Agenda - Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Lleoliad:

Ystafell Bwyllgora 2, y Senedd

Dyddiad: Dydd Llun, 13 Mai 2024

Amser: 13.30

I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch a:

P Gareth Williams

Clerc y Pwyllgor

0300 200 6565

SeneddDCC@senedd.cymru

Hybrid

Cyfarfod cyhoeddus

(13.30 - 13.50)

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datgan buddiannau

(13.30)

2 Offerynnau sy'n cynnwys materion i gyflwyno adroddiad arnynt i'r Senedd o dan Reol Sefydlog 21.2 neu 21.3

(13.30 - 13.35)

Offerynnau'r Weithdrefn Penderfyniad Cadarnhaol

2.1 SL(6)484 - Rheoliadau Defnydd Mandadol o Deledu Cylch Cyfyng mewn Lladd-dai (Cymru) 2024

(Tudalennau 1 - 2)

Rheoliadau

Memorandwm Esboniadol

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 - Papur 1 - Adroddiad drafft

3 Offerynnau sy'n cynnwys materion i gyflwyno adroddiad arnynt i'r Senedd o dan Reol Sefydlog 21.2 neu 21.3 - trafodwyd eisoes

(13.35 - 13.40)

Senedd Cymru
Welsh Parliament

3.1 SL(6)474 – Gorchymyn Cyflogau Amaethyddol (Cymru) 2024

(Tudalennau 3 - 11)

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 – Papur 2 – Adroddiad

LJC(6)-15-24 – Papur 3 – Ymateb Llywodraeth Cymru

4 Cytundeb Cysylltiadau Rhyngsefydliadol

(13.40 - 13.45)

4.1 Gohebiaeth gan Lywodraeth Cymru: Grwpiau Rhyngweinidogol

(Tudalennau 12 - 14)

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 – Papur 4 – Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Newid Hinsawdd a Materion Gwledig: Grŵp Rhyngweinidogol Bwyd a Materion Gwledig yr Amgylchedd, 8 Mai 2024

LJC(6)-15-24 – Papur 5 – Datganiad Ysgrifenedig gan y Cwnsler Cyffredinol: Y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol, 9 Mai 2024

4.2 Gohebiaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Addysg: Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth: Gweinidogion Cymru a Gwasanaeth Carchardai a Phrawf EF

(Tudalen 15)

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 – Papur 6 – Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Addysg, 8 Mai 2024

5 Papurau i'w nodi

(13.45 - 13.50)

5.1 Tystiolaeth gan y Cwnsler Cyffredinol: Cywiriadau i Offerynnau Statudol cadarnhaol drafft

(Tudalennau 16 - 20)

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 – Papur 7 – Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol, 3 Mai 2024

LJC(6)-15-24 – Papur 8 – Llythyr at y Cwnsler Cyffredinol, 23 Ebrill 2024

5.2 Gohebiaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Ddiwylliant a Chyfiawnder Cymdeithasol: Ymateb Llywodraeth Cymru i adroddiad y Pwyllgor ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil Cyfiawnder Troseddol

(Tudalennau 21 - 22)

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 - Papur 9 - Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Ddiwylliant a Chyfiawnder Cymdeithasol, 7 Mai 2024

5.3 Gohebiaeth gan Adam Price AS: Prison Parc

(Tudalen 23)

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 - Papur 10 - Llythyr gan Adam Price AS, 8 Mai 2024 [Saesneg yn unig]

5.4 Gohebiaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Lywodraeth Leol, Tai a Chynllunio: Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol ar y Bil Rhentwyr (Diwygio)

(Tudalen 24)

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 - Papur 11 - Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Lywodraeth Leol, Tai a Chynllunio, 9 Mai 2024

6 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o weddill y cyfarfod

(13.50)

Preifat

(13.50 - 15.20)

7 Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 4) ar y Bil Diogelu Data a Gwybodaeth Ddigidol

(13.50 - 14.05) (Tudalennau 25 - 47)

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 - Papur 12 - Adroddiad drafft [Saesneg yn unig]

8 Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memoranda Rhif 3 a Rhif 4) ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliadau a Rhydd-ddaliadau

(14.05 - 14.20) (Tudalennau 48 - 64)

Adroddiad y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar y Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad, Mawrth 2024

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 – Papur 13 – Nodyn cyngor cyfreithiol Memo 3 [Saesneg yn unig]

LJC(6)-15-24 – Papur 14 – Nodyn cyngor cyfreithiol Memo 4 [Saesneg yn unig]

9 Deddfwriaeth fframwaith: Sesiwn ar waith ymchwil a gomisiynwyd gan yr Athro Richard Whitaker

(14.20 - 15.20) (Tudalennau 65 - 101)

Yr Athro Richard Whitaker (Prifysgol Caerlŷr)

Hedydd Mai Phylip (Prifysgol Caerdydd)

Yr Athro Diana Stirbu (Prifysgol Fetropolitan Llundain)

Dogfennau atodol:

LJC(6)-15-24 – Papur 15 – Nodyn briffio ymchwil [Saesneg yn unig]

LJC(6)-15-24 – Papur 16 – Papur ymchwil Athro Richard Whitaker

SL(6)484 – Rheoliadau Defnydd Mandadol o Deledu Cylch Cyfyng mewn Lladd-dai (Cymru) 2024

Cefndir a Diben

Mae'r Rheoliadau hyn yn gwneud darpariaeth sy'n ategu Gorchymyn Lles Anifeiliaid (Cludo) (Cymru) 2007 ("Gorchymyn 2007"), Rheoliad yr UE 1099/2009 ar ddiogelu anifeiliaid adeg eu lladd ("Rheoliad yr UE") a Rheoliadau Lles Anifeiliaid Adeg eu Lladd (Cymru) 2014 ("Rheoliadau 2014").

Mae'r Rheoliadau hyn yn cyflwyno gofynion ar weithredwyr lladd-dai ("gweithredwyr busnes") yng Nghymru i osod a gweithredu system teledu cylch cyfyng ("TCC") ym mhob ardal lle mae anifeiliaid byw yn bresennol (rheoliad 3). Mae rheoliad 4 yn ei gwneud yn ofynnol i weithredwyr busnes gadw lluniau TCC a data cysylltiedig am gyfnod o 90 o ddiwrnodau. Rhoddir pwerau i arolygwyr i'w gwneud yn ofynnol cydymffurfio â'r Rheoliadau hyn. Mae hyn yn cynnwys pwerau arolygu ac ymafael pan fo arolygydd wedi cael mynediad i fangre i weithredu a gorfodi Rheoliadau 2014, Rheoliad yr UE neu Orchymyn 2007 (rheoliad 5) a phwerau i ddyroddi hysbysiadau gorfodi (rheoliad 6). Mae rheoliad 7 yn gwneud darpariaeth ar gyfer apelau sy'n ymwneud â hysbysiadau o dan reoliad 6, ac mae rheoliad 8 yn gwneud darpariaeth bellach mewn perthynas â hysbysiadau. Mae rheoliadau 9 a 10 yn darparu bod torri rheoliadau 3 a 4, methu â chydymffurfio â hysbysiad gorfodi a rhwystro arolygwyr yn droseddau. Mae rheoliadau 11 i 14 yn gwneud darpariaeth bellach mewn perthynas â throseddau ac erlyniadau.

Daw'r Rheoliadau i rym at ddibenion rheoliadau 1 i 4 ar 1 Mehefin 2024 ac at bob diben arall ar 1 Rhagfyr 2024.

Y weithdrefn

Cadarnhaol

Mae Gweinidogion Cymru wedi gosod drafft o'r Rheoliadau gerbron y Senedd. Ni chaiff Gweinidogion Cymru wneud y Rheoliadau oni bai bod y Senedd yn cymeradwyo'r Rheoliadau drafft.

Materion technegol: craffu

Ni nodir unrhyw bwyntiau i gyflwyno adroddiad arnynt o dan Reol Sefydlog 21.2 mewn perthynas â'r offeryn hwn.

Rhinweddau: craffu

Nodwyd y ddau bwynt a ganlyn i gyflwyno adroddiad arnynt o dan Reol Sefydlog 21.3 mewn perthynas â'r offeryn hwn:

1. Rheol Sefydlog 21.3(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 Senedd.

Fel y nodir yn y Memorandwm Esboniadol, mae'r Rheoliadau hyn yn mynd i'r afael â chamgymeriadau a nodwyd yn y rhai a osodwyd ar 12 Mawrth 2024 ac a dynnwyd yn ôl wedyn.

2. Rheol Sefydlog 21.3(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 Senedd.

Rydym yn nodi bod rheoliadau cymharol eisoes ar waith mewn mannau eraill yn y DU. Daeth Rheoliadau Defnydd Mandadol o Deledu Cylch Cyfyng mewn Lladd-dai (Lloegr) 2018 i rym mewn perthynas â lladd-dai yn Lloegr yn 2018 a daeth Rheoliadau Defnydd Mandadol o Deledu Cylch Cyfyng mewn Lladd-dai (Yr Alban) 2020 i rym yn 2021, mewn perthynas â lladd-dai yn yr Alban.

Ymateb Llywodraeth Cymru

Nid oes angen ymateb gan Lywodraeth Cymru.

Cynghorwyr Cyfreithiol
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad
8 Mai 2024

SL(6)474 – Gorchymyn Cyflogau Amaethyddol (Cymru) 2024

Cefndir a Diben

Mae Gorchymyn Cyflogau Amaethyddol (Cymru) 2024 yn gwneud darpariaeth ynghylch y cyfraddau tâl isaf a thelerau ac amodau cyflogaeth eraill ar gyfer gweithwyr amaethyddol.

Mae'n dirymu ac yn disodli Gorchymyn Cyflogau Amaethyddol (Cymru) 2023 gyda newidiadau sy'n cynnwys cynyddu'r cyfraddau tâl isaf fesul awr ar gyfer gweithwyr amaethyddol.

Mae Rhan 2 o'r Gorchymyn yn darparu bod gweithwyr amaethyddol i gael eu cyflogi yn ddarostyngedig i'r telerau a'r amodau sydd wedi eu nodi yn Rhannau 2 i 5 o'r Gorchymyn ac yn pennu'r graddau a'r categorïau gwahanol o weithiwr amaethyddol.

Mae Rhan 3 yn gwneud darpariaeth ynghylch:
- cyfraddau tâl isaf;
- lwfans gwrthbwyso llety;
- lwfans cŵn;
- lwfans ar alwad;
- lwfans gwaith nos; a
- grantiau geni a mabwysiadu.

Mae Rhan 4 yn darparu ar gyfer hawl i gael tâl salwch amaethyddol o dan amgylchiadau sydd wedi eu pennu.

Mae Rhan 5 yn gwneud darpariaeth ynghylch hawl gweithiwr amaethyddol i gael amser i ffwrdd, gan gynnwys seibiannau gorffwys, gorffwys dyddiol a chyfnod gorffwys wythnosol. Mae darpariaeth yn cael ei gwneud hefyd ynghylch blwyddyn gwyliau blynyddol gweithiwr amaethyddol a'i hawl i gael gwyliau blynyddol, tâl gwyliau a thaliad yn lle gwyliau blynyddol. Mae'r Rhan hon hefyd yn gwneud darpariaeth ynghylch hawl gweithiwr amaethyddol i gael absenoldeb â thâl oherwydd profedigaeth.

Mae Rhan 6 yn cynnwys dirymiad a darpariaeth drosiannol.

Y weithdrefn

Negyddol.

Gwnaed y Gorchymyn gan Weinidogion Cymru cyn iddo gael ei osod gerbron y Senedd.

Gall y Senedd ddirymu'r Gorchymyn o fewn 40 niwrnod (ac eithrio unrhyw ddiwrnodau pan fo'r Senedd: (i) wedi'i diddymu, neu (ii) ar doriad am fwy na phedwar diwrnod) i'r dyddiad y'i gosodwyd gerbron y Senedd.

Materion technegol: craffu

Nodwyd y 18 pwynt a ganlyn i gyflwyno adroddiad arnynt o dan Reol Sefydlog 21.2 mewn perthynas â'r offeryn hwn.

1. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn y Tabl Cynnwys, mae'r cofnodion ar gyfer erthyglau 5 i 9 (sy'n ymwneud â'r graddau gwahanol o weithiwr amaethyddol) yn wahanol i'r penawdau a geir uwchben yr erthyglau hyn yn y Gorchymyn.

2. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 2(1), nid yw'r diffiniadau a ganlyn wedi eu rhestru yn y lle cywir yn nhrefn yr wyddor yn nhestunau Cymraeg a Saesneg y Gorchymyn hwn—

a) yn y testun Saesneg, dylai "agriculture" fod wedi'i restru ar ôl "agricultural worker" a dylai "the national minimum wage" fod wedi'i restru ar ôl "hours";

b) yn y testun Cymraeg, dylai "cyflogaeth" fod wedi'i restru ar ôl "cyflog wythnosol arferol".

Yn hyn o beth, mae'r fannod yn cael ei hanwybyddu wrth drefnu'r diffiniadau (gweler Drafftio Deddfau i Gymru, 4.15(1) a (2)).

Yn yr un modd, yn erthygl 22(4), nid yw'r diffiniadau o "diwrnodau cymwys" ac "oriau cymwys" wedi'u rhestru yn nhrefn yr wyddor yn y ddarpariaeth ddehongli. Yn ogystal, dylai'r termau cyfatebol yn yr iaith arall gael eu cynnwys mewn cromfachau ac mewn llythrennau italig ar ôl y diffiniadau. Yn olaf, ni ddylid cynnwys y cysylltair "a" rhwng y diffiniadau yn y rhestr.

3. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 2(1), mae'r termau "ar alwad", "cyflog wythnosol arferol", "grant geni a mabwysiadu", "gwaith allbwn" a "gwaith nos" i gyd wedi'u diffinio fel pe bai iddynt ystyr ar gyfer y Gorchymyn hwn. Ond dim ond mewn un erthygl yn y Gorchymyn y defnyddir pob un o'r termau hyn. Felly, dylai'r termau hynny fod wedi'u diffinio mewn darpariaeth ddehongli yn yr erthygl y'u defnyddir ynddi.

4. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 2(1), yn y diffiniad o "plentyn", defnyddir yr ymadrodd "bydd" pan ymddengys fod datganiad datganiadol yn cael ei wneud ynghylch ystyr y term hwnnw – "Bydd plentyn yn blentyn gweithiwr amaethyddol os.... ". Ond mae canllawiau drafftio Llywodraeth Cymru yn dweud y dylai deddfwriaeth osgoi defnyddio "bydd" ar gyfer datganiadau datganiadol ac y dylid defnyddio'r mynegol presennol mewn datganiadau o'r fath (gweler Drafftio Deddfau i Gymru, 3.14(5)).

5. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 2(1), yn y diffiniad o "cyflogaeth", nid oes angen dweud y dylid dehongli "a gyflogir" a "cyflogwr" yn unol â hynny, oherwydd effaith adran 9 o Ddeddf Deddfwriaeth (Cymru) 2019.

Hefyd yn erthygl 2(1) mae diffiniad o "isafswm cyflog cenedlaethol" ar gyfer y Gorchymyn hwn. Fodd bynnag, ni ddefnyddir y term hwn yn y Gorchymyn hwn heblaw yn nheitl Deddf Isafswm Cyflog Cenedlaethol 1998. Felly, nid yw'n ymddangos bod unrhyw ddiben i'r diffiniad hwn.

Yn yr un modd, yn erthygl 2(1), mae diffiniad o "amser gweithio"—

a) ni ddefnyddir y term hwn yn y Gorchymyn heblaw yn nheitl Rheoliadau Amser Gweithio 1998. Felly, nid yw'n ymddangos bod unrhyw ddiben i'r diffiniad;

b) nid oes angen dweud y dylid dehongli "gwaith" yn unol â hynny, oherwydd effaith adran 9 o Ddeddf Deddfwriaeth (Cymru) 2019. Efallai y dylid diffinio "gwaith" ar wahân os oes angen gwneud hynny ar gyfer y Gorchymyn hwn, a hepgor y diffiniad o "amser gweithio";

c) mae gwahaniaeth bach rhwng testun Cymraeg a thestun Saesneg y diffiniad hwn. Ar ddechrau paragraff (a), yn y testun Cymraeg, mae "any **time**" wedi'i gyfieithu gan ddefnyddio'r un ymadrodd ag a ddefnyddir ar gyfer "any **period**" ar ddechrau paragraff (b), sef "unrhyw **gyfnod**". Mae hefyd yn golygu bod y gair "time" wedi'i gyfieithu'n wahanol yn yr ymadrodd "unrhyw **gyfnod**" o gymharu â'r geiriau "ond nad yw'n cynnwys **amser** a dreulir..." sy'n dod wedyn ym mharagraff (a) o'r diffiniad hwnnw.

6. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 2(1), mae'r term "diwrnodau cymwys" wedi'i ddiffinio, ac mae ystyr wedi'i roi iddo yn y Gorchymyn hwn. Fodd bynnag, mae'r term hwn hefyd wedi'i ddiffinio ag ystyr gwahanol yn erthygl 22(4) at ddibenion yr erthygl honno yn unig. Felly, dylai fod cofnod yn y diffiniad o

"diwrnodau cymwys" yn erthygl 2(1) sy'n dweud "ac eithrio yn erthygl 22", er mwyn esbonio wrth y darllenydd ble y mae'r diffiniad yn gymwys yn y Gorchymyn.

7. Rheol Sefydlog 21.2(v) – bod angen eglurhad pellach ynglŷn â'i ffurf neu ei ystyr am unrhyw reswm penodol

Mae erthygl 14 yn cyfeirio at weithwyr amaethyddol a gyflogwyd cyn 22 Ebrill 2022, sef y dyddiad y daeth Gorchymyn Cyflogau Amaethyddol (Cymru) 2022 (O.S. 2022/417 (Cy. 102)) i rym. Dyma'r dyddiad y daeth y cyntaf o ddau Orchymyn Cyflogau Amaethyddol a wnaed yn 2022 i rym o ran Cymru. Fodd bynnag, a ddylid diweddaru'r ddarpariaeth hon i gyfeirio at y Tabl yn Atodlen 1 i Orchymyn Cyflogau Amaethyddol (Cymru) 2023 (O.S. 2023/260 (Cy. 37)) neu a yw'n gywir? (Yn ogystal, yn y testun Saesneg, dylai ddweud "Schedule 1 to" yn hytrach nag "of" mewn perthynas â Gorchymyn Cyflogau Amaethyddol (Cymru) 2022.)

8. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 16(b), yn y testun Saesneg, defnyddir yr ymadrodd "cannot" wrth osod gwaharddiad. Ond yr ymadrodd "must not" yw'r ymadrodd a argymhellir wrth osod gwaharddiad (gweler Drafftio Deddfau i Gymru, 3.13(4)).

9. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 21(1), defnyddir yr ymadrodd "ni fydd" ("will not") yn y ddarpariaeth, ond mae canllawiau drafftio Llywodraeth Cymru yn dweud y dylid osgoi defnyddio "bydd" ("will") wrth wneud datganiadau – gweler Drafftio Deddfau i Gymru, 3.14(5). Hefyd, yn nhestun Saesneg erthygl 38(2)(b) o'r Gorchymyn hwn, defnyddir yr ymadrodd "will" pan allai'r geiriau "is to" fod yn fwy priodol.

10. Rheol Sefydlog 21.2(v) – bod angen eglurhad pellach ynglŷn â'i ffurf neu ei ystyr am unrhyw reswm penodol

Nid yw'n glir o dan ba amgylchiadau y gallai erthygl 22(5) fod yn gymwys. Mae'r erthygl hon yn gwneud darpariaeth i ganiatáu cyfrifo symiau tâl salwch amaethyddol "pan fo gweithiwr amaethyddol wedi ei gyflogi gan ei gyflogwr am lai nag 8 wythnos". Fodd bynnag, mae erthygl 19(a) yn darparu na fydd gweithiwr amaethyddol ond yn cymhwyso ar gyfer tâl salwch amaethyddol o dan y Gorchymyn hwn os yw, ymhlith pethau eraill, "wedi cael ei gyflogi'n ddi-dor gan ei gyflogwr am gyfnod o 52 o wythnosau o leiaf cyn yr absenoldeb salwch".

Os nad oes unrhyw amgylchiadau pan fyddai erthygl 22(5) yn gymwys, mae'r ddarpariaeth hon yn ddiangen, gan na fyddai angen darparu mecanwaith ar gyfer cyfrifo'r taliad hwn gan na fyddai gan neb hawl i'w gael.

Mae erthygl 19(a), o'i darllen ar ei phen ei hun, yn darparu maen prawf cymhwyso clir, ond gallai presenoldeb 22(5) o dan yr amgylchiadau hyn gamarwain darllenwyr i gredu y gallai

gweithwyr sydd â llai na 52 wythnos o wasanaeth fod yn gymwys i gael taliad, oherwydd bod mecanwaith i gyfrifo taliad o'r fath.

11. Rheol Sefydlog 21.2(vii) – ei bod yn ymddangos bod anghysondebau rhwng ystyr testun Cymraeg a thestun Saesneg yr offeryn neu'r drafft.

Yn erthygl 25(1), yn y testun Cymraeg, gellid dehongli'r cyfieithiad fel un sy'n cyfyngu'r ymadrodd "yn ystod cyfnod o absenoldeb salwch" i'r geiriau "os terfynir naill ai contract gweithiwr amaethyddol neu ei brentisiaeth". Felly, byddai'r testun Cymraeg yn gliriach pe bai'r ymadrodd "yn ystod cyfnod o absenoldeb salwch" yn cael ei ailadrodd ar ôl y geiriau "neu os rhoddir hysbysiad i'r gweithiwr amaethyddol fod naill ai ei gontract neu ei brentisiaeth i gael ei derfynu neu ei therfynu".

12. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 26(1), mae'r ddarpariaeth yn dweud y "**gall** ei gyflogwr adennill gordaliad". Ond nid yw'n ymddangos bod defnyddio "gall" yn briodol oherwydd bod y ddarpariaeth yn rhoi pŵer cyfreithiol yn ôl disgresiwn i wneud rhywbeth yn hytrach na chyfeirio at bosibilrwydd. Gan hynny, "caiff" yw'r term y dylid ei ddefnyddio yn y cyd-destun hwn – gweler Drafftio Deddfau i Gymru, 3.13(3). Mae darpariaeth arall hefyd yn nhestun Saesneg erthygl 38(2)(a) lle'r ymddengys y byddai "may" yn hytrach na "can" yn fwy priodol yn y geiriau "worker **can** receive a payment".

13. Rheol Sefydlog 21.2(vii) – ei bod yn ymddangos bod anghysondebau rhwng ystyr testun Cymraeg a thestun Saesneg yr offeryn neu'r drafft.

Yn erthygl 26(2), mae gwahaniaeth bach rhwng y testun Cymraeg a'r testun Saesneg. Ar ddiwedd y frawddeg yn y testun Saesneg, mae'n cyfeirio at "payment of **the agricultural worker's** final wages" ond mae'r testun Cymraeg yn cyfeirio at "daliad cyflog olaf **y gweithiwr**". Mae'r un gwahaniaeth rhwng y testun Cymraeg a'r testun Saesneg yn digwydd mewn perthynas â'r term "gweithiwr amaethyddol" a "gweithiwr" ar ddiwedd erthygl 43(2). Yn hyn o beth, mae "gweithiwr amaethyddol" yn derm sydd wedi'i ddifinio yn y Gorchymyn hwn. Ond mae'r testun Saesneg hefyd braidd yn anghyson yn hyn o beth, oherwydd mewn rhai erthyglau eraill defnyddir yr ymadrodd "the worker" ar ôl cyfeiriad cyntaf at "the agricultural worker" (gweler erthyglau 15(2), 19(c), 27(2)(b), 35(4) a 35(5)).

14. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 41(2), mae strwythur y ddarpariaeth yn anghywir oherwydd bod is-baragraff (a) ond nad oes is-baragraffau dilynol. Felly, dylai erthygl 41(2) fod wedi'i strwythuro fel un frawddeg heb unrhyw is-baragraffau. Dylai'r wybodaeth a geir yn is-baragraff (a) fod wedi'i hymgorffori yn y frawddeg honno.

15. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 42(5), mae'n dweud, "pan fo'r **erthygl hon** yn gymwys", y dylid defnyddio fformwla a geir yn y ddarpariaeth honno i gyfrifo swm yr absenoldeb oherwydd profedigaeth. Ond ymddengys fod hyn yn anghywir oherwydd dylai ddweud "pan fo'r **paragraff hwn** yn gymwys" os nad yw ond yn cyfeirio at amgylchiadau pan fo paragraff (5) yn gymwys. O ran hyn, mae fformwla arall ym mharagraff (3) o erthygl 42, ac nid yw'r ddarpariaeth honno'n cynnwys y geiriau "pan fo'r erthygl hon yn gymwys" yn y man cyfatebol.

16. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn erthygl 43(1), yn y testun Saesneg, defnyddir y term "shall" yn y geiriau "the agricultural worker **shall** be entitled to an amount…". Fodd bynnag, mae canllawiau drafftio Llywodraeth Cymru yn dweud na ddylid defnyddio "shall" mewn deddfwriaeth ac eithrio wrth ddiwygio deddfwriaeth sydd eisoes yn bodoli oherwydd y gall yr ystyr fod yn amwys - gweler Drafftio Deddfau i Gymru, 3.14(1). Byddai wedi bod yn fwy cyson â gweddill y ddarpariaeth pe byddid wedi defnyddio ymadrodd megis "is [to be]".

Yn ogystal, yn erthygl 43(2), mae cyfeiriad a ddisgrifir yn anghywir fel "yn unol ag **erthygl 43(1)**". Ond, er cywirdeb, dylai ddweud "yn unol â **pharagraff (1)**" gan ei fod yn cyfeirio at baragraff arall yn yr un erthygl.

17. Rheol Sefydlog 21.2 (vi) – ei bod yn ymddangos bod gwaith drafftio'r offeryn neu'r drafft yn ddiffygiol neu ei fod yn methu â bodloni gofynion statudol.

Yn Atodlenni 1, 2 a 4, yn y nodiadau cwr tudalen, mae erthyglau eraill yn y Gorchymyn hwn sy'n cyfeirio at y priod Atodlenni hynny nad ydynt wedi'u cynnwys yn y nodiadau hynny. Felly, mae'n ymddangos bod y nodiadau cwr tudalen yn anghyflawn ar gyfer yr Atodlenni hynny.

18. Rheol Sefydlog 21.2(vii) – ei bod yn ymddangos bod anghysondebau rhwng ystyr testun Cymraeg a thestun Saesneg yr offeryn neu'r drafft.

Yn Atodlen 4, yn y Tabl, yn y drydedd golofn o dan y pennawd "Gogledd Iwerddon", yn y rhes waelod, mae gwahaniaeth rhwng y testun Cymraeg a'r testun Saesneg. Mae'r testun Saesneg yn cyfeirio at "Higher **Level** Apprenticeship" ar Lefel 4, ond mae'r Gymraeg yn dweud "Prentisiaeth Uwch" ar Lefel 4. Credwn mai'r testun Saesneg sy'n gywir gan fod "Higher Level Apprenticeship" neu "HLA" yn gymhwyster yng Ngogledd Iwerddon sy'n wahanol i "Higher Apprenticeship".

Yn ogystal, yn Atodlen 4, a ddylid newid y pennawd presennol "Tabl" i "Tabl 1" a chynnwys pennawd arall, sef "Tabl 2", ar gyfer y tabl sy'n dod wedyn, sef "Cymwysterau cyfatebol o dan y Fframwaith Cymwysterau Ewropeaidd ('FfCE')", yn yr Atodlen honno?

Rhinweddau: craffu

Nodir y pwynt a ganlyn i gyflwyno adroddiad arno o dan Reol Sefydlog 21.3 mewn perthynas â'r offeryn hwn:

19. Rheol Sefydlog 21.3(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 Senedd.

Daeth y Gorchymyn i rym ar 1 Ebrill 2024, lai na 21 diwrnod ar ôl iddo gael ei osod ar 19 Mawrth 2024. Mewn llythyr dyddiedig 19 Mawrth 2024 at y Llywydd, dywedodd y Gweinidog Materion Gwledig a Gogledd Cymru, a’r Trefnydd ar y pryd, Lesley Griffiths AS:

> *“Cymerwyd mwy o amser na'r disgwyl i gwblhau Gorchymyn 2024 gan fod yn rhaid wrth graffu cyfreithiol hir ar y newidiadau i'w symleiddio er mwyn sicrhau eu bod yn cael yr effeithiau cyfreithiol cywir.*
>
> *Bwriad y Panel yw i Orchymyn 2024 ddod i rym ar 1 Ebrill 2024 er mwyn alinio'r codiadau i'r Isafswm Cyflog Amaethyddol â'r cynnydd yn yr Isafswm Cyflog Cenedlaethol a fydd hefyd yn dod i rym ar y dyddiad hwnnw.*
>
> *Nes y daw Gorchymyn 2024 i rym, bydd gweithwyr amaethyddol yng Nghymru yn parhau i gael eu talu yn unol â Gorchymyn 2023. Er mwyn sicrhau cyn lleied o darfu â phosibl a sicrhau bod gweithwyr yn cael eu talu yn unol â'r cyfraddau gofynnol y cytunwyd arnynt gan y Panel, cynigir na fyddwn yn cadw at y confensiwn 21 diwrnod wrth wneud Gorchymyn 2024 er mwyn iddo allu dod i rym ar 1 Ebrill.*
>
> *Credir bod angen a chyfiawnhad peidio â chydymffurfio â'r confensiwn 21 diwrnod yng ngoleuni'r amgylchiadau anochel sydd wedi gohirio'r broses. Rwyf hefyd o'r farn bod cyfiawnhad dros leihau unrhyw oedi pellach o ran cynyddu'r cyfraddau cyflogau amaethyddol am y byddai'n lleihau'r amser y bydd gweithwyr amaethyddol sy'n dod o dan yr Isafswm Cyflog Amaethyddol dan anfantais mewn perthynas â'u dyfarniadau cyflog ac yn ei gwneud yn haws i gyflogwyr amaethyddol gydymffurfio.”*

Ymateb Llywodraeth Cymru

Mae angen ymateb gan Lywodraeth Cymru.

Trafodaeth y Pwyllgor

Trafododd y Pwyllgor yr offeryn yn ei gyfarfod ar 22 Ebrill 2024 ac mae'n cyflwyno adroddiad i'r Senedd yn unol â'r pwyntiau adrodd uchod.

Ymateb y Llywodraeth: Gorchymyn Cyflogau Amaethyddol (Cymru) 2024

Mae'r Gorchymyn Cyflogau Amaethyddol wedi ei wneud yn unol ag adran 4 o Ddeddf Sector Amaethyddol (Cymru) 2014. Er mai Gweinidogion Cymru sy'n gwneud y Gorchymyn, mae wedi ei ddrafftio a'i lunio gan Banel Cynghori ar Amaethyddiaeth Cymru ("y Panel"). Gall Gweinidogion Cymru naill ai gymeradwyo a gwneud y Gorchymyn fel y'i cyflwynwyd iddynt gan y Panel neu gallant gyfeirio'r Gorchymyn yn ôl at y Panel i'w ystyried ymhellach a'i ailgyflwyno .

Pwyntiau Craffu Technegol 1, 2, 2a, 3, 4, 5, 5b, 6, 8, 9, 12, 14, 15, 16, 17: Rydym wedi rhoi gwybod i'r Panel am eich sylwadau, a byddant yn eu hystyried ar gyfer Gorchymyn 2025. Nid ydym yn ystyried bod y drafftio hwn yn ddiffygiol nac yn effeithio'n andwyol ar ystyr ac effeithiolrwydd y Gorchymyn a byddem yn nodi bod y geiriad yn adlewyrchu geiriad Gorchymyn 2023.

Pwynt Craffu Technegol 2b: Nodwn eich sylwadau a byddwn yn eu hystyried ar gyfer Gorchymyn 2025. Nid ydym yn ystyried bod y drafftio hwn yn ddiffygiol nac yn effeithio'n andwyol ar ystyr nac effeithiolrwydd y Gorchymyn.

Pwynt Craffu Technegol 5a: Rydym wedi rhoi gwybod i'r Panel am eich sylwadau, a byddant yn eu hystyried ar gyfer Gorchymyn 2025. Nid ydym yn ystyried bod y drafftio hwn yn ddiffygiol nac yn effeithio'n andwyol ar ystyr ac effeithiolrwydd y Gorchymyn.

Pwynt Craffu Technegol 5c: Nodwn eich sylwadau a byddwn yn eu hystyried ar gyfer Gorchymyn 2025. Nid ydym yn ystyried bod hyn yn effeithio'n andwyol ar ystyr ac effeithiolrwydd y Gorchymyn.

Pwynt Craffu Technegol 7: Rydym yn fodlon bod y geiriad a'r dyddiadau yn gywir ac fel y'u bwriadwyd ac rydym wedi cadarnhau hyn â'r Panel. Mae'r cymal diogelu tâl yn ymwneud yn benodol â newidiadau a wnaed yn 2022 ac yn cynnig diogelwch parhaus i'r rhai a allai fel arall fod wedi cael llai o gyflog am eu bod wedi eu cymathu i'r strwythur graddio newydd a ddaeth i rym o 22 Ebrill 2022. Oherwydd y grwpiau oedran y mae'r newid mewn strwythur graddio yn effeithio arnynt fwyaf, bydd y ddarpariaeth hon yn darfod y flwyddyn nesaf ac felly bydd yn cael ei hepgor o Orchymyn 2025.

Pwynt Craffu Technegol 10: Nodir y sylwadau, ac rydym yn cydnabod, er bod erthygl 19(a) yn glir, hwyrach y gellid darllen erthygl 22(5) mewn gwahanol ffyrdd. Deallwn, fodd bynnag, fod y meini prawf yn glir o'r canllawiau cysylltiedig a ddarperir ar gyfer rhanddeiliaid a bod hon yn ddarpariaeth hirsefydlog sy'n mynd yn ôl i 2016.

Rydym wedi cael gwybod y bydd y Panel yn ystyried dileu erthygl 22(5) ar gyfer Gorchymyn 2025.

Pwynt Craffu Technegol 11: Nodir y sylwadau, ac er ein bod yn cydnabod y gallai erthygl 25(1) yn y testun Cymraeg fod yn gliriach, bydd y canllawiau cysylltiedig a ddarperir ar gyfer rhanddeiliaid yn helpu i egluro'r ystyr, y bwriad a'r effaith a bydd y geiriad yn cael ei adolygu eto ar gyfer Gorchymyn 2025.

Pwynt Craffu Technegol 13: Nodwn eich sylwadau mewn perthynas ag erthyglau 26(2) a 43(2) a byddwn yn eu hystyried ar gyfer Gorchymyn 2025. O ran y defnydd o "y gweithiwr" a "gweithiwr amaethyddol" rydym wedi rhoi gwybod i'r Panel am eich sylwadau, a byddant yn cael eu hystyried ar gyfer Gorchymyn 2025. Nid ydym yn ystyried bod y rhain yn effeithio'n andwyol ar ystyr ac effeithiolrwydd y Gorchymyn a byddem yn nodi bod y geiriad yn adlewyrchu geiriad Gorchymyn 2023. Bydd y canllawiau cysylltiedig a ddarperir ar gyfer rhanddeiliaid hefyd yn helpu i egluro ystyr, bwriad ac effaith y geiriad.

Pwynt Craffu Technegol 18: O ran trydedd golofn y tabl, byddwn yn cysylltu â Chofrestrydd yr OSau i weld a ellir gwneud y newid drwy slip cywiro. O ran penawdau'r tabl yn Atodlen 4, rydym wedi rhoi gwybod i'r Panel am eich sylwadau, a byddant yn eu hystyried ar gyfer Gorchymyn 2025. Nid ydym yn ystyried bod y drafftio hwn yn ddiffygiol nac yn effeithio'n andwyol ar ystyr ac effeithiolrwydd y Gorchymyn a byddem yn nodi bod y geiriad yn adlewyrchu geiriad Gorchymyn 2023.

Pwynt Craffu ar Rinweddau 19: Nodwn eich sylw a chyfeiriwn at gynnwys y llythyr dyddiedig 19 Mawrth 2024. Oherwydd y trefniadau unigryw yn ymwneud â drafftio'r Gorchymyn hwn, rydym yn cydnabod bod gostyngiad byr yn y confensiwn 21 o ddiwrnodau rhwng dyddiadau gwneud a dod i rym y Gorchymyn a gwnaed pob ymdrech i gadw'r gostyngiad hwn mor fyr â phosibl.

