LCO yn nodi dau Fater, sef:

Collection, management, treatment and disposal of waste.

Environmental protection, including pollution, nuisances and hazardous substances.

Cymerwyd geiriad Saesneg y ddau Fater hyn naill ai air am air (yn achos yr ail) neu bron air am air (yn achos y cyntaf) o'r hyn a nodir o dan y pennawd pwnc Amgylchedd ("Environment") yn Atodlen 7. Y dull a ffafriwyd oedd mynegi cymhwysedd o fewn Atodlen 5 mewn ffurf a oedd yn adlewyrchu, mor agos ag y gellid, y cymhwysedd terfynol a ragwelid ar gyfer y Cynulliad gan y Senedd yn Atodlen 7. Ystyrid Atodlen 7 yn ddarlun o gymhwysedd cyffredinol terfynol y Cynulliad, y byddai Atodlen 5 yn ei gydodos yn raddol, megis jig-so, fesul darn o'r darlun cyfan.

25. Roedd wyth o eithriadau yn gysylltiedig â'r ddau Fater hyn, pob un ohonynt wedi eu cymryd eto air am air, neu bron air am air, o'r rhestrau o eithriadau yn Atodlen 7. Nid oedd unrhyw eithriadau eraill.

26. Yn dilyn trafodaethau gydag adrannau yn Whitehall, cyflwynwyd fersiwn ddiwygiedig o'r LCO hwn ar gyfer craffu arno cyn deddfu yn San Steffan, ddwy flynedd yn ddiweddarach. Y fersiwn honno a ddenodd y feirniadaeth, gan Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, o fod yn 'beryglus o agos at ffin yr hyn sy'n dderbyniol yn gyfansoddiadol'. Er bod y fersiwn gynharach wedi ei chyhoeddi, ac felly ar gael i'r cyhoedd, ni fyddai Pwyllgor yr Arglwyddi wedi edrych arni. Buddiol fyddai cymharu'r ddwy fersiwn, a dylai hynny ddatgelu o ble y mae'r rhestr faith o eithriadau penodol a chyffredinol yn tarddu, yn ogystal â ffynhonnell y cymhlethdod sy'n datblygu yn narpariaethau Atodlen 5.

27. Er bod yr hyn a gynhwysir yn Atodlen 7 yn parhau'n ganllaw ar gyfer drafftio'r Materion sydd i'w cynnwys yn Atodlen 5, yr oedd yn anochel y byddai'r profiad a enillwyd, wrth ddiwygio drafftiau yng ngoleuni'r trafodaethau ynglŷn ag LCO yr Amgylchedd ac LCOs eraill, yn arwain at ddull mwy gwyladwros o ddrafftio yn nhermau meysydd cymhwysedd eang. Er mai'r canlyniad, yn aml, yw drafft mwy fanwl, nid yr un peth yw hynny â drafft eglur, hawdd i'w ddeall. Mae LCO yr Iaith Gymraeg yn cynnig enghraifft o'r datblygiad hwn.

Y goblygiadau o ran datblygu 'Cyfansoddiad Cymru' a dealltwriaeth y cyhoedd o ddatganoli cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad.

28. Roedd y cerydd a roddwyd gan Bwyllgor Cyfansoddiad yr Arglwyddi yn arwydd o'u hanfodlonrwydd â'r modd y mae Atodlen 5 yn datblygu fel dogfen gyfansoddiadol. Mae'n werth cymharu eu safbwyntiau ar fersiwn derfynol LCO yr Amgylchedd, â sylwadau'r Pwyllgor Materion Cymreig ar yr LCO Diwylliant, a fu'n destun craffu cyn deddfu yn ddiweddarach yn San Steffan. Wrth ddrafftio'r LCO hwnnw, dychwelwyd yn nes at y dull gwreiddiol, gan ddilyn terminoleg Atodlen 7 yn y meysydd cysylltiedig a chan roi sylw i'r eithriadau ynddynt - sydd bellach yn eithriadau cyffredinol. Tybiodd y Pwyllgor fod y Gorchymyn, o'i gymharu â rhai Gorchymynion arfaethedig diweddar, yn gymharol eglur a syml ("relatively clear and straightforward") a'i fod wedi ei ddrafftio mewn termau eang a chyraeddadwy ("broad and accessible terms") gyda'r lleiafswm o eithriadau ac o ddehongli. Mae'r sylwadau hyn yn awgrymu bod y dull dechreuol bellach yn cael ei gydnabod yn un priodol ar gyfer datganiad cyfansoddiadol megis Atodlen 5.