Huw Irranca-Davies AS/MS
Ysgrifennydd y Cabinet dros Newid Hinsawdd a Materion Gwledig
Cabinet Secretary for Climate Change & Rural Affairs

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref: HID/PO/0134/24

Sarah Murphy AS
Cadeirydd
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
Caerydd
CF99 1SN

8 Mai 2024

Annwyl Sarah,

Yn unol â'r cytundeb cysylltiadau rhyng-sefydliadol, hoffwn eich hysbysu o ganslo'r cyfarfod Grŵp Rhyngweinidogol Bwyd a Materion Gwledig yr Amgylchedd diweddaraf. Roedd disgwyl i'r Grŵp gyfarfod ar 1 Mai, a dyma fyddai'r cyfarfod cyntaf ers mis Medi 2023.

Dywedais yn fy Natganiad Ysgrifenedig ar 29 Ebrill ar yr Uwchgynhadledd Tywydd Eithafol y byddwn yn trafod effaith ffermwyr a thyfwyr yng Nghymru yn y Grŵp Rhyngweinidogol. Roedd hyn yn un o nifer o drafodaethau pwysig a sensitif i amser yr oeddem i fod i'w cael. Roeddem hefyd yn bwriadu trafod problemau parhaus gyda phapur gorchymyn Fframwaith Windsor, ac roeddem yn bwriadu llofnodi'r Cynllun Gweithredu Strategol Bioamrywiaeth Cenedlaethol a fydd yn cael ei lansio yn ddiweddarach y mis hwn.

Roedd y ffaith bod hwn wedi'i ganslo yn siom ac yn gyfle a gollwyd. Rwyf wedi ysgrifennu at yr Ysgrifennydd Gwladol i fynegi fy siom ac wedi gofyn iddo ymrwymo i ddyddiad newydd ar frys. Rwy'n gobeithio y byddwn yn gallu aildrefnu'r cyfarfod yn gyflym, a byddaf yn eich hysbysu pan fyddwn wedi gallu gwneud hyn.

Rwy'n copïo'r llythyr hwn at Rebecca Evans AS, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, y Cyfansoddiad a Swyddfa'r Cabinet, a Chadeiryddion y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Seilwaith a Phwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig.

Yn gywir,

Huw Irranca-Davies AS/MS
Ysgrifennydd y Cabinet dros Newid Hinsawdd a Materion Gwledig
Cabinet Secretary for Climate Change & Rural Affairs

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400
Gohebiaeth.Huw.Irranca-Davies@llyw.cymru
Correspondence.Huw.Irranca-Davies@gov.wales

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1SN

Rydym yn croesawu gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth Gymraeg sy'n dod i law yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.
We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

DATGANIAD YSGRIFENEDIG
GAN
LYWODRAETH CYMRU

TEITL	**Y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol – 12 Mawrth 2024**
DYDDIAD	**9 Mai 2024**
GAN	**Y Cwnsler Cyffredinol, Mick Antoniw MS**

Ar 12 Mawrth, cadeiriais chweched cyfarfod y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ('y Pwyllgor'). Roedd y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip ar y pryd, Jane Hutt AS, hefyd yn bresennol ar ran Llywodraeth Cymru.

Cyhoeddwyd **datganiad ar y cyd** ar ôl y cyfarfod, sy'n cynnwys manylion llawn am bawb arall a oedd yn bresennol. Gan mai hwn oedd cyfarfod cyntaf y Pwyllgor ers ailsefydlu Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon, agorais y cyfarfod drwy groesawu Prif Weinidog a Dirprwy Brif Weinidog Gogledd Iwerddon. Galluogodd yr agenda drafodaeth ar ystod o faterion, gan gynnwys: sut i gefnogi cymunedau aml-ffydd a meithrin cydlyniant cymunedol; Rhaglen Ddeddfwriaethol y DU (yn benodol, deddfwriaeth yn ymwneud â thybaco a fêps a Swyddfa'r Post); ac adroddiad terfynol y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru.

Mewn perthynas â'r drafodaeth ar gydlyniant cymunedol, amlinellodd y Gweinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip ar y pryd, fygythiadau cyffredin i gydlyniant cymunedol, gan nodi'r naratifau rhwygol ar brydiau yn y wasg ynghylch mewnfudo. Amlygodd hefyd ddyhead Cymru i fod yn genedl noddfa. Gofynnodd am ragor o wybodaeth gan Lywodraeth y DU am ei dull o fynd i'r afael ag eithafiaeth ar-lein a nododd yr angen i edrych ar atal mewn ffordd gyfannol. Pwysleisiais yr angen am gonsensws ar y materion hyn.

Fel rhan o'r drafodaeth yn ymwneud â'r Bil Tybaco a Fêps, nodais, er ein bod wedi cytuno i weithio gyda'n gilydd ar sail y DU gyfan yng nghyfarfod y Pwyllgor ym mis Hydref, nid yw'r Grŵp Rhyngweinidogol ar Iechyd sy'n gweithredu ar lefel portffolio wedi cwrdd yn iawn eto. Bydd y Grŵp hwnnw'n hanfodol ar gyfer trafod y ddeddfwriaeth wrth iddi ddatblygu a sicrhau ei bod yn mynd drwy broses gydsynio'r Senedd yn ddidrafferth. Ochr yn ochr â ffocws y ddeddfwriaeth hon ar iechyd, nodais hefyd y pryderon a godwyd mewn perthynas â'r ffaith bod fêps yn eitemau plastig untro.

Croesawais y ddeddfwriaeth a gyflwynwyd fel rhan o sgandal Swyddfa'r Post ac ymholais a fyddai anghyfiawnderau tebyg yn ymwneud â'r system CAPTURE gynharach yn cael eu hystyried, pe canfyddid achosion o'r fath.

Croesawais hefyd y lefelau ymgysylltu a chydweithredu gwell a welwyd yn ddiweddar ar Raglen Ddeddfwriaethol y DU, rhywbeth sy'n gwbl angenrheidiol os ydym am osgoi achosion eraill o dorri Confensiwn Sewel. Gofynnais am drafodaethau pellach ar lefel swyddogion i hwyluso'r cynnydd ar y Bil Diogelu Data a Gwybodaeth Ddigidol; y Bil Dioddefwyr a Charcharorion; y Bil Masnach (Cytundeb Cynhwysfawr a Blaengar ar gyfer Partneriaeth y Môr Tawel) a'r Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad.

Manteisiais ar y cyfle i dynnu sylw at adroddiad terfynol y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru a gyhoeddwyd yn ddiweddar, o ystyried perthnasedd rhai o'r materion a godwyd ganddo i bawb. Yn benodol, tynnais sylw at argymhellion 1 a 2 y Comisiwn, sy'n ymwneud â chryfhau democratiaeth ac ymgysylltiad â dinasyddion – meysydd sy'n her i ni i gyd; argymhellion 4 a 5, sy'n edrych ar gryfhau mecanweithiau cysylltiadau rhynglywodraethol a Chonfensiwn Sewel – materion sy'n amlwg o ddiddordeb i bob un ohonom; ac argymhelliad 6, sy'n ymwneud â rheolaeth ariannol.

Ar hyn o bryd, mae disgwyl i gyfarfod nesaf y Pwyllgor gael ei gynnal ym mis Mehefin. Nid yw'r trefniadau cadeirio wedi'u penderfynu eto.

Lynne Neagle AS/MS
Ysgrifennydd y Cabinet dros Addysg
Cabinet Secretary for Education

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Sarah Murphy AS, Cadeirydd
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad
Senedd Cymru

8 Mai 2024

Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth: Gweinidogion Cymru a Gwasanaeth Carchardai a Phrawf EF

Yn unol â'r Cytundeb Cysylltiadau Rhyngsefydliadol, ysgrifennaf atoch i'ch hysbysu fod Memorandwm cyd-ddealltwriaeth rhwng Gweinidogion Cymru a Gwasanaeth Carchardai a Phrawf EF wedi'i gyhoeddi ar 11 Ebrill 2024.

Mae'r Memorandwm yn disgrifio'r berthynas waith rhwng Llywodraeth Cymru a Gwasanaeth Carchardai a Phrawf EF. Mae'n nodi'r egwyddorion cyffredinol sy'n sail i ymrwymiad y Partïon ar y cyd i leihau aildroseddu yng Nghymru, a'r gydnabyddiaeth barhaus mai'r ddarpariaeth dysgu a sgiliau sy'n arwain at gyflogaeth gynaliadwy yw un o'r dulliau mwyaf effeithiol o leihau aildroseddu ac atal troseddu. Mae'r Memorandwm yn cynnwys y modd y bydd rhaglenni dysgu a sgiliau i droseddwyr yn y ddalfa yn cael eu cefnogi, ac mae hefyd yn nodi sut y dylid sicrhau bod rhaglenni dysgu a sgiliau yn parhau i droseddwyr yng Nghymru ar ôl iddynt fod yn y ddalfa.

Rwyf hefyd wedi copïo'r llythyr hwn at aelodau'r Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg, y Pwyllgor Cydraddoldeb a Chyfiawnder Cymdeithasol, a'r Pwyllgor Diwylliant, Cyfathrebu, y Gymraeg, Chwaraeon a Chysylltiadau Rhyngwladol.

Yn gywir

Lynne Neagle AS/MS
Ysgrifennydd y Cabinet dros Addysg
Cabinet Secretary for Education

Eitem 5.1

Mick Antoniw AS/MS
Y Cwnsler Cyffredinol
Counsel General

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref: CG/PO/130/2024

Sarah Murphy, Cadeirydd
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1SN

3 Mai 2024

Annwyl Sarah

Cywiriadau i offerynnau statudol sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn graffu gadarnhaol ddrafft

Diolch ichi am eich llythyr dyddiedig 23 Ebrill, a'ch dymuniadau caredig. Mae rhaglen lawn o ddeddfwriaeth yn wynebu'r Llywodraeth, ac rwy'n edrych ymlaen at gydweithio â chi a pharhau i ymwneud â'r Pwyllgor.

Yn eich llythyr rydych yn nodi bod y Pwyllgor wedi deall bod fy ngohebiaeth flaenorol yn dweud y byddai'r Llywodraeth, os oedd am wneud mân newidiadau i offerynnau cadarnhaol drafft, yn cymhwyso'r un meini prawf â'r Cofrestrydd OS o ran y math o gywiriadau a oedd i'w gwneud.

Yn fy llythyr dyddiedig 18 Ionawr 2023 eglurais fod dau bwynt pryd y gellid gwneud cywiriadau i offerynnau: cywiro cyn gwneud (h.y. cyn i'r Ysgrifennydd Cabinet neu'r Gweinidog perthnasol wneud yr offeryn statudol) a chywiro wrth gyhoeddi (neu'n fwy penodol, cywiro fel rhan o'r broses gofrestru). Yn yr achos olaf, sy'n digwydd wrth gwrs ar ôl i'r offeryn gael ei wneud, mae'n cyd-fynd â pharagraff 4.7.13 o *Statutory Instrument Practice:* os yw'r cywiriad: "*…in the nature of something that could be covered by a correction slip... this can be remedied".*

O ran cywiro cyn gwneud, roedd fy llythyr yn nodi (gan ychwanegu'r pwyslais):

> *Os ystyrir bod y cywiriad yn un y gellir ymdrin ag ef drwy slip cywiro...* ***neu os yw'n fater y mae'r Gweinidog wedi ymrwymo i'w gywiro cyn gwneud yr OS*** *– er enghraifft pan fydd y Senedd yn ystyried OS sy'n destun y weithdrefn gadarnhaol ddrafft – yna caiff yr OS drafft ei gywiro cyn ei gyflwyno ar gyfer ei wneud.*

Yn yr un llythyr nodais hefyd (gan ychwanegu'r pwyslais unwaith eto):

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1SN

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400
Gohebiaeth.Mick.Antoniw@llyw.cymru
Correspondence.Mick.Antoniw@gov.Wales

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

> *Ar y cyfan, os yw'r camgymeriad yn un y gellid defnyddio slip cywiro i'w gywiro, yna byddai'n well gennym ymdrin â hynny drwy ei gywiro wrth (h.y. cyn) ei wneud.* ***Os yw'n fater mân iawn, ond heb fod yn un a fyddai'n addas ar gyfer slip cywiro, o angenrheidrwydd, yna efallai y byddwn hefyd yn ceisio ymdrin â'r mater hwn wrth (h.y. cyn) ei wneud.***

O ran eich ail bwynt, rydym yn glir na fyddem yn ceisio gwneud newidiadau o sylwedd fel rhan o'r broses 'cywiro cyn gwneud'. Gan gyfeirio eto at fy llythyr dyddiedig 18 Ionawr 2023, nodais:

> *… byddwn naill ai'n ceisio tynnu'r offeryn yn ôl a'i ailosod, neu os nad oes digon o amser ar gyfer hynny, efallai y byddwn yn ymrwymo i gyflwyno offeryn diwygio… Yn yr achosion hyn bydd bob amser yn well gennym gywiro'r offeryn drafft a'i ailosod gerbron y Senedd.*

Gan fod eich llythyr yn cyfeirio at *Reoliadau Gwastraff Pecynwaith (Casglu ac Adrodd am Ddata) (Cymru) (Diwygio) 2024* rwy'n anfon copi o'r ateb hwn at Ysgrifennydd y Cabinet dros Newid Hinsawdd a Materion Gwledig.

Yn gywir,

Mick Antoniw AS/MS
Y Cwnsler Cyffredinol
Counsel General

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad
—
Legislation, Justice and Constitution Committee

Senedd Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1SN
SeneddDCC@senedd.cymru
senedd.cymru/SeneddDCC
0300 200 6565
—
Senedd Cymru
Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1SN
SeneddLJC@senedd.wales
senedd.wales/SeneddLJC
0300 200 6565

Mick Antoniw AS
Y Cwnsler Cyffredinol

23 Ebrill 2024

Annwyl Mick

Cywiriadau i offerynnau statudol sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn graffu gadarnhaol ddrafft

Yn gyntaf, hoffwn eich llongyfarch ar gael eich ailbenodi'n Gwnsler Cyffredinol. Mae'r Pwyllgor yn edrych ymlaen at barhau i ymgysylltu'n adeiladol â chi ar y materion sy'n dod o dan ein priod gylchoedd gwaith a chyfrifoldebau.

Ar 15 Mawrth 2024, ysgrifennodd fy rhagflaenydd, Huw Irranca-Davies AS, atoch ynghylch cywiriadau i offerynnau statudol Cymru. Yn y llythyr hwnnw, nodwyd ei bod y debygol y byddai'r Pwyllgor yn ysgrifennu eto er mwyn rhannu sylwadau ehangach ar y trefniadau y mae Llywodraeth Cymru wedi'u rhoi ar waith i roi gwybod i Aelodau o'r Senedd am unrhyw gywiriadau a fydd yn cael eu gwneud i offeryn statudol drafft sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, ar ôl i ddrafft gael ei gymeradwyo gan y Senedd ond cyn iddo gael ei lofnodi gan un o Weinidogion Cymru.

Ar 19 Mawrth 2024, yn ystod y ddadl yn y Cyfarfod Llawn ar Reoliadau Gwastraff Pecynwaith (Casglu ac Adrodd am Ddata) (Cymru) (Diwygio) 2024 (y Rheoliadau Gwastraff Pecynwaith), cyfeiriodd fy rhagflaenydd at y trefniadau newydd hyn. Wrth wneud hynny, nododd fod y Pwyllgor wedi gweld elfennau cadarnhaol y trefniadau newydd hyn i ddechrau, ond nad oedd, wrth groesawu'r prosesau newydd, wedi bwriadu i hynny awgrymu ei fod yn cefnogi gwneud cywiriadau o sylwedd i offeryn ar ôl i Aelodau o'r Senedd ei gymeradwyo.

Yn y ddadl, eglurodd fy rhagflaenydd fod gan y Pwyllgor bryderon bod pwynt *vires* i'w ystyried. Fel y gwyddoch, mae'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft yn ofyniad statudol, ac yn un a nodir yn y Ddeddf alluogi. Ni chaiff Gweinidogion Cymru wneud rheoliadau o'r fath oni bai bod drafft o'r offeryn statudol wedi'i osod gerbron y Senedd ac wedi'i gymeradwyo ganddi. Nododd fy rhagflaenydd ei

Senedd Cymru
Welsh Parliament

bod yn bosibl y daw adeg pan fydd cywiriadau arfaethedig mor sylweddol fel na ellir dweud bod y Senedd wedi 'cymeradwyo' drafft o'r offeryn sydd wedi'i lofnodi ac wedi dod yn gyfraith.

Pan fydd Llywodraeth Cymru yn gofyn am slipiau cywiro gan y Cofrestrydd Offerynnau Statudol ar gyfer offerynnau sydd eisoes wedi'u gwneud, mae'r Pwyllgor wedi cael ar ddeall bod meini prawf caeth y mae rhaid eu dilyn, gan gynnwys bod rhaid i'r cywiriadau hynny fod yn fân gywiriadau ac yn rhai amlwg.

Roedd y Pwyllgor ar ddeall y byddai Llywodraeth Cymru yn defnyddio meini prawf o'r fath wrth fynd ati i wneud diwygiadau i offerynnau cadarnhaol drafft ar ôl i'r Pwyllgor graffu arnynt ac ar ôl i'r Senedd bleidleisio arnynt, ond cyn iddynt gael eu gwneud. Yn ein barn ni, nid dyna rydym yn ei weld mewn rhai achosion.

A rhoi enghraifft benodol, mae'r sylwadau a wnaed gan y Gweinidog Newid Hinsawdd ar y pryd, Julie James AS, yn ystod y ddadl yn y Cyfarfod Llawn y cyfeiriaf ati uchod ar y Rheoliadau Gwastraff Pecynwaith, ynghylch sut y byddai Llywodraeth Cymru yn ceisio cywiro'r gwall a amlygwyd yn ein nawfed pwynt adrodd, yn destun pryder.

Efallai y byddwch yn gwybod bod Llywodraeth Cymru, yn yr achos hwn, yn bwriadu amnewid is-baragraff cyfan yn rheoliad 10 o'r Rheoliadau Gwastraff Pecynwaith ar ôl i'r Senedd bleidleisio i gymeradwyo'r drafft a osodwyd gerbron y Senedd. Gofynnodd fy rhagflaenydd sut yr oedd hwnnw'n fân gywiriad ac yn un amlwg. Dywedodd y Gweinidog Newid Hinsawdd ar y pryd y byddai hithau'n dweud bod y newidiadau hynny'n dechnegol iawn ac nad oes dim tebygolrwydd y byddai unrhyw Aelod o'r Senedd yn meddwl bod hynny wedi newid bwriad polisi'r rheoliadau mewn unrhyw ffordd o sylwedd.

Gyda phob parch, awgrymwn fod hyn yn camddeall pwynt pwysig iawn. Rydym ar ddeall bod deddfwriaeth yn cael ei dehongli yn gyntaf drwy gyfeirio at destun yr offeryn, nid drwy gyfeirio at fwriad polisi. Gan hynny, credwn y dylai effaith y ddeddfwriaeth fel y mae'n ymddangos yn y fersiwn ddrafft, ac a fyddai'r cywiriad yn newid yr effaith honno mewn unrhyw ffordd o sylwedd, fod yn ystyriaeth o bwys allweddol wrth ystyried cywiriad arfaethedig. Nid yw'n glir i ni pam y mae Llywodraeth Cymru o'r farn y byddai newid "technegol", felly, yn awtomatig yn fân newid (yn enwedig pan fo newidiadau sy'n cael eu gweld yn rhai "technegol", megis ychwanegu coma, yn gallu newid ystyr testun sydd wedi'i gynnwys mewn offeryn statudol).

Byddem yn croesawu eglurhad a chadarnhad fod Llywodraeth Cymru yn defnyddio'r un meini prawf ar gyfer cywiro offeryn cyn ei wneud ag y mae'r Cofrestrydd Offerynnau Statudol yn eu defnyddio ar gyfer slipiau cywiro. Byddem hefyd yn croesawu eglurhad ynghylch a yw sylwadau'r Gweinidog Newid Hinsawdd ar y pryd yn adlewyrchu polisi Llywodraeth Cymru ar gywiro offerynnau cyn eu gwneud, ac os felly, ar ba sail y mae Llywodraeth Cymru yn ystyried bod hyn yn briodol ac yn *intra vires*.

Yn sylwadau agoriadol fy rhagflaenydd yn ystod y ddadl ar y Rheoliadau Gwastraff Pecynwaith, dywedodd mai bwriad y Pwyllgor wrth graffu ar offerynnau statudol yw ceisio bod yn bartner beirniadol adeiladol yn y broses ddeddfu'n gyffredinol. Mae'r Pwyllgor yn croesawu ymgysylltiad cadarnhaol Llywodraeth Cymru yn y Chweched Senedd hon i sicrhau bod ansawdd offerynnau statudol Cymru yn well, ac i sicrhau eglurder a thryloywder ynghylch unrhyw gywiriadau y gallai fod angen eu gwneud yn ddiweddarach. Yn rhinwedd y rôl honno fel partner adeiladol y gofynnwn am ragor o eglurder gennych.

Rwy'n anfon copi o'r llythyr hwn at yr Ysgrifennydd Cabinet newydd dros Newid Hinsawdd a Materion Gwledig, Huw Irranca-Davies AS.

Yn gywir

S. Murphy

Sarah Murphy
Cadeirydd

Senedd Cymru
Welsh Parliament

Lesley Griffiths AS/MS
Ysgrifennydd y Cabinet dros Ddiwylliant a Chyfiawnder Cymdeithasol
Cabinet Secretary for Culture and Social Justice

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Sarah Murphy AS
Cadeirydd
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1SN

SeneddDCC@senedd.cymru

7 Mai 2024

Anwyl Sarah,

Yn dilyn adroddiad y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Cyfiawnder Troseddol a gyhoeddwyd ar 29 Ionawr 2024.

Hoffwn ddiolch i'r Pwyllgor am eu gwaith craffu gwerthfawr yn ystod y broses hon.

Rwy'n nodi eich argymhelliad a'ch casgliadau ac wedi ymateb iddynt isod.

Argymhelliad 1. Dylai'r Gweinidog esbonio pam y gosodwyd y Memorandwm bron 11 wythnos ar ôl cyflwyno'r Bil.

Fe wnaeth llythyr y cyn Weinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip at y Llywydd ar 22 Tachwedd egluro'r amgylchiadau'n ymwneud â chyflwyno'r Bil a graddfa'r dadansoddi yr oedd ei angen a effeithiodd ar amseriad y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol. Cafodd gwybodaeth am gyd-destun yr oedi hefyd ei chynnwys yn yr Memorandwm.

Casgliad 1. Rydym o'r farn bod cymalau 11 a 12 o'r Bil, fel y nodir yn y Memorandwm, yn dod o fewn diben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y disgrifir yn Rheol Sefydlog 29, ac felly mae angen cydsyniad y Senedd.

Casgliad 2. Nid ydym yn credu bod cymalau 30, 38 i 40, 42, 43, 46, 47, 51 i 53, 55, 56, 59 i 61, 63 i 65, 71, 72, ac Atodlen 8 o'r Bil, fel y nodir gan

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1SN

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400
Gohebiaeth.Lesley.Griffiths@llyw.cymru
Correspondence.Lesley.Griffiths@gov.wales

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Lywodraeth Cymru yn y Memorandwm, yn cynnwys darpariaeth berthnasol at ddibenion Rheol Sefydlog 29.1.

Casgliad 3. Nid oes angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymalau 30, 38 i 40, 42, 43, 46, 47, 51 i 53, 55, 56, 59 i 61, 63 i 65, 71, 72 ac Atodlen 8 o'r Bil.

Rwy'n croesawu sylwadau’r Pwyllgor ar y cymalau hyn. Mae'r rhesymeg dros ein safbwynt ar ba gymalau sy'n sbarduno'r broses Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol wedi'i nodi yn y Memorandwm a osodwyd ar 29 Ionawr.

Cymalau sy'n gwneud darpariaeth mewn perthynas â chardota a chysgu allan sy'n niwsans

Rwy'n croesawu penderfyniad y Pwyllgor i ysgrifennu at Lywodraeth y DU ar elfennau cardota a chysgu allan y Bil, yn dilyn y llythyr a gawsoch gan elusennau sy'n tanlinellu'r pwyntiau a wnaeth y cyn Weinidog Cyfiawnder Cymdeithasol a'r Prif Chwip yn y Memorandwm.

Rwyf hefyd yn anfon copi o'r llythyr hwn at Jenny Rathbone AS, Cadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb a Chyfiawnder Cymdeithasol.

Lesley Griffiths

Lesley Griffiths AS/MS
Ysgrifennydd y Cabinet dros Ddiwylliant a Chyfiawnder Cymdeithasol
Cabinet Secretary for Culture and Social Justice

Adam Price AS/MS
Dwyrain Caerfyrddin a Dinefwr
Carmarthen East and Dinefwr

37 Wind Street
Ammanford
SA18 3DN

08.05.2024

Annwyl Cadeirydd,

I know that you share my concern about recent events at HM Prison Parc. Indeed, I am sure that these concerns are shared by all members of the Legislation, Justice and Constitution Committee.

Two deaths within hours of each other at the prison on Tuesday are the latest in what has become a profoundly worrying trend. Nine inmates have died at the prison in just over two months, and the Prisons and Probation Ombudsman has confirmed that he is investigating a total of 13 deaths.

Parc Prison is the only private prison in Wales, and it is operated by G4S, whose delivery of publicly-funded services has long been marked by controversy. In 2018, G4S' contract to run Birmingham Prison – awarded in 2011 – was revoked after the Chief Inspector of Prisons reported that the prison had fallen into a state of crisis under the company's management.

It is clear to me that G4S now has questions to answer over recent events at Parc Prison, and as such, I am writing to request that representatives of the company be asked to appear in front of the Committee as a matter of urgency, to face scrutiny and be held to account on their management of the prison.

Gyda diolch, a chofion cynnes,

Adam Price

Adam Price AS / MS,
Dwyrain Caerfyrddin a Dinefwr
Carmarthen East and Dinefwr

Senedd Cymru
Welsh Parliament
✉ adam.price@senedd.cymru / adam.price@senedd.wales
☎ 01269 597 677
@Adamprice
/AdamPricePlaid

Julie James AS/MS
Ysgrifennydd y Cabinet dros Lywodraeth Leol, Tai a Chynllunio
Cabinet Secretary for Housing, Local Government and Planning

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Elin Jones AS
Y Llywydd
Senedd Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1SN
E-bost - Llywydd@senedd.cymru

9 Mai 2024

Annwyl Elin

Cyflwynodd Llywodraeth y DU y Bil Rhentwyr (Diwygio) i'r Senedd ar 17 Mai 2023. Nid oedd angen Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y pryd.

Fel y dywedwyd eisoes, mae fy swyddogion wedi bod yn gweithio gyda swyddogion yn Llywodraeth y DU i ymestyn darpariaethau'r gwaharddiad diwahân "dim hawlyddion budd-daliadau" a "dim plant" i Gymru. Gosodwyd y gwelliannau sy'n ceisio cyflwyno'r gwaharddiad ar yr arferion hyn i Gymru a Lloegr ar 15 Tachwedd. Cyflwynais Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol i ymdrin â'r gwelliannau adeg y Cyfnod Pwyllgor ar 30 Ionawr.

Ar 18 Ebrill, cyhoeddodd Llywodraeth y DU 250 o welliannau Cyfnod Adrodd, sy'n effeithio ymhellach ar ddarpariaethau'r gwaharddiad diwahân yng Nghymru. Mae gwelliannau hefyd yr ydym yn ymwybodol ohonynt i Ddeddf Tai 2004 sy'n ymdrin ag uwchlandlordiaid mewn Tai Amlfeddiannaeth yng Nghymru. Mae gwelliannau hefyd i baragraff 10, Atodlen 2 i Ddeddf Tai 1996 yr ydym yn credu y bydd angen cydsyniad deddfwriaethol ar eu cyfer.

Yn anffodus, ni fyddwn yn gallu ystyried pob un o'r 250 o welliannau a gyflwynwyd gan y Llywodraeth o fewn yr amserlen safonol, ond byddaf yn ymdrechu i osod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol atodol gyda'r holl welliannau yr ydym eisoes wedi nodi eu bod yn effeithio ar Gymru cyn gynted â phosibl. Mae'n debygol y bydd hyn y tu hwnt i derfyn amser 2 wythnos Rheol Sefydlog 29, ond gobeithir y bydd yn cael ei gyflwyno mewn pryd i'r Pwyllgor Busnes ei ystyried yn ei gyfarfod ar 14 Mai.

Rwy'n anfon copi o'r llythyr hwn at Gadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Sarah Murphy AS a Chadeirydd y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Thai, John Griffiths AS.

Yn gywir,

Julie James AS/MS
Ysgrifennydd y Cabinet dros Lywodraeth Leol, Tai a Chynllunio
Cabinet Secretary for Housing, Local Government and Planning

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1SN

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400
Gohebiaeth.Julie.James@llyw.cymru
Correspondence.Julie.James@gov.wales

Rydym yn croesawu gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth Gymraeg sy'n dod i law yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Eitem 9

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Deddfwriaeth Fframwaith

Yr Athro Richard Whitaker[1]
Prifysgol Caerlŷr a Senedd y DU

1. Cyflwyniad

Biliau fframwaith, a elwir weithiau'n filiau sgerbwd, yw'r rheini lle mae'r rhan fwyaf o'r polisi'n cael ei wneud drwy bwerau dirprwyedig yn hytrach nag ymddangos ar wyneb bil. Mae'r papur hwn yn asesu faint mae'r math hwn o ddeddfwriaeth yn cael ei defnyddio mewn deddfwrfeydd yn y DU, pam y caiff ei defnyddio, a'r canlyniadau ar gyfer gwaith craffu seneddol. Mae'r papur yn defnyddio ymchwil academaidd ac adroddiadau a dadleuon gan ddeddfwrfeydd y DU.

Mae'n bosibl y bydd gan lywodraethau gymhelliant i ddefnyddio deddfwriaeth fframwaith gan ei bod yn eu galluogi i oedi cyn llunio polisi lle nad yw'r manylion wedi cael eu llunio cyn cyflwyno bil. Gellir ei defnyddio hefyd i alluogi gweinidogion i ymateb i ddigwyddiadau anhysbys yn y dyfodol drwy roi hyblygrwydd iddynt wneud newidiadau polisi heb orfod cyflwyno deddfwriaeth sylfaenol newydd.

Serch hynny, mae pwerau dirprwyedig yn dod â phroblemau i waith craffu seneddol. Mewn llawer o ddeddfwrfeydd, mae'r gweithdrefnau ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn llawer llai trylwyr na'r rheini ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol. Efallai na fydd hyn yn broblem o ran manylion polisi annadleuol. Fodd bynnag, os penderfynir ar brif elfennau polisi drwy ddeddfwriaeth ddirprwyedig, bydd deddfwrfeydd yn cael llawer llai o gyfle – o gymharu â deddfwriaeth sylfaenol – i drafod ac asesu polisi cyn iddo ddod yn gyfraith. Mae posibilrwydd hefyd y bydd pwerau dirprwyedig yn cael eu defnyddio mewn ffyrdd na ddisgwylir pan gafodd y ddeddfwriaeth alluogi berthnasol ei phasio.

Mae rhywfaint o ymchwil academaidd (Carey a Shugart 2009; Huber a Shipan 2002) yn dadlau y dylai dirprwyo fod yn llawer llai tebygol pan fo clymblaid neu lywodraeth leiafrifol. Yn y senario gyntaf, efallai y bydd pleidiau yn ofni y bydd eu partneriaid yn y glymblaid yn defnyddio is-ddeddfwriaeth i symud polisi i ffwrdd o gytundeb clymblaid. Yn yr ail, ni fydd mwyafrif y deddfwyr am ddirprwyo pŵer i lywodraeth leafrifol i wneud polisi heb fawr ddim craffu. Fodd bynnag, lle mae'r weithrediaeth mewn sefyllfa gref, gall disgyblaeth plaid mewn plaid lywodraethol gynorthwyo swyddogion gweithredol i sicrhau bod biliau fframwaith yn cael eu pasio, hyd yn oed pan fo gan ddeddfwyr y blaid lywodraethol amheuon.

Yn ei adroddiadau blynyddol yn 2021-22 a 2022-23, tynnodd Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad y Senedd (2022d, 2023c) sylw at y defnydd o filiau fframwaith gan Lywodraeth Cymru. Yn y cyntaf o'r ddau adroddiad hyn, mynegodd y Pwyllgor ei 'gred' mewn rhai achosion fod 'gormod o ogwydd o blaid grym gweithredol yn y ddeddfwriaeth, a bod hynny'n bwrw mandad democrataidd y Senedd i'r ymylon' (paragraff 18). Mae'r rhain ac enghreifftiau eraill yn cael eu trafod yn fanylach isod.

[1] Rwy'n ddiolchgar i Hedydd Phylip a swyddogion yn y Senedd, Cynulliad Gogledd Iwerddon, Senedd yr Alban a Senedd y DU am lawer o gyngor defnyddiol ar y pynciau a drafodir yma. Mae unrhyw gamgymeriadau yn parhau i fod yn gyfrifoldeb i mi fy hun.

Mae pwyllgorau yn Senedd y DU wedi gresynu at y defnydd cynyddol o filiau sgerbwd yn San Steffan. Gan gydnabod nad yw’r mathau hyn o filiau yn newydd, nododd cadeiryddion tri phwyllgor Tŷ’r Arglwyddi, mewn ymateb i Brexit a COVID-19, fod llywodraeth y DU wedi cyflwyno biliau a oedd yn:

> ‘extraordinary in terms of the extent to which they have permitted a shift of power from the legislature to the executive. In many cases they have given ministers extraordinarily wide powers, powers which have, in some cases, been conferred by primary legislation which is nothing short of skeletal’ (Hodgson et al. 2020).

Fe aeth Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi (DPRRC 2021a) ymhellach yn ei adroddiad Democarcy Denied, gan ddweud bod y ffin rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn bwysig ar gyfer amddiffyn democratiaeth seneddol. Mae’n dadlau, os yw llywodraethau'n gwneud gormod o ddefnydd o bwerau dirprwyedig o fewn bil, efallai y bydd uniondeb y Senedd yn cael ei danseilio.

Serch hynny, mae gweithdrefnau a ddefnyddir mewn deddfwrfeydd eraill a all helpu i leihau rhai o’r problemau sy’n gysylltiedig â deddfwriaeth fframwaith, gan gynnwys cyfleoedd i ddiwygio neu roi feto ar is-ddeddfwriaeth cyn iddi ddod i rym. Caiff y rhain eu trafod yn fanylach isod.

Bydd y papur hwn yn trafod arwyddocâd defnydd llywodraethau o ddeddfwriaeth fframwaith yn y DU a sut mae hyn yn effeithio ar waith craffu seneddol. Y tu hwnt i’r cyflwyniad hwn, mae’r papur wedi’i strwythuro o dan y penawdau a ganlyn:

2. Diffiniadau o filiau fframwaith neu sgerbwd

3. Pa mor gyffredin yw deddfwriaeth fframwaith mewn deddfwrfeydd ledled y DU?

4. Pryd y gallai biliau sgerbwd neu filiau fframwaith fod yn briodol?

5. Sut mae deddfwrfeydd y DU yn craffu ar filiau fframwaith ac offerynnau statudol?

6. Anfanteision deddfwriaeth fframwaith

7. Enghreifftiau o arfer gorau wrth graffu ar ddeddfwriaeth fframwaith

8. Casgliad

Atodiad: Gweithdrefnau ar gyfer craffu ar is-ddeddfwriaeth yn neddfwrfeydd y Deyrnas Unedig

2. Diffiniadau o filiau fframwaith neu sgerbwd

Mae biliau fframwaith, a elwir yn aml yn filiau sgerbwd, yn cael eu diffinio gan Bwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol Tŷ’r Arglwyddi (2021: 26) fel y rhai 'lle mae'r ddarpariaeth ar wyneb y bil mor ansylweddol fel y byddai gweithrediad gwirioneddol y Ddeddf, neu adrannau o Ddeddf, yn cael ei wneud yn gyfan gwbl gan y rheoliadau neu'r gorchmynion a wneir oddi tani'. Cynigodd yr un Pwyllgor ddiffiniad cynharach o filiau sgerbwd yn ei Adroddiad Arbennig ar gyfer Sesiwn 1998-99 fel 'Biliau nad ydynt yn ddim byd mwy na thrwydded i ddeddfu ac sydd felly’n rhoi cnawd i'r "sgerbwd" sydd wedi'i ymgorffori yn y Bil'. Mewn geiriau eraill, biliau fframwaith yw’r rheini lle y penderfynir bron yn gyfan gwbl ar gynnwys polisi drwy is-ddeddfwriaeth.