29. Roedd y dull dechreuol, i bob diben, yn edrych ar Atodlen 7 fel y cyrchnod eithaf i anelu ato, a drafftioyd y Materion yn unol â hynny. Fel yr esboniodd y Gweinidog sy'n gyfrifol am LCO yr Amgylchedd wrth Bwyllgor Deddfwriaethol rhif 4 ym Mehefin 2009, sail resymegol y dull o drin eithriadau yn fersiwn derfynol y gorchymyn oedd 'cael cymhwysedd deddfwriaethol i ddilyn ffiniau cyfredol y materion a ddatganolwyd ac nas datganolwyd'. Mae hyn mewn gwirionedd yn edrych yn ôl i'r man y tarddodd y meysydd yn Atodlen 5 ohono, sef datganoli pwerau gweithredol Gweinidogion yn y gorffennol, yn hytrach nag edrych ymlaen i'r man y disgwyliai'r Senedd iddynt arwain, yn nhermau pwerau i wneud deddfwriaeth sylfaenol yn y dyfodol.

30. Fel a nodwyd yn aml, nid oedd swyddogaethau gweinidogol Ysgrifennydd Gwladol Cymru, cyn datganoli, yn cael eu harfer gan gyfeirio at feysydd pwnc cyflawn. Gan mai'r swyddogaethau hynny a drosglwyddwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol yn dilyn Deddf Llywodraeth Cymru 1998, nid etifeddodd y Cynulliad, ychwaith, gymhwysedd mewn meysydd pwnc cyflawn. Ysgogodd hynny'r feirniadaeth nad oedd pwerau'r Cynulliad ar y pryd yn ymddangos yn seiliedig ar unrhyw resymeg gyfansoddiadol, ond yn hytrach yn gyfan gwbl ar y prosesau gwleidyddol o gaffael pwerau yn raddol o fewn Swyddfa Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Os deuir i ddiffinio

cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad i wneud Mesurau yn nhermau'r swyddogaethau hynny, gall y diffiniad hwnnw, yn yr un modd, fod yn amddifad o resymeg gyfansoddiadol. Hynny a arweiniodd y Pwyllgor Cyfansoddiad i ganfod bod diffiniad o'r fath yn 'beryglus o agos at ffin yr hyn sy'n dderbyniol yn gyfansoddiadol'.

'Hepgoriadau' neu Eithriadau i'r Eithriadau

31. Mae OWLC yn anghytuno â'r gosodiad "o safbwynt cyfansoddiadol, dylid osgoi hepgoriadau o'r fath yn llwyr. Maent yn dueddol o godi mwy o gwestiynau ynghylch sicrwydd cyfreithiol nag y maent yn eu datrys, ac am y rheswm hwnnw, maent yn annymunol yn gyfansoddiadol".

32. Er y dylid, o safbwynt drafftio, cadw nifer yr eithriadau i eithriadau mor isel ag y bo modd, maent weithiau yn angenrheidiol er mwyn adlewyrchu'r polisi gwaelodol yn y modd mwyaf dealladwy.

33. Nid oes dim sy'n anghyffredin, amhriodol nac aneglur ynglŷn â defnyddio 'hepgoriadau' neu 'eithriadau i eithriadau' mewn LCOs.

34. Mae eithriadau i eithriadau yn nodwedd ym mhob un o setliadau datganoli'r DU. Mae Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban 1998 yn rhestru materion a gedwir yn ôl, ac yn cynnwys nifer o eithriadau o'r materion hynny sydd wedi eu heithrio o gymhwysedd deddfwriaethol Senedd yr Alban. Mae Atodlen 2 i Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998, sy'n nodi eithriadau i gymhwysedd deddfwriaethol, hefyd yn cynnwys eithriadau i'r eithriadau.