Mae diffiniad tebyg wedi'i gymhwyso gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio i rannau o filiau lle mae rhai adrannau'n dirprwyo pwerau helaeth i weinidogion y llywodraeth ac, ar gyfer y rhan honno o'r bil, nid ydynt yn rhoi llawer o fanylion am gynnwys polisi.

Mae'r diffiniadau hyn yn ansoddol ac yn dibynnu ar safbwyntiau ynghylch pa mor bell y gellir penderfynu ar gynnwys polisi o destun bil. Mae'n anodd datblygu mesur meintiol o ddeddfwriaeth fframwaith, o leiaf at ddibenion cymharu. Yn y llenyddiaeth academaidd ar bwerau dirprwyedig, mae Epstein ac O'Halloran (1999) yn cyfrifo cymhareb dirprwyo trwy gymryd nifer yr adrannau mewn bil sy'n dirprwyo pwerau a'i rannu â chyfanswm yr adrannau yn y bil. Yr anhawster o ddefnyddio'r mesur hwn yw, yn achos y DU, bu cynnydd yn nifer yr adrannau mewn biliau dros amser, ond mae'r adrannau hyn wedi dod yn fyrrach ar gyfartaledd (Kosti 2023: 8). Yn ogystal, bu gostyngiad yn nifer y statudau a gynhyrchir yn San Steffan bob blwyddyn yn y cyfnod ar ôl y rhyfel, ond bu cynnydd yng nghyfanswm y geiriau a gymerwyd gan y rhain (Williams 2018: 46). Mae'r materion hyn yn ei gwneud yn anodd dyfeisio diffiniad meintiol o filiau fframwaith sy'n caniatáu gwneud cymhariaeth ystyrlon.

2.1 Biliau sgerbwd, biliau fframwaith a phrif filiau

Mae rhai seneddwyr yn gwahaniaethu rhwng biliau sgerbwd a biliau fframwaith. Mae biliau fframwaith yn cynnig mwy o fanylion am sut y gellid defnyddio pwerau dirprwyedig o'u cymharu â biliau sgerbwd. Cyfeiriodd sawl deddfwr at y gwahaniaeth hwn yn ystod hynt Deddf Meddyginiaethau a Dyfeisiau Meddygol 2021 yn San Steffan. Wrth siarad ar ran Llywodraeth y DU yn ystod cyfnod adrodd y bil hwn yn Nhŷ'r Arglwyddi (Dadleuon Tŷ'r Arglwyddi 12 Ionawr 2021, c.666), dywedodd yr Arglwydd Bethell fod 'Arglwyddi bonheddig wedi awgrymu bod angen i'r Bil symud o fod yn Fil sgerbwd i Fil fframwaith gwirioneddol.' Yn ddiweddarach, pan oedd Tŷ'r Cyffredin yn ystyried gwelliannau'r Arglwyddi (Dadl Tŷ'r Cyffredin 27 Ionawr 2021, c.487), dywedodd gweinidog y Llywodraeth, Jo Churchill, fod y Bil wedi'i newid o 'Fil sgerbwd i fod yn Fil fframwaith gwirioneddol sy'n ei gwneud yn glir sut y bydd pwerau dirprwyedig yn cael eu defnyddio'. Serch hynny, mae'n ymddangos bod y termau 'fframwaith' a 'sgerbwd' yn cael eu defnyddio'n eang yn gyfnewidiol mewn llawer o drafodaethau ar filiau a nodwyd yn San Steffan o leiaf, fel biliau fframwaith.

Mae Gweinidogion Llywodraeth Cymru wedi cyfeirio'n ddiweddar at fath arall o fil ar ffurf prif filiau. Mewn cyfarfod o'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar 25 Medi 2023, defnyddiodd y Gweinidog Newid Hinsawdd y term hwn i ddisgrifio Bil Seilwaith (Cymru): 'This is a headline Bill, because it sets out a detailed structure of the process and what will be caught by the Bill, and also contains a number of quite narrowly drawn regulation-making powers, which allow appropriate detail to be put in. But all the detail isn't on the face of the Bill'. Fe wnaeth hi wahaniaethu rhwng y prif fil a biliau fframwaith drwy ddiffinio'r olaf fel un sy'n cynnwys ychydig iawn o fanylion polisi a llawer o bwerau dirprwyedig, pwerau Harri VIII yn aml.

3. Pa mor gyffredin yw deddfwriaeth fframwaith mewn deddfwrfeydd ledled y DU?

Nid yw biliau sgerbwd yn newydd. Maent yn cael eu crybwyll yn adroddiad Donoughmore y Pwyllgor ar Bwerau Gweinidogion. Mae'r adroddiad yn cyfeirio at Ddeddfau Seneddol sy'n cael eu pasio 'ar ffurf ysgerbydol yn unig ... gyda'r canlyniad bod deddfau'n cael eu cyhoeddi nad ydynt wedi'u gwneud gan y Senedd, ac sydd ond yn cael ychydig o oruchwyliaeth gan y Senedd'. Yn ôl yr adroddiad, dywedodd beirniaid ar y pryd fod deddfau sgerbwd wedi 'cymryd ffurf ymosodiad difrifol ar faes y Senedd gan y Weithrediaeth' (tudalen 53).

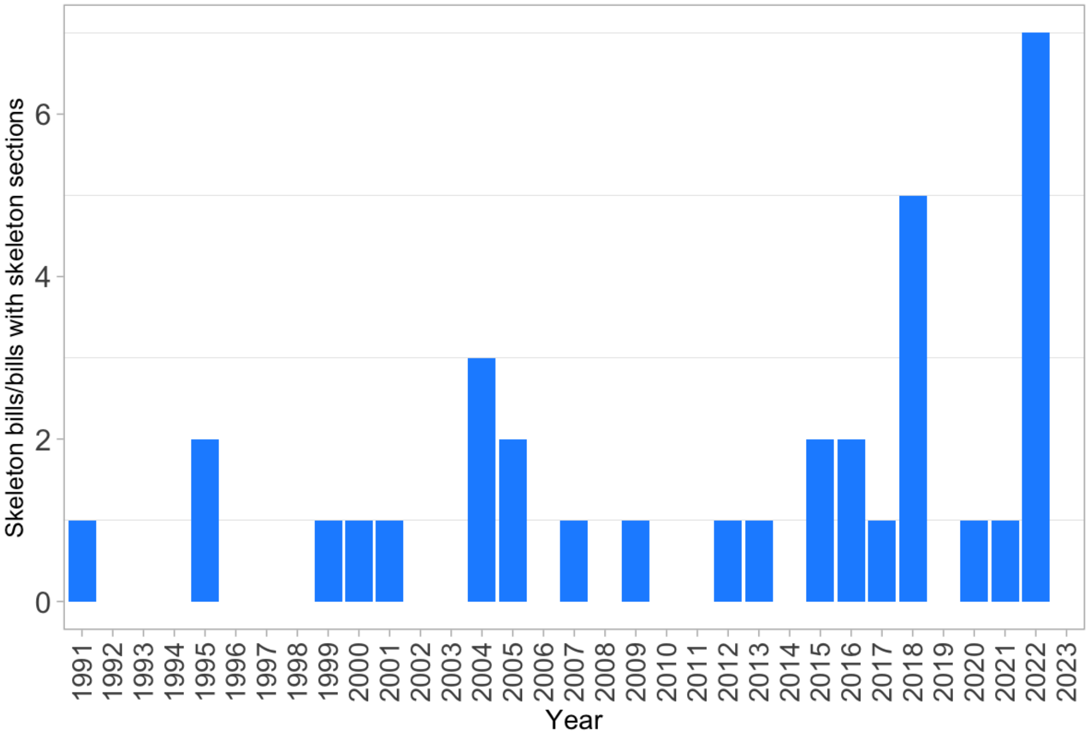
Er mwyn deall pa mor gyffredin yw biliau fframwaith, mae angen diffiniad clir ohonynt. O ystyried yr anhawster o ddiffinio hyn yn feintiol, fel yr amlinellwyd yn yr adran flaenorol, mae diffiniadau ansoddol yn gwneud y dasg hon yn fwy hylaw. Un dull yw i ildio i arbenigedd y pwyllgorau perthnasol yn neddfwrfeydd y DU a mesur faint o ddeddfwriaeth fframwaith a geir drwy gyfeiriadau ati mewn adroddiadau pwyllgor ar filiau.

3.1 Biliau fframwaith yn Senedd y DU

Er nad yw'r data sydd ar gael yn electronig yn caniatáu inni asesu pa mor gyffredin yw'r mathau hyn o filiau mor gynnar â'r 1930au pan gyhoeddwyd adroddiad Donoughmore, gallwn fynd yn ôl i'r 1990au cynnar. Mae adroddiadau Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi yn lle da i chwilio er mwyn mesur presenoldeb biliau fframwaith yn San Steffan. Pan fydd Llywodraeth y DU yn cynhyrchu bil, rhaid iddi ddarparu Memorandwm Pwerau Dirprwyedig, gan nodi'r pwerau a gymerir mewn bil a chynnig cyfiawnhad drostynt ac am y gweithdrefnau cymeradwyo seneddol (os oes rhai) y bydd yr offerynnau statudol canlyniadol yn cael eu hystyried trwyddynt. Mae'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio yn archwilio'r memoranda hyn ac yn adrodd arnynt, gan gynnig argymhellion i'r llywodraeth. Mae adroddiadau'r pwyllgor yn cael eu dyfynnu'n aml mewn dadleuon ar filiau yn ystod y broses ddeddfwriaethol, yn enwedig ymhlith aelodau Tŷ'r Arglwyddi. Mae adroddiadau'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio ar gael ar-lein yn ôl i'r sesiwn yn 1997/98, ond mae adroddiad arbennig defnyddiol o'r sesiwn yn 1998/99 yn rhestru'r holl filiau yr ystyrir eu bod yn ysgerbydol o adeg eu creu ym 1992/93 (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, 1999).

I gasglu gwybodaeth am nifer y biliau fframwaith yn San Steffan, gwnaethom chwilio cynnwys holl adroddiadau'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio o'r sesiwn yn 1997/98 hyd at y sesiwn yn 2022/23 am gyfeiriadau at filiau sgerbwd neu ysgerbydol neu rannau o filiau. Mae'r Pwyllgor fel arfer yn defnyddio'r termau hyn yn hytrach na 'biliau fframwaith' ac, fel y nodir uchod, mae'n darparu diffiniad o'r hyn sy'n gyfystyr â bil sgerbwd. Mae Ffigur 1 yn dangos faint o filiau ym mhob blwyddyn a ddynodwyd gan y pwyllgor fel rhai ysgerbydol naill ai'n llawn neu'n rhannol o 1991-2023. Nodwch fod hwn yn fesur eithaf cadwrol. Mae chwiliadau gan Gymdeithas Hansard yn dangos biliau nad ydynt wedi'u cynnwys yn y data hyn a gafodd eu labelu fel rhai ysgerbydol gan Aelodau Seneddol neu Arglwyddi os nad gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio. Yn yr achosion hyn, yn aml nid oedd y pwyllgor wedi labelu bil fel un ysgerbydol am un o ddau reswm: (1) oherwydd bod y llywodraeth wedi cymryd camau i liniaru problemau (trafodir hyn yn fanylach yn yr adran Arfer Gorau yn ddiweddarach) neu (2) nad y ffaith bod y bil yn ysgerbydol oedd y broblem ond bod un neu fwy o bwerau yn y Bil yn eang iawn ac, ym marn y Pwyllgor, yn amhriodol ar gyfer deddfwriaeth ddirprwyedig.

Ffigur 1 Nifer y biliau sgerbwd neu filiau ag adrannau ysgerbydol a gyflwynwyd yn Senedd y DU, 1991-2023 (yn seiliedig ar adroddiadau'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio)



Er nad yw nifer y biliau sgerbwd a nodwyd gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio mor fawr â hynny, mae'r duedd ar i fyny yn fras ac mae'n ymddangos ei bod yn newid ar ôl refferendwm 2016 ar aelodaeth y DU o'r Undeb Ewropeaidd. Mae Ffigur 1 yn dangos nifer y biliau o'r fath fesul blwyddyn, yn hytrach na fesul sesiwn, er mwyn ystyried hyd amrywiol sesiynau. Nifer cyfartalog y biliau sgerbwd y flwyddyn yn y cyfnod 1991-2023 yw 1. Y nifer cyfartalog y flwyddyn o 1991-2015 yw 0.7 ond mae hyn yn treblu i 2.1 yn y cyfnod 2016-2023. Hyd yn oed pe bawn ni'n rhannu'r amser yn ei hanner yn gronolegol, mae nifer cymedrig y biliau sgerbwd yn yr 17 mlynedd gyntaf yn y data (0.6) yn is na'r hyn ar gyfer yr ail 17 (1.4). Serch hynny, mae'r ffigurau'n amrywio fel sy'n weladwy drwy absenoldeb unrhyw filiau yn 2023 a labelwyd gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio fel rhai ysgerbydol.

O ystyried y niferoedd hyn fel cyfran o holl filiau'r llywodraeth a gyflwynwyd, a defnyddio sesiynau seneddol fel yr uned amser,[2] yn ystod sesiwn 2022-23 cafodd 13 y cant o'r biliau eu rhoi yn y categori sgerbwd. Y ffigur uchaf nesaf yw 9 y cant ar gyfer y sesiwn yn 2017-19.[3] Mae'r amserlen yma yn gyfyngedig ac felly dylem fod yn ofalus ynghylch a fydd y duedd hon yn parhau. Fodd bynnag, mae'n ymddangos bod y data'n dangos bod y biliau hyn yn codi mewn niferoedd bach ond yn amlach, ar gyfartaledd, dros amser ac yn enwedig ers 2016, er gwaethaf y diffyg biliau sgerbwd yn 2023.

Mewn papur gwaith diweddar, mae Cymdeithas Hansard (2023) yn dadlau bod deddfwriaeth fframwaith yn darparu ei momentwm ei hun. Wrth i fwy o bwerau dirprwyedig gael eu cynnwys mewn Deddfau Seneddol, gall llywodraethau ddadlau'n haws dros ddirprwyo mwy o bwerau o ystyried y cynseiliau a osodwyd mewn deddfwriaeth sylfaenol flaenorol. Enghraifft o hyn yw'r Bil Tybaco a Fêps, y tynnodd Cymdeithas Hansard sylw ato. Cyfiawnhaodd Llywodraeth y DU'r ffaith ei bod wedi dirprwyo pwerau ar dybaco, nicotin a chynhyrchion fêpio a'u deunydd pacio yn y bil hwn

[2] Cyhoeddir data ar nifer y biliau llywodraeth fesul sesiwn, a dyna pam y defnyddir sesiynau fel uned amser ar gyfer y cyfrifiadau hyn.
[3] Cyfrifir y data hyn fesul sesiwn gan fod gwefan Senedd y DU yn rhoi manylion holl filiau'r llywodraeth a gyflwynir ar sail sesiynol.

ar y sail bod pwerau tebyg wedi'u cyflwyno ar gyfer cynhyrchion tybaco a'u deunydd pacio yn Neddf Plant a Theuluoedd 2014. (England, 2024).

Ffordd arall o edrych ar hyn yw drwy archwilio'r deddfau galluogi sydd wedi bod yn ffynhonnell offerynnau statudol a basiwyd gan Senedd y DU yn y blynyddoedd diwethaf. Daw'r data yn Nhabl 1 o'r holl Offerynnau Statudol a basiwyd yn Senedd y DU o 2017-2023, a gymerwyd o ddata ar lwyfan data Senedd y DU (api.parliament.uk).

Nid yw'n syndod mai Deddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 yw ffynhonnell y nifer fwyaf o Offerynnau Statudol o bell ffordd ers 2017. Roedd hwn yn fecanwaith a ddefnyddiwyd ar gyfer trosglwyddo cyfraith yr UE a ddargedwir i lyfr statud y DU. Mae Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd hefyd yn uchel ar y rhestr fel y ddeddf alluogi ar gyfer gweithredu llawer o gyfreithiau'r UE pan yr oedd y DU yn aelod. Ar wahân i achos pellennig Deddf yr UE (Ymadael), nid oes unrhyw grynodiad clir o Offerynnau Statudol o Ddeddfau a basiwyd yn y blynyddoedd mwyaf diweddar. Deddf Iechyd y Cyhoedd (Rheoli Clefydau) 1984 oedd ffynhonnell llawer o Offerynnau Statudol a wnaed dros 30 mlynedd ar ôl i'r ddeddf gael ei phasio, yn ystod pandemig COVID-19.

Mae ymchwil academaidd ar natur pwerau dirprwyedig yn y DU wedi archwilio i ba raddau y maent yn cynnwys dirprwyaethau pŵer caniataol ('caiff' yr Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau) yn erbyn dirprwyaethau pŵer gorfodol ('bydd' yr Ysgrifennydd Gwladol yn gwneud rheoliadau, neu 'rhaid' i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau). Yn seiliedig ar holl ddeddfwriaeth y DU o 1900-2020, mae Kosti (2023) yn dangos bod nifer y pwerau a ddirprwywyd yn ganiataol mewn biliau wedi codi o 228.7 y flwyddyn ar gyfartaledd yn y 1970au i 428.2 y flwyddyn yn y 2000au. Mae'r niferoedd yn is yn ystod y cyfnod o 2010-20 pan oedd clymblaid ac, yn dilyn hynny, llywodraeth leiafrifol. Serch hynny, mae'r duedd ar i fyny o'r 1970au i'r 2000au yn arwyddocaol oherwydd ei bod yn dynodi dirprwyaethau pŵer sy'n rhoi rhyddid i'r weithrediaeth benderfynu a ddylid defnyddio'r pwerau a roddwyd a phryd i'w defnyddio.

Tabl 1 Yr 20 deddf alluogi uchaf yn seiliedig ar nifer yr Offerynnau Statudol a basiwyd, 2017 - Medi 2023

Deddf	**Offerynnau Statudol**	**Blwyddyn y Ddeddf Alluogi**
Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018	807	2018
Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972	379	1972
Deddf Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ac Adeiladu 2009	208	2009
Deddf Iechyd y Cyhoedd (Rheoli Clefydau) 1984	198	1984
Deddf Trethiant (Masnach Drawsffiniol) 2018	140	2018
Deddf Cyfraniadau a Budd-daliadau Nawdd Cymdeithasol 1992	137	1992
Deddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol 2006	97	2006
Deddf Sancsiynau a Gwrth-Wyngalchu Arian 2018	93	2018
Deddf Gweinyddu Nawdd Cymdeithasol 1992	93	1992
Deddf Cyfraniadau a Budd-daliadau Nawdd Cymdeithasol 1992 (Gogledd Iwerddon)	68	1992
Deddf Llongau Masnach 1995	64	1995
Deddf Pensiynau'r Gwasanaeth Cyhoeddus 2013	64	2013
Deddf Diwygio Lles 2012	63	2012

Deddf Treth ar Werth 1994	53	1994
Deddf Cymorth Cyfreithiol, Dedfrydu a Chosbi Troseddwyr 2012	51	2012
Deddf Llysoedd 2003	52	2003
Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990	51	1990
Deddf Cyllid Llywodraeth Leol 1988	44	1988
Deddf yr Alban 1998	44	1998

Ffynhonnell: GitHub Senedd y DU

3.2 Biliau fframwaith yn y Senedd

Mae tystiolaeth o filiau fframwaith yn y Senedd yn ymestyn yn ôl i dymor 2007-11. Ym mis Chwefror 2011 cyhoeddodd Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar y pryd adroddiad ar ddrafftio Mesurau Llywodraeth Cymru yn y tair blynedd gyntaf ar ôl i'r Cynulliad ar y pryd gael y pŵer i basio deddfwriaeth sylfaenol. Eglurodd y Pwyllgor fod nifer o'r Mesurau hyn yn ysgerbydol eu natur 'gyda'r manylion yn cael eu llenwi'n ddiweddarach drwy is-ddeddfwriaeth' (Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol, 2011, paragraff 23). Yn y Bedwaredd Senedd, cynhaliodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ymchwiliad i ddeddfu yn ystod 2011-16, yn rhannol oherwydd tuedd bod Gweinidogion Cymru yn cyflwyno Biliau 'cyn bod y polisi wedi'i ddatblygu'n llawn ac yn gadael manylion pwysig i'w cyflwyno mewn is-ddeddfwriaeth yn y dyfodol' (Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol, 2015, paragraff 12). Barn y Pwyllgor oedd y gallai llawer o'r manylion sydd wedi'u cynnwys yn Natganiadau o Fwriad Polisi Llywodraeth Cymru fod wedi'u hychwanegu at destun biliau. Byddai hyn yn rhoi sail gyfreithiol i gynlluniau'r llywodraeth ar gyfer sut y byddai pwerau dirprwyedig yn cael eu defnyddio. Mae adroddiad gan bwyllgor olynol y Pwyllgor yn y Bumed Senedd ar y Bil Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) (Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol, 2017) yn nodi sawl maes polisi a adawyd i bwerau dirprwyedig ond yr oedd y Pwyllgor o'r farn y dylid eu cynnwys ar wyneb y bil.

Yn y Chweched Senedd, mae adroddiad y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar Fil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) yn cyfeirio at broblemau biliau sgerbwd ac yn dyfynnu barn academyddion, adroddiadau pwyllgorau'r Senedd ac adroddiadau gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio a Phwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth Tŷ'r Arglwyddi fel tystiolaeth o'r problemau. Roedd tystiolaeth i'r Pwyllgor gan Syr Paul Silk yn nodi y dylai pwerau i osod trethi gael eu gwneud fel arfer drwy ddeddfwriaeth sylfaenol yn hytrach na deddfwriaeth ddirprwyedig (Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad 2022b).

Mae adroddiad blynyddol 2022-23 y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yn nodi tri bil fframwaith arall (neu filiau sydd ag elfennau fframwaith): Bil Amaethyddiaeth (Cymru), Bil Caffael y Gwasanaeth Iechyd (Cymru) a Bil yr Amgylchedd (Ansawdd Aer a Seinweddau) (Cymru) (Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad 2022b). Ers hynny, mae'r pwyllgor wedi nodi dau fil fframwaith arall: Bil Seilwaith (Cymru) a'r Bil Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru). Gyda'i gilydd, mae'r saith bil hyn yn cyfrif am 43 y cant o'r pedwar bil ar ddeg a gyflwynwyd yn y Chweched Senedd erbyn mis Mawrth 2024. Mae hon yn gyfran llawer uwch nag yn Senedd y DU ond mae'n seiliedig ar nifer llawer llai o filiau yn gyffredinol.

3.3 Biliau fframwaith yn Senedd yr Alban

Fel yn y Senedd, mae tystiolaeth o ddeddfwriaeth fframwaith yn Senedd yr Alban o dymor 2011-16. Nododd Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith Senedd yr Alban yn ei adroddiad ar

dymor 2011-16 y cynyddodd nifer y biliau fframwaith yn ystod y cyfnod hwnnw. Dywedodd, yn y rhan fwyaf o achosion, ‘eu bod yn... Biliau lle mae'n ymddangos bod y polisi yn parhau i gael ei ddatblygu'n llawn' (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith, 2016, paragraff 51) ac na ddylid defnyddio pwerau dirprwyedig 'dim ond i roi hyblygrwydd i Weinidogion yr Alban' pan nad ydynt wedi llunio manylion polisi yn llawn (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith, 2016, paragraff 53).

Roedd adroddiad yr un Pwyllgor ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) yn esbonio bod y pwyllgor wedi ‘codi pryderon yn gyson am y defnydd o ddeddfwriaeth fframwaith fel y’i gelwyd’ (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio’r Gyfraith, 2017a, paragraff 27). Tynnodd y Pwyllgor sylw at y pwerau hynod eang a roddwyd i weinidogion drwy’r bil hwn er ei fod yn derbyn bod angen amdanynt o ystyried maint digynsail y dasg dan sylw (addasu deddfwriaeth y DU i sicrhau llyfr statud cydlynol ar ôl i’r DU adael yr UE). Cymerodd adroddiad y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith ar y ddefnydd o'r weithdrefn gadarnhaol gwnaed (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith, 2022a) dystiolaeth ar y defnydd o filiau fframwaith. Tynnodd tystion sylw at y defnydd cynyddol o’r biliau hyn, honiad a wadwyd gan John Swinney, y Dirprwy Brif Weinidog ar y pryd, yn ei dystiolaeth i’r Pwyllgor.

Roedd pwysigrwydd y mater hwn i bwyllgorau Senedd yr Alban, yn glir yn sgil [4] cwestiynau Grŵp y Cynullwyr i gyn-Brif Weinidog yr Alban ar 27 Mawrth 2024. Fe ddechreuon nhw gyda chwestiynau am filiau fframwaith. Codwyd pwyntiau am oblygiadau'r rhain ar gyfer craffu seneddol a'r angen i ddarparu mwy o fanylion ar sut y bydd pwerau dirprwyedig yn cael eu defnyddio.

Er ei bod yn anodd mesur nifer y biliau fframwaith yn Senedd yr Alban, yn rhannol oherwydd amrywiadau yn y derminoleg a ddefnyddir i ddisgrifio'r mathau hyn o filiau dros amser, ceir rhai enghreifftiau amlwg o adroddiadau’r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio’r Gyfraith. Mae’n nodi o leiaf ddau fil o dymor 2011-16 (Bil Diwygio Tir (yr Alban) a Bil Claddu ac Amlosgi (Yr Alban) fel biliau fframwaith yn llythyr oddi wrth Gadeirydd y Pwyllgor i’r Comisiwn ar Ddiwygio Seneddol (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio’r Gyfraith, 2017b).

Yn ystod chweched tymor Senedd yr Alban, yn 2022, cyhoeddodd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio’r Gyfraith adroddiad ar y Bil Coronafeirws (Adfer a Diwygio) (yr Alban) a thynnodd sylw at bum pŵer dirprwyedig a gafodd eu cynnwys a oedd yn golygu bod y weithdrefn gadarnhaol gwnaed wedi cael ei chymhwyso (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio’r Gyfraith 2022b). Gofynnodd y Pwyllgor i weinidogion yr Alban ddarparu datganiadau ysgrifenedig yn rhoi tystiolaeth o’r angen i gyflwyno mesurau ar frys, cyn i’r offerynnau statudol perthnasol ddod i rym. Gofynnodd hefyd i bob mesur gael darpariaeth machlud ac i weinidogion gynnwys asesiad o effaith pob mesur ar y rhai y byddai'n effeithio arnynt. Fe wnaeth Llywodraeth yr Alban gyfaddawdu o ran yr holl bwyntiau hyn heblaw am yr asesiadau effaith.

Mae Bil Gwasanaeth Gofal Gwladol (Yr Alban), a gyflwynwyd yn 2022, yn cael ei ddisgrifio gan y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon fel bil fframwaith. Mae crynodeb y Pwyllgor o ymatebion i’w alwad am farn ar y bil, yn dweud bod ‘rhwystredigaeth sylweddol ynghylch y diffyg manylder cyffredinol oherwydd bod y Bil yn fil fframwaith, ac mae hyn... yn peri heriau o ran craffu’ (Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon), 2022, tudalen 4). Dadleuodd ymatebwyr hefyd fod diffyg manylion polisi yn y bil yn golygu bod gwallau mawr yn yr amcangyfrifon costau, sy’n ychwanegu ansicrwydd at y canlyniadau a allai ddeillio o ddefnyddio pwerau dirprwyedig.

Mae adroddiad y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio’r Gyfraith ar y Bil Economi Gylchol, ym mharagraff 4, yn dweud y 'bydd y Bil yn bennaf yn darparu pwerau galluogi a fydd yn gosod

[4] Mae Grŵp y Cynullwyr yn dwyn ynghyd gynullwyr pwyllgorau Senedd yr Alban.

fframwaith ar gyfer gweithredu yn y dyfodol' (paragraff 4). Er ei bod yn ymddangos mai bil fframwaith yw hwn, cytunodd y Pwyllgor â’r rhan fwyaf o’r pwerau dirprwyedig. Mae’r derbyniad hwn yn deillio o amrywiaeth o ffactorau gan gynnwys bod cyfyngiadau digonol ar y pwerau wedi’u datgan ar wyneb y Bil, bod digon o wybodaeth yn cael ei darparu ynghylch sut y bydd y pŵer yn cael ei ddefnyddio, bod cynseiliau ar gyfer defnydd tebyg o bwerau dirprwyedig mewn mannau eraill neu fod yna gofyniad i ymgynghori â phartïon yr effeithir arnynt cyn cyflwyno manylion polisi.

Yn ei Femorandwm Polisi, labelodd Llywodraeth yr Alban y Bil Amaethyddiaeth a Chymunedau Gwledig (Yr Alban), a gyhoeddwyd ym mis Ionawr 2024, fel bil fframwaith (Llywodraeth yr Alban 2023). Tynnodd adroddiad (2024) y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio’r Gyfraith ar y bil sylw at y problemau gyda hyn, gan nodi nad yw cyfanswm y cyllid sydd i’w ddyrannu [i’r cynllun cymorth gwledig a gynigir gan y bil] a’r dadansoddiad o’r cyllid hwn yn hysbys cyn i’r ddeddfwriaeth gael ei phasio’ (paragraff 29). Yn ei adroddiad ar y bil, derbyniodd y Pwyllgor Materion Gwledig ac Ynysoedd (2024) fod angen bil fframwaith ar y mater hwn ond tynnodd sylw at y goblygiadau ar gyfer gwaith craffu seneddol, o ystyried y diffyg manylion ynghylch sut y gellid defnyddio’r pwerau yn y bil.

Nid yw hon yn rhestr gynhwysfawr felly mae'n anodd bod yn fanwl gywir ynghylch cyfran y biliau sy'n dod o fewn y categori fframwaith yn yr Alban. Ar adeg ysgrifennu hwn, roedd 40 o filiau’r llywodraeth wedi’u cyflwyno yn y chweched tymor, gyda thri wedi’u nodi’n filiau fframwaith. Yn fras, mae'r ganran hon o filiau fframwaith yn yr Alban ers 2021 (10 y cant) yn is nag yn y Senedd (43 y cant) ac ychydig yn uwch na'r hyn a geir yn San Steffan ar gyfer sesiynau 2021-22 a 2022-23 gyda’i gilydd (9 y cant).

3.4 Biliau fframwaith yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon

Ni ddisgwylir i filiau fframwaith yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon (NIA) godi’n aml ar y sail bod rheolau gwneud penderfyniadau Cynulliad Gogledd Iwerddon yn gofyn am gefnogaeth eang i unrhyw ddeddfwriaeth gael ei phasio. Nid yw dirprwyo llawer o bwerau llunio polisïau i weinidog mewn un bil yn debygol o fod yn opsiwn deniadol yn y sefyllfa hon.

4. Pryd y gallai biliau sgerbwd neu filiau fframwaith fod yn briodol?

Mae’r llenyddiaeth academaidd ar ddirprwyo pŵer yn nodi sawl rheswm pam y gallai deddfwyr ddirprwyo pŵer llunio polisïau i weithredwyr. Un thema mewn astudiaethau o'r pwnc hwn yw cyfyngiadau amser. Os oes angen dybryd i weithredu deddfwriaeth, gall gweithdrefnau deddfwriaethol sylfaenol fod yn rhy araf ac felly efallai y bydd seneddwyr yn fwy parod i ddirprwyo (Carey a Shugart 2009: 18, Epstein ac O'Halloran 1999: 49).

Gall lefelau ymddiriedaeth ymhlith aelodau llywodraeth hefyd effeithio ar y graddau y mae deddfwyr yn fodlon dirprwyo pŵer llunio polisïau. Yn ôl y dull hwn, bydd y cymhelliant i gynnwys manylion polisi mewn bil ar ei uchaf pan nad yw aelodau'r llywodraeth yn ymddiried yn ei gilydd i weithredu’r polisïau y maent yn eu dymuno (Huber a Shipan 2002: 185). Yn fwy cyffredinol, mae hyn yn arbennig o bwysig i lywodraethau clymblaid. Bydd partneriaid yn y glymblaid am sicrhau bod pob un ohonynt yn cadw at gytundebau a wnaed ynghylch polisi. Yn ôl y dull hwn, dylem weld mwy o fanylion polisi mewn deddfau pan fo clymbleidiau mewn grym. Byddai’r esboniad hwn yn cyd-fynd yn dda ag achos Cynulliad Gogledd Iwerddon (fel y nodwyd yn yr adran flaenorol) lle mae llywodraethau bob amser yn glymbleidiau o bleidiau o’r cymunedau unoliaethol a chenedlaetholgar.

Os oes llywodraeth leiafrifol mewn grym, mae’r llenyddiaeth academaidd yn awgrymu y dylem weld mwy o fanylion mewn deddfwriaeth sylfaenol oherwydd ni fydd pleidiau nad ydynt yn llywodraethu eisiau dirprwyo pŵer llunio polisïau i weinidogion a allai ddefnyddio'r pŵer hwn i symud polisi i ffwrdd o'r hyn y mae mwyafrif yn y ddeddfwrfa eisiau ei weld (Carey a Shugart 2009; Huber a Shipan 2002).

Y tu hwnt i'r llenyddiaeth academaidd, mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth DU yn datgan o dan ba amgylchiadau y maent yn dadlau y gallai pwerau dirprwyedig fod yn dderbyniol. Mae egwyddorion Llywodraeth Cymru o ran pryd y gallai pwerau o’r fath fod yn dderbyniol wedi’u nodi yn ei Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Cynulliad (paragraff 10.1). Mae’r rhain yn cynnwys y ffactorau a ganlyn:

- gallai fod angen addasu’r materion dan sylw yn amlach nag y byddai’n synhwyrol i’r Cynulliad wneud deddfwriaeth sylfaenol at y diben hwnnw;
- gall fod yn well gwneud rhai rheolau ar ôl cael profiad o weinyddu’r Ddeddf newydd, ac nad oes raid eu cael y funud y dechreuir gweithredu’r Ddeddf;
- weithiau mae cynsail cryf ar gyfer defnyddio pwerau dirprwyedig mewn maes penodol, ac nid yw’r syniad yn un dadleuol o gwbl;
- gallai fod yn briodol ymdrin â rhai materion trosiannol a thechnegol trwy bwerau dirprwyedig.

Mae Canllaw Swyddfa'r Cabinet ar Wneud Deddfwriaeth yn rhoi cyngor tebyg ond ychydig yn ehangach ynghylch pryd y mae llywodraeth y DU yn ystyried bod dirprwyo pwerau yn briodol. Mae’r amgylchiadau hyn yn cynnwys:

- Llenwi manylion mân faterion technegol neu weinyddol.
- Sefyllfaoedd lle gallai fod angen gwneud gwelliannau i ddeddfwriaeth yn amlach nag y gallai Senedd ei wneud yn rhesymol drwy'r broses ddeddfwriaeth sylfaenol.
- Pan fo angen ymgynghori ar fanylion polisi megis lefel ffi.
- Wrth weithredu mewn maes polisi newydd i roi lefel dderbyniol o hyblygrwydd i weinidogion wneud newidiadau yng ngoleuni profiad.
- Caniatáu hyblygrwydd i bolisïau gael eu gwneud yn wahanol ar gyfer gwahanol grwpiau neu ardaloedd.
- Lle mae cynseiliau ar gyfer defnyddio pwerau dirprwyedig a lle nad yw'n ddadleuol gwneud hynny.

Ceir tystiolaeth o rai o’r amgylchiadau a nodir uchod mewn adroddiadau gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio. Er enghraifft, mae rhan o Ddeddf Cofrestru Tir 2002 yn nodi fframwaith cyfreithiol ar gyfer cyflwyno trawsgludo electronig. Yn yr achos hwn, argymhellodd rhanddeiliaid fod angen i’r llywodraeth gael hyblygrwydd i ystyried datblygiadau yn y dyfodol wrth weithredu’r polisi hwn. O ystyried hyn a natur fanwl ac annadleuol y pwerau dirprwyedig i gyflwyno trawsgludo electronig, roedd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio yn teimlo bod y bil hwn yn dderbyniol (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio 2001).

Yn yr un modd, wrth ystyried Deddf Cynlluniau Pensiwn 2015, nododd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio fod cynseiliau cryf dros ddirprwyo llawer o bwerau yn y maes polisi hwn ac ni ddiystyrodd ddadleuon y llywodraeth am yr angen am hyblygrwydd i ddarparu ar gyfer newidiadau yn y farchnad bensiynau (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio 2014b). Mae hyn yn sicr yn enghraifft o faes polisi cymhleth sy'n gofyn am arbenigedd ar ran llunwyr polisi a lle mae'r dirprwyaethau ar faterion o fanylder. O ystyried hyn, roedd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio yn pryderu fwy am y gweithdrefnau craffu i’w defnyddio ar gyfer rheoliadau a wneir o dan y Ddeddf nag â swm y pwerau dirprwyedig a oedd ynddi.