35. Er hynny, bydd OWLC yn croesawu awgrymiadau penodol ynghylch ffordd eraill, mwy tryloyw, o gyrraedd yr un nod.

Darparu Deddfwriaeth Ddwyieithog

36. Ym mharagraff 6.7(c) o'r dystiolaeth ysgrifenedig a gyflwynwyd gan Adran Gwasanaethau Cyfreithiol Llywodraeth y Cynulliad i Ymchwiliad y Pwyllgor hwn i Fonitro Canlyniad Adroddiadau'r Pwyllgor ar Offerynnau Statudol, cyfeirir at waith a ymgwymerwyd ar y cyd â phrifysgolion yng Nghymru i sicrhau rhagoriaeth cyfieithu deddfwriaethol i'r Gymraeg yn y dyfodol.

37. Yr hyn y cyfeirir ato yw prosiect ymchwil a ymgwymerwyd yn ystod y flwyddyn academaidd 2008-2009 i ddatblygu cymhwyster ôl-raddedig mewn cyfieithu deddfwriaethol. Roedd y prosiect yn ganlyniad trafodaethau, tua diwedd 2007 a dechrau 2008, rhwng Prif Gwnsler Deddfwriaethol Cymru a chyfieithwyr a chyfieithwyr a oedd yn gweithio i gyrrff cyhoeddus yng Nghymru, o fewn llywodraeth leol yn bennaf. Un canfyddiad a wnaed oedd fod angen hyfforddiant ar gyfer y rhai a fyddai'n ymgymryd â chyfieithu testunau cyfreithiol i'r Gymraeg, a hefyd ar gyfer y cyfieithwyr a fyddai'n paratoi testunau o'r fath i'w cyfieithu. Cyflwynodd Prif Gwnsler Deddfwriaethol Cymru adroddiad i'r gymuned gyfieithu ar y trafodaethau hynny, wrth draddodi Darlith Goffa Flynyddol Hedley Gibbard, dan nawdd Cymdeithas Cyfieithwyr Cymru yn yr Eisteddfod Genedlaethol yng Nghaerdydd yn Awst 2008.

38. Drwy haelioni Panel y Gyfraith, Canolfan Addysg Uwch Cyfrwng Cymraeg Prifysgolion Cymru, cytunwyd i gyllido penodiad swyddog ymchwil am y rhan helaethaf o flwyddyn, i weithio dan gyfarwyddyd OWLC, ar ddatblygu cymhwyster y gellid ei ddilysu fel cwrs a ddysgir, gan un neu ragor o'r prifysgolion yng Nghymru. Cwblhawyd y prosiect yn brydlon erbyn Medi 2009, a chyflwynodd y swyddog ymchwil y canfyddiadau i Fforwm Drafftwyd dwyflynyddol y DU, a gynhaliwyd yng Nghaerdydd yn ystod y mis hwnnw. Anfonwyd yr adroddiad llawn ymlaen at Banel y Gyfraith, gyda golwg ar yrru ymlaen â'r prosiect gyda phrifysgolion sydd â diddordeb.

39. Dylai'r canlyniad fod yn gymhwyster mewn cyfieithu deddfwriaethol a fyddai'n addas fel safon mynediad bosibl ar gyfer cyflogaeth yn y maes, neu safon y gallai rhai sydd eisoes yn gweithio yn y maes ymggyraedd ati, neu gymhwyster a ddisgwyliid gan gyfieithwyr annibynnol sy'n ymgeisio am waith deddfwriaethol gan y llywodraeth.

Diwedd glo

40. Mae Swyddfa Cwnsleriaid Deddfwriaethol Cymru yn gobeithio y bydd aelodau'r Pwyllgor yn cael bod yr wybodaeth a roddir a'r safbwyntiau a fynegir yn y papur hwn o fudd i'w Hymchwiliad, ac edrychwn ymlaen at y sesiwn dystiolaeth lafar a drefnwyd ar gyfer 4 Chwefror 2010

Thomas Glyn Watkin
Prif Gwnsler Deddfwriaethol Cymru
Ionawr 2010

Papurau cysylltiedig:

National Assembly for Wales (Legislative Competence) (No.2) Order 2007

National Assembly for Wales (Legislative Competence) (Environment) Order 2009

National Assembly for Wales (Legislative Competence) (Culture and other fields) Order 2009

National Assembly for Wales (Legislative Competence) (Welsh Language) Order 2009