Mae yna enghreifftiau hefyd o fwy o fanylion polisi yn cael eu darparu gan lywodraethau dan bwysau gan seneddau wrth i fil fframwaith fynd drwy'r broses ddeddfwriaethol. Gwnaeth Llywodraeth y DU newidiadau mewn ymateb i adroddiadau'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio ar broblemau cyflwyno Ardoll Seilwaith Cymunedol fel rhan o Ddeddf Cynllunio 2008 (Greenberg 2011: 210). Caiff yr ardoll hon ei thalu gan berchnogion neu ddatblygwyr tir, a gallai ei gwerth gynyddu o ganlyniad i ddatblygiadau tai. Yn ôl adroddiad cyntaf y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio ar y bil hwn, roedd gormod o nodweddion yr ardoll i'w sefydlu drwy bwerau a ddirprwywyd i weinidogion. Ymatebodd Llywodraeth y DU drwy gyflwyno gwelliannau yn rhoi manylion am sut y byddai'r ardoll yn gweithio'n ymarferol. Nododd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio mewn dau adroddiad (13fed a 15fed adroddiad sesiwn 2007-08, 2008b, 2008c) fod y gwelliannau hyn yn gwneud y rhan berthnasol o'r bil yn llawer llai ysgerbydol ei natur, gan ei wneud yn fwy derbyniol i'r Pwyllgor.

Serch hynny, nid oes rhaid i seneddau gytuno â chanllawiau'r llywodraeth ynghylch pryd y gallai defnyddio biliau sgerbwd neu bwerau dirprwyedig yn ehangach fod yn dderbyniol. Yn ei adroddiad ar y Bil Seilwaith (Cymru) , gwrthododd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ddadl Llywodraeth Cymru am rai o'r pwerau dirprwyedig yn y Bil. Yn benodol, dirprwywyd y gallu i weinidogion ddiffinio'r mathau o ddatblygiadau seilwaith y gellid ceisio cydsyniad ar eu cyfer. Dadleuodd y Llywodraeth fod angen hyn er mwyn caniatáu hyblygrwydd i ymateb i sefyllfaoedd yn y dyfodol nad oedd wedi'u rhagweld eto (Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad 2023d, paragraff 138). Er y gallai hyn fod wedi bod yn gyson â rhai o'r canllawiau yn y Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Cynulliad, dadleuodd y Pwyllgor nad oedd y Llywodraeth wedi rhoi 'rhesymeg gadarn' dros y ddirprwyaeth ac nad oedd yn 'briodol na fydd gan y Senedd unrhyw rôl o ran cymeradwyo'r defnydd o'r pŵer hwnnw' (paragraff 154).

Gwnaed pwynt tebyg gan y pwyllgor a ragflaenodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad gan gyfeirio at ganllawiau'r Cwnsler Cyffredinol ar weithdrefnau ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig. Yn ei adroddiad ar y Bil Addysg Uwch (Cymru) yn 2014, trafododd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (2014) y gweithdrefnau craffu i'w defnyddio ar gyfer offerynnau statudol a alluogir gan y Ddeddf. Dywedodd paragraff 25 o adroddiad y Pwyllgor:

> Rydym yn cydnabod y bydd Llywodraeth Cymru yn defnyddio canllawiau'r Cwnsler Cyffredinol o ran dewis y weithdrefn gadarnhaol neu'r weithdrefn negyddol wrth ddrafftio deddfwriaeth. Er eu bod yn ddefnyddiol iawn, byddwn yn gwneud ein penderfyniad ein hunain mewn perthynas â darpariaeth benodol yn seiliedig ar amrywiaeth o ffactorau, gan gynnwys ein dadansoddiad ein hunain o'r Bil a chyd-destun pob darpariaeth.

Yn yr un modd, mae gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio yn Senedd y DU, ei ganllawiau ei hun ar sut y dylid ymdrin â deddfwriaeth sgerbwd a'r amgylchiadau cyfyngedig pan y gallai fod yn dderbyniol (gweler adran 7 isod).

Mae'r adran ganlynol yn asesu sut mae deddfwrfeydd y DU yn craffu ar filiau fframwaith ac offerynnau statudol yn gyffredinol.

5. Sut mae deddfwrfeydd y DU yn craffu ar filiau fframwaith ac offerynnau statudol?

5.1 Gweithdrefnau ar gyfer biliau fframwaith

Mae Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad y Senedd yn ystyried yr holl filiau a gyflwynir yn y Senedd. Mae hyn yn cynnwys archwilio'r 'cydbwysedd rhwng y wybodaeth sydd wedi'i

chynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn a fydd yn ymddangos mewn is-ddeddfwriaeth'.[5] Mae'r mecanwaith hwn yn caniatáu i'r pwyllgor sefydlu pa mor ysgerbydol yw pob bil. Gellir defnyddio sesiynau tystiolaeth y Pwyllgor gyda gweinidogion perthnasol fel rhan o Gyfnod 1 o'r broses ddeddfwriaethol i gwestiynu'r llywodraeth ar y pwynt hwn. Mae'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad hefyd yn tynnu sylw yn ei adroddiadau blynyddol at y defnydd o filiau fframwaith.

Nid yw Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Cynulliad Llywodraeth Cymru (2019) yn cyfeirio'n benodol at filiau fframwaith neu filiau sgerbwd ond mae'n gwneud hynny'n anuniongyrchol, gan nodi, wrth ddrafftio deddfwriaeth, y bydd angen ystyried yn ofalus 'a yw'r materion, er mor fanwl ydynt, yn gymaint o hanfod y Bil, fel y dylai'r Cynulliad eu hystyried ochr yn ochr â gweddill y Bil' (paragraff 10.2a). Mae'r Llawlyfr yn rhoi cyngor ar ddarparu offerynnau statudol drafft ac yn nodi ym mhennod 11 ei bod 'o gymorth' i'r Senedd weld rheoliadau drafft sy'n 'ganolog i effaith bil' (11.1). Yn ddelfrydol, dylai'r pwyllgor perthnasol allu ystyried rheoliadau drafft yng Nghyfnod 1 o'r broses ddeddfwriaethol. Os na ellir gwneud hyn, 'bydd rhaid paratoi datganiad o fwriad y polisi' (11.7).

Yn Senedd y DU, mae'r broses o graffu ar filiau fframwaith, yn ei hanfod, yr un fath ag ar gyfer unrhyw fath arall o fil. Nid oes gan y biliau hyn statws arbennig yn Rheolau Sefydlog y naill Dŷ na'r llall. Serch hynny, mae'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio yn gofyn i'r llywodraeth wneud datganiad pan fo bil yn fil sgerbwd. Mae Canllaw Swyddfa'r Cabinet ar Wneud Deddfwriaeth yn cynnig diffiniad o'r hyn y mae'n ei alw'n filiau neu ddarpariaethau fframwaith (neu 'sgerbwd'). Mae'n nodi y bydd angen cyfiawnhau 'deddfwriaeth o'r math hwn i'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio yn llawn. Yn yr achosion hyn, mae'n ddefnyddiol esbonio'r camau a gymerwyd i gynnwys manylion polisi, cyfyngiadau ar y pŵer a mesurau diogelu priodol ar wyneb y bil' (Swyddfa'r Cabinet, 2022, paragraff 15.19). Yn debyg i'r cyngor a roddir yn y Llawlyfr Deddfwriaeth a ddyfynnir uchod, mae Canllaw Swyddfa'r Cabinet hefyd yn nodi y bydd yn ddefnyddiol i Aelodau Seneddol ac arglwyddi (paragraff 15.35) weld fersiynau drafft o'r rheoliadau yn ystod y cam pwyllgor yn y broses ddeddfwriaethol.

5.2 Craffu ar offerynnau statudol yn neddfwrfeydd y DU: gwahaniaethau o weithdrefnau'r Senedd

Mae'r Atodiad yn rhoi crynodebau o'r gweithdrefnau a ddefnyddir i graffu ar Offerynnau Statudol yn neddfwrfeydd y DU. Mae'r adran hon yn tynnu sylw at ddwy weithdrefn sy'n wahanol i ddull gweithredu'r Senedd.

5.2.1 Ystyried Offerynnau Statudol yr Alban o dan y weithdrefn gadarnhaol yn Senedd yr Alban.
Pan fydd Senedd yr Alban yn ystyried Offeryn Statudol yr Alban o dan y weithdrefn gadarnhaol, mae'n ofynnol i Weinidog perthnasol yr Alban wneud cynnig i'r pwyllgor arweiniol (sy'n golygu'r pwyllgor sy'n gyfrifol am y maes polisi perthnasol) gymeradwyo'r Offeryn Statudol. Mae'r gweinidog yn rhoi tystiolaeth i'r pwyllgor sydd wedyn yn adrodd i Senedd yr Alban. Mae'r weithdrefn hon yn arwyddocaol oherwydd ei bod yn wahanol i'r ffordd y caiff Offerynnau Statudol cadarnhaol eu hystyried yn Senedd y DU a Senedd Cymru gan fod y pwyllgor arweiniol (pwnc-benodol) yn cael cyfle i holi'r Gweinidog perthnasol fel rhan o'r weithdrefn safonol. Ceir rhagor o fanylion am hyn yn yr Atodiad.

5.2.2 Y weithdrefn Llythyr SL1 yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon
Agwedd unigryw ar weithdrefn Cynulliad Gogledd Iwerddon ar gyfer ystyried yr hyn a elwir yn Rheolau Statudol (yn hytrach nag Offerynnau Statudol) yw bod pwyllgorau'n ystyried cynigion ar gyfer Rheolau Statudol cyn iddynt gael eu gosod gerbron y Cynulliad. Anfonir Rheolau Statudol

[5] Mae'r datganiad hwn yn ymddangos ar ddechrau adroddiadau'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar filiau. Gweler er enghraifft, paragraff 10 o adroddiad y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar y Bil Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru), Mawrth 2024.

arfaethedig at y pwyllgor sy'n berthnasol i bolisi (yn hytrach na phwyllgor deddfwriaeth ddirprwyedig) drwy'r hyn a elwir yn Lythyr SL1. Mae'n rhaid i'r llythyr hwn esbonio'r weithdrefn i'w defnyddio ar gyfer y Rheol Statudol a'i diben yn ogystal â chanlyniadau unrhyw ymgynghoriad. Gall y pwyllgor graffu ar y rheol statudol o safbwynt polisi yn ogystal ag o safbwynt cyfreithiol. Mae'r broses hon yn deillio o ddyletswydd statudol pwyllgorau Cynulliad Gogledd Iwerddon i 'gynghori a chynorthwyo pob un o weinidogion Gogledd Iwerddon wrth lunio polisi' (Deddf Gogledd Iwerddon 1998, adran 29(1)(a)).

Nid oes rhaid i weinidogion dderbyn newidiadau a awgrymir gan y pwyllgor ac efallai y byddant yn llai tebygol o'u gweithredu os ydynt yn sicr o gael cefnogaeth gan ystod eang o Aelodau o'r Cynulliad Deddfwriaethol ar gyfer eu fersiwn hwy o'r Rheol Statudol. Yn ogystal, mae gan bwyllgorau gylchoedd gorchwyl eang ac adnoddau cyfyngedig, a gall hyn olygu y gall Llythyrau SL1 fynd ymlaen yn weddol gyflym drwy bwyllgorau. Mae'r agweddau technegol ar waith craffu yn cael eu dirprwyo i'r Archwiliwr Rheolau Statudol sy'n defnyddio profion tebyg o gyfreithlondeb y Rheol Statudol i'r rhai a ddefnyddir gan staff yn y Cyd-bwyllgor ar Offerynnau Statudol.

6. Anfanteision deddfwriaeth fframwaith

Mae'r disgrifiadau hyn o weithdrefnau offerynnau statudol yn awgrymu problemau cyfleoedd cyfyngedig ar gyfer craffu o gymharu â deddfwriaeth sylfaenol. Mae'r adran hon yn edrych yn fanylach ar y rhain ac anfanteision eraill deddfwriaeth fframwaith a defnydd helaeth o bwerau dirprwyedig.

6.1 Analluu i graffu ar fanylion polisi

Prif anfantais deddfwriaeth fframwaith yw ei bod yn arwain at lawer o bolisi yn cael ei wneud trwy offerynnau statudol, y mae craffu arnynt yn llawer mwy cyfyngedig na deddfwriaeth sylfaenol. Nodwyd y broblem sylfaenol hon mewn llythyr oddi wrth gadeiryddion tri phwyllgor Tŷ'r Arglwyddi (Y Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth, Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio a Phwyllgor y Cyfansoddiad) yn 2020 i weinidogion y llywodraeth. Dadleuodd cadeiryddion y pwyllgorau fod biliau sgerbwd yn golygu bod datblygiad polisi yn gyfyngedig ar yr adeg y mae biliau'n destun gwaith craffu a bod hyn yn niweidiol i lywodraeth dda yn ogystal â chraffu seneddol effeithiol. Nodwyd hefyd:

> Without substantive provision on the face of the Bill, Parliament is being asked to pass legislation without knowing how the powers conferred may be exercised by ministers and so without knowing what impact the legislation may have on members of the public affected by it. It is not enough for the Government to give assurances to Parliament about how the powers will be exercised…powers delegated to ministers have to be assessed not by how the Government say they will be exercised but by how they *could* be exercised by future administrations (Hodgson et al. 2020).

Yn ei astudiaeth yn 2014 o ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn seiliedig ar gyfweliadau ag Aelodau Seneddol, arglwyddi, a staff o ddau Dŷ Senedd y DU, mae Cymdeithas Hansard yn esbonio sut mae deddfwriaeth fframwaith yn codi weithiau oherwydd cyfuniad o anghytundebau ynghylch polisi a phwysau amser ar lywodraethau. Gall hyn arwain drafftwyr i ysgrifennu pwerau dirprwyedig o fewn bil yn hytrach na chynnwys manylion polisi. Os oes diffyg eglurder ynghylch sut y gellid defnyddio'r pŵer, yna gall fod yn anodd drafftio unrhyw beth heblaw pŵer eang. Mae'n debygol y byddai hyn yn

arafu hynt y bil oherwydd gallai deddfwyr wrthwynebu ehangder y pwerau (Fox a Blackwell 2014, tudalen 59) a gallent ddadlau bod pwerau sydd wedi cael eu llunio'n eang yn cyflwyno'r posibilrwydd y bydd y ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn cael ei defnyddio mewn ffordd annisgwyl.

Mewn man arall, mae Cymdeithas Hansard wedi dadlau nad yw'r cyngor a nodir gan Swyddfa'r Cabinet ar filiau fframwaith yn cael ei ddilyn yn gyson. Diben y cyngor hwn, a nodwyd yn gynharach, yw egluro sut y mae pwerau dirprwyedig mewn biliau fframwaith wedi'u cyfyngu ac i ddarparu fersiynau drafft o reoliadau i seneddwyr eu gweld yn ystod y broses ddeddfwriaethol. Mae Cymdeithas Hansard yn dadlau pe bai'r cyngor hwn yn cael ei ddilyn yn agos, y byddai llawer o'r problemau a ddisgrifir uchod yn cael eu lleihau'n sylweddol (Cymdeithas Hansard 2023, tudalen 9).

6.1.1 Enghreifftiau o'r Senedd

Mae Deddf Amaethyddiaeth (Cymru) 2023 yn rhoi enghraifft dda o'r anallu i graffu ar fanylion polisi mewn biliau fframwaith. Yn ei adroddiad ar y bil, cyfeiriodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2023a) at ystod o broblemau. Yn gyntaf, nodwyd bod elfennau sylweddol dwy ran o'r bil 'yn perthyn i'r categori Bil galluogi' (paragraff 64). Yn ail, cafodd pryderon ynghylch sut y gellid defnyddio pwerau dirprwyedig eu dwysáu gan gyfiawnhad Llywodraeth Cymru dros ddull fframwaith ar sail y ffaith y bydd y Bil yn ei le am sawl degawd. Gellid defnyddio'r pwerau hyn i wneud newidiadau polisi mawr ymhell i'r dyfodol heb graffu digonol (paragraffau 66 a 71). Codwyd enghraifft o'r pryderon hyn gan Bwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig. Yn ei adroddiad ar y bil, tynnwyd sylw at adran sy'n caniatáu i'r diffiniad o amaethyddiaeth gael ei newid drwy offeryn statudol. Roedd hyn yn golygu y 'gallai holl gwmpas y Bil fframwaith hwn ar gyfer polisi amaethyddiaeth Cymru gael ei newid gan Weinidogion Cymru yn y dyfodol drwy is-ddeddfwriaeth' (Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig 2023, paragraff 23).[6] Yn drydydd, gwrthododd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ddadl Llywodraeth Cymru bod y weithdrefn gadarnhaol ar gyfer offerynnau statudol yn darparu ar gyfer 'gwaith craffu sylweddol' neu 'waith craffu llawn'. Mae hyn ar y sail bod y gweithdrefnau ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn llawer mwy cyfyngedig na'r rhai ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol (paragraffau 83-84), fel y mae'r adran nesaf yn mynd ymlaen i'w drafod.

Mae adroddiadau'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar filiau eraill yn tynnu sylw at y ffaith bod Llywodraeth Cymru yn gwrthod darparu fersiynau drafft o reoliadau, er gwaethaf y cyngor yn adroddiad Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Cynulliad (pennod 11) y Llywodraeth. Gofynnodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad i Lywodraeth Cymru gyhoeddi drafft o'r 'cod allanoli gwasanaethau cyhoeddus a'r gweithlu' cyn i Ddeddf Partneriaeth Gymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus (Cymru) 2023 gyrraedd Cyfnod 3 o'r broses ddeddfwriaethol (Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad 2022c: paragraff 67). Gwrthododd y Llywodraeth wneud hynny gan nodi bod angen iddi ymgynghori â rhanddeiliaid yn gyntaf (Blythyn 2022).

Yn yr un modd, gofynnodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad i Lywodraeth Cymru gyhoeddi drafftiau o reoliadau a alluogir gan Ddeddf Addysg Drydyddol ac Ymchwil (Cymru) 2022 fel y gellid ystyried y rhain yng Nghyfnod 2 o'r broses ddeddfwriaethol (Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad 2022a, argymhelliad 3). Gwrthododd Llywodraeth Cymru wneud hynny am resymau tebyg i'r rhai a roddir yn yr enghraifft o'r Ddeddf Partneriaeth Gymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus uchod (Miles 2022).

6.2 Craffu cyfyngedig ar offerynnau statudol

[6] Am fwy o wybodaeth am ddiogelu at y dyfodol, gweler adran 6.5.

Mae'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yn ystyried yr holl offerynnau statudol a osodir gerbron y Senedd. Mae'n eu hasesu mewn termau technegol ac o ran eu pwysigrwydd cyfreithiol neu wleidyddol (gweler Rheolau Sefydlog 21.2 a 21.3 y Senedd). Rhaid i adroddiadau'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar Offerynnau Statudol gael eu cyhoeddi heb fod yn hwyrach nag 20 diwrnod ar ôl i offeryn gael ei osod. Mae pwyllgorau yn y Senedd ac ymchwilwyr academaidd wedi tynnu sylw at y problemau o graffu ar gynnwys polisi Offerynnau Statudol o ystyried llwyth gwaith pwyllgorau, sy'n cynnwys swyddogaethau deddfwriaethol a goruchwylio. Mae Stirbu yn esbonio bod maint y Senedd yn golygu bod angen i aelodau ymgymryd â rolau mewn sawl pwyllgor yn aml. Gall y llwyth gwaith uchel sy'n deillio o hynny, ynghyd â throsiant aelodaeth pwyllgorau, ei gwneud yn anodd ar adegau i aelodau'r pwyllgor roi cymaint o sylw ag sydd ei angen i graffu'n fanwl ar ddeddfwriaeth (Stirbu 2021: 42-44). Yn ei adroddiad yn 2015, Deddfu yng Nghymru, dywedodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 'Mae'n arbennig o anodd i bwyllgorau, sydd â llwyth gwaith trwm o ran polisi a Biliau, gynnwys gwaith craffu o'r fath ar fyr rybudd ar ôl gosod offeryn ac o ystyried mai dim ond cyfnod cymharol fyr sydd ar gael i lunio adroddiad' (2015, paragraff 331). Mae'n awgrymu bod hyn yn cryfhau'r ddadl dros ehangu maint y Senedd. Mae'n argymell, pan fydd gan bwyllgorau ddigon o amser i edrych ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig, eu bod yn gwneud hynny yn ystod proses ymgynghori'r llywodraeth cyn gosod Offeryn Statudol. Mae hyn yn rhoi mwy o amser a chyfle i awgrymu gwelliannau cyn pennu cynnwys yr Offeryn Statudol. Serch hynny, mae'r broblem yn parhau o ran yr amser cyfyngedig a'r adnoddau sydd eu hangen i fonitro ymgynghoriadau'r llywodraeth.

Mae ymchwil ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn achos y DU yn dangos mai ychydig iawn o graffu a wneir ar Offerynnau Statudol. Un broblem yw nad yw'n bosibl eu diwygio ac oherwydd hyn yn arwain at benderfyniad o dderbyn neu wrthod i ddeddfwyr. Yn ddamcaniaethol, mae posibilrwydd y bydd Offeryn Statudol yn cael ei ddirymu (os yw'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol) neu efallai na fydd yn cael ei gymeradwyo (os yw'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol). Fodd bynnag, prin iawn y bydd dirymiadau. Mae data Cymdeithas Hansard o 2021 yn dangos yn achos y DU mai dim ond chwe Offeryn Statudol sydd wedi cael eu gwrthod ers 1950 ac nid oes yr un wedi cael eu gwrthod yn Nhŷ'r Cyffredin ers 1979 (Cymdeithas Hansard 2021). Mae Tŷ'r Arglwyddi yn tueddu i beidio â gwrthod (er ei fod yn cynnal dadl arnynt) Offerynnau Statudol, gan ei fod yn ymwybodol o'i sefyllfa fel siambr anetholedig.

Er y gall Aelodau Seneddol geisio sbarduno dadl ar Offeryn Statudol sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol drwy gyflwyno cynnig cynnar-yn-y-dydd i 'weddïo' bod yr Offeryn Statudol yn cael ei ddirymu, nid yw hyn yn digwydd yn aml. Yn sesiwn 2016-17, er enghraifft, dim ond 21 o'r 537 o Offerynnau Statudol y gweddïwyd yn eu herbyn (Pywell 2019, tudalen 110). Hyd yn oed pan fydd Aelodau Seneddol yn cyflwyno cynnig cynnar-yn-y-dydd, y llywodraeth sy'n rheoli pa un a fydd dadl yn cael ei chynnal ai peidio.

Pan ddefnyddir gweithdrefnau cadarnhaol yn San Steffan, ar ôl iddynt gael eu hystyried mewn Pwyllgor Deddfwriaeth Dirprwyedig, mae pleidleisiau ar lawr y Tŷ yn tueddu i ddigwydd heb ddadl (fel y nodwyd uchod). Mae hyn yn golygu efallai na fydd llawer o Aelodau Seneddol yn gwybod llawer am yr Offeryn Statudol y maent yn pleidleisio arno (Pywell 2019, t.111). Mae data o sesiwn 2016-17 yn dangos bod Tŷ'r Cyffredin ond wedi treulio 0.5 y cant o'i amser eistedd ar gynigion i gymeradwyo Offerynnau Statudol ac mai 26 munud oedd hyd cyfartalog cyfarfod o'r Pwyllgor Deddfwriaeth Dirprwyedig (Pywell 2019, tudalen 111). Mae'r cyfyngiadau hyn ar waith craffu yn cael eu gwaethygu gan y ffaith nad yw'r Cyd-bwyllgor ar Offerynnau Statudol yn ystyried rhinweddau deddfwriaeth ddirprwyedig.

6.3 Defnyddio deddfwriaeth ddirprwyedig i lunio canllawiau a deddfwriaeth drydyddol

Mae problemau pellach o ran craffu ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig a nodwyd gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2021a) yn ei adroddiad, [Democracy Denied](), ac adroddiad y Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth (2021), Government by Diktat (2021), yn cynnwys y defnydd o bwerau dirprwyedig sy'n caniatáu i weinidogion gyhoeddi canllawiau, heb unrhyw weithdrefn seneddol ar gyfer craffu ar y pŵer. Nid yw hyn yn anarferol ynddo'i hun ond mae'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio yn tynnu sylw at bwerau sy'n caniatáu i weinidogion gyhoeddi canllawiau gorfodol neu ganllawiau y mae'n rhaid i'r person y mae'n cyfeirio ato 'roi sylw iddynt'. Mae'r pwyllgor yn nodi bod canllawiau o'r fath, i bob pwrpas, yn ddeddfwriaeth na all Senedd y DU graffu arni (paragraffau 91-95). Yn ei adroddiad Government by Diktat, mae'r Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth yn rhoi enghraifft o sut y gellir defnyddio canllawiau i 'ehangu' deddfwriaeth ar ffurf Rheoliadau Deddf Diogelu Iechyd (Coronafeirws, Cyfyngiadau) (Rhif 3) a (Pob Haen) (Lloegr) (Diwygio) 2021. Yma, gadawyd y diffiniad o 'weithiwr hanfodol' i'r canllawiau ac eto roedd hyn yn hollbwysig o ran penderfynu pwy oedd â hawl i elwa ar ofal plant yn ystod y pandemig (Y Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth, 2021, paragraff 56).

Mae adroddiadau'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio a Phwyllgor y Cyfansoddiad hefyd yn cyfeirio at ddefnyddio pwerau dirprwyedig i greu deddfwriaeth drydyddol. Dyma pryd y dirprwyir y gallu i weinidogion is-ddirprwyo pŵer i sefydliad o ryw fath. Roedd Deddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 yn caniatáu deddfwriaeth drydyddol nad oedd yn ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn seneddol. Dywedodd adroddiad y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio ar y Bil y gallai rhai o'r pwerau ynddo gael eu defnyddio, er enghraifft, i greu cyrff newydd sydd â phwerau eang i ddeddfu yn un o'r meysydd niferus sy'n cael eu llywodraethu ar hyn o bryd gan gyfraith yr UE, gan gynnwys hedfan, bancio, gwasanaethau buddsoddi, cemegau a meddyginiaethau (Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, 2017, paragraff 28). Gallai cyrff o'r fath wneud cyfraith heb fod yn destun gwaith craffu yn Senedd y DU.

6.4 Defnyddio deddfwriaeth fframwaith a phwerau dirprwyedig ar gyfer materion ariannol a chyllidol

Mae'r problemau ynghylch craffu gwael ar Offerynnau Statudol a nodwyd uchod yn arbennig o arwyddocaol o ran goblygiadau ariannol deddfwriaeth a wneir yn y modd hwn. Gwnaeth y cynllun Cymhelliant Gwres Adnewyddadwy yng Ngogledd Iwerddon, a brofodd i fod yn bolisi costus iawn a sefydlwyd gan ddefnyddio deddfwriaeth ddirprwyedig, arwain yn y pen draw at ymddiswyddiad y Dirprwy Brif Weinidog a methiant Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon.

Yng Nghymru, cafodd y newid i'r terfyn cyflymder cyffredinol ar gyfer ffyrdd cyfyngedig o 30 i 20 milltir yr awr ei wneud drwy offeryn statudol.[7] Cafodd yr Offeryn Statudol hwn ei ystyried gan y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad a'r Pwyllgor Newid Hinsawdd, yr Amgylchedd a Seilwaith ond nid gan y Pwyllgor Cyllid. Gallai goblygiadau ariannol y newid fod yn eang. Dadleuodd Llywodraeth Cymru y byddai'n arbed costau oherwydd y tebygolrwydd is o ddamweiniau, tra'r oedd eraill yn dadlau y byddai costau'n cynyddu i'r rhai sy'n cludo nwyddau ar y ffyrdd ac i'r diwydiant bysiau oherwydd amseroedd teithio hirach (Howorth, 2023). Roedd y cyfle i graffu ar y goblygiadau ariannol posibl hyn yn llawer mwy cyfyngedig nag y byddai wedi bod pe bai'r newid wedi'i wneud drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.

Trafodwyd Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) yn fras yn Adran 3 uchod. Roedd y ddadl ar y pwerau dirprwyedig yn y darn hwn o ddeddfwriaeth yn ymwneud yn rhannol ag a ddylai newidiadau treth fod yn bosibl drwy ddeddfwriaeth ddirprwyedig. At ddibenion cymharu, yn achos y DU, gwneir newidiadau i drethiant drwy ddeddfwriaeth sylfaenol ar ffurf y Bil Cyllid, er bod y

---

[7] Gorchymyn Ffyrdd Cyfyngedig (Terfyn Cyflymder 20 mya) (Cymru) 2022, a alluogwyd gan Ddeddf Rheoleiddio Traffig Ffyrdd 1984.

weithdrefn yn wahanol i'r un a ddefnyddir mewn meysydd deddfu eraill. Mae Deddf Casglu Trethi Dros Dro 1968 yn caniatáu i rai newidiadau treth ddod i rym erbyn 6pm ar ddiwrnod y gyllideb drwy gynnig Casglu Trethi Dros Dro, y mae'n rhaid i Senedd y DU ei gymeradwyo. Rhaid i benderfyniadau eraill gael eu cymeradwyo gan Senedd y DU o fewn deg diwrnod eistedd i'r gyllideb i roi effaith i newidiadau treth. Rhaid i'r Bil Cyllid gael ei basio wedyn o fewn cyfnod penodol o amser er mwyn rhoi effaith barhaol i'r penderfyniadau (Seely 2023, tudalen 8). Mae'r weithdrefn hon yn benodol i'r gyllideb ond, yn hollbwysig, nid yw'n ymwneud â deddfwriaeth ddirprwyedig.

Mae rhai pobl yn credu bod pwerau trethu mor sylfaenol fel mai dim ond drwy ddeddfwriaeth sylfaenol y mae'n rhaid iddynt gael eu gwneud. Gwnaeth rhai tystion a roddodd dystiolaeth i'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar y bil hwn wneud yr union bwynt hwnnw. Dadl Llywodraeth Cymru oedd bod angen y pwerau arni er mwyn ymateb yn gyflym i newidiadau yng nghyfraith treth y DU i ddiogelu refeniw Cymru. Roedd hyn yn arbennig o wir ar gyfer cynlluniau osgoi treth lle gallai fod angen gwneud newidiadau cyflym i sicrhau bod refeniw yn cael ei ddiogelu. Mae adroddiad y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2022b) yn ymwneud â chwestiynau ynghylch a ddylai system debyg i'r un a ddefnyddir yn Senedd y DU (drwy Ddeddf Casglu Trethi Dros Dro 1968 a Deddf Cyllid flynyddol) gael ei mabwysiadu yng Nghymru gyda safbwyntiau o blaid ac yn erbyn hyn wedi'u nodi gan dystion. Dadleuodd y Gweinidogion na fyddai hyn yn mynd i'r afael yn uniongyrchol â'r rhesymau pam eu bod yn cynnwys pwerau dirprwyedig yn Neddf Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu). Roedd hyn ar y sail bod y pwerau hyn wedi'u cynllunio ar gyfer newidiadau cyflym sy'n cael eu gwneud y tu allan i'r cylch cyllidebol blynyddol.

6.5 Canlyniadau anfwriadol deddfwriaeth fframwaith a'r broses o ddiogelu at y dyfodol

Un o effeithiau posibl biliau fframwaith yw y gall y defnydd helaeth o bwerau dirprwyedig a luniwyd yn eang olygu eu bod yn cael eu defnyddio mewn ffyrdd nas rhagwelwyd pan luniwyd y pwerau. Enghraifft o'r Deyrnas Unedig yw'r pŵer a roddir i weinidogion drwy Ddeddf Cyfraniadau a Budd-daliadau Nawdd Cymdeithasol 1992 i benderfynu faint o fudd-dal tai y gall hawlwyr ei gael. Mae'r Ddeddf hon yn caniatáu i weinidogion osod yr 'uchafswm budd-dal tai priodol'. Mae hyn yn dechrau ar lefel benodol y gwneir didyniadau ohoni yn dibynnu ar y rheoliadau a wneir gan weinidogion drwy ddeddfwriaeth ddirprwyedig. Yn 2012 cyflwynodd Llywodraeth Glymblaid y Ceidwadwyr a'r Democratiaid Rhyddfrydol newid a oedd yn lleihau faint o fudd-dal a delir os oedd gan hawlwyr, yn y sector rhentu cymdeithasol, ystafelloedd gwely sbâr yn eu hanheddau.[8] Cyfeiriodd y llywodraeth at hyn fel dileu'r cymhorthdal ystafell sbâr, tra bod gwrthwynebwyr wedi'i labelu'n 'dreth ystafell wely' (Tucker 2018, tudalen 351). Arweiniodd at densiwn o fewn y glymblaid, a thystiolaeth o hyn oedd Bil Aelod Preifat a gyflwynwyd gan AS o'r meinciau cefn o'r Democratiaid Rhyddfrydol i newid y polisi, er na ddaeth y bil yn gyfraith.

Enghraifft arall yw offeryn statudol a osodwyd gan Lywodraeth y DU yn 2015 i wneud gwerth dros £4 biliwn o doriadau i gredydau treth.[9] Pleidleisiodd Tŷ'r Arglwyddi i ohirio ystyriaeth o'r Offeryn Statudol hwn. Dadleuodd Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi bod hon yn enghraifft o Offeryn Statudol yn cael ei ddefnyddio mewn ffordd wahanol iawn i'r hyn a fwriadwyd gan awduron y ddeddfwriaeth alluogi (Deddf Credydau Treth 2002), sef amrywio'r credydau treth hyn yn hytrach na gwneud toriadau enfawr iddynt (Pwyllgor y Cyfansoddiad, 2016, paragraff 41).

---

[8] Gwnaed y newid hwn drwy Reoliadau Budd-dal Tai (Diwygio) 2012.

[9] Yr Offeryn Statudol hwn oedd Rheoliadau Credydau Treth (Trothwyon Incwm a Phenderfynu ar Gyfraddau) (Diwygio) 2015. Arweiniodd pleidlais Tŷ'r Arglwyddi i ohirio ystyriaeth o'r Offeryn Statudol hwn Lywodraeth y DU i lansio Adolygiad Strathclyde i Is-ddeddfwriaeth a Goruchafiaeth Tŷ'r Cyffredin.

Fel arall, gellir cynnwys pwerau dirprwyedig mewn biliau lle nad oes unrhyw fwriad i'w defnyddio ar yr adeg y caiff y bil ei basio drwy'r broses ddeddfwriaethol. Yn aml, gelwir hyn yn ddiogelu at y dyfodol, ac mae'n rhoi'r dewis i weinidogion gyflwyno newidiadau polisi yn y dyfodol heb orfod gwneud deddfwriaeth sylfaenol. Mae'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad wedi tynnu sylw at yr arfer hwn yn ei adroddiadau ar filiau'r Senedd. Enghraifft ddiweddar yw pŵer a gafodd ei gynnwys ym Mil yr Amgylchedd (Ansawdd Aer a Seinweddau) (Cymru) 2023 sy'n ehangu'r amgylchiadau y gall Gweinidogion Cymru gyflwyno taliadau ar gefnffyrdd. O dan y gyfraith newydd, gellid cyflwyno tollau er mwyn lleihau llygredd aer. Roedd memorandwm esboniadol Llywodraeth Cymru ar gyfer y bil yn nodi nad oedd unrhyw gynlluniau i gyflwyno tâl o'r fath ar ddefnyddwyr ffyrdd. Yn ystod y Pwyllgor Newid Hinsawdd, yr Amgylchedd a Seilwaith, ar 29 Mawrth 2023, amddiffynnodd Julie James, y Gweinidog Newid Hinsawdd ar y pryd, y polisi gan ddweud y canlynol:

> 'I know it does seem counterintuitive that we're taking powers to do something we're not planning to do. But it's because we want to futureproof this Bill; we don't want to have to come back with more primary legislation in circumstances where, actually, we haven't been successful in reducing airborne pollutants as a result of vehicle emissions by the other measures that we're taking forward'

Yn ei adroddiad ar y bil dywedodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2022b) 'Fel mater o egwyddor, nid ydym yn credu ei bod yn briodol i Weinidogion Cymru gymryd pwerau "rhag ofn y gall fod eu hangen" yn y dyfodol, yn enwedig pan fo'r polisi yn fwy priodol ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol'. Ychwanegodd adroddiad y Pwyllgor Newid Hinsawdd, yr Amgylchedd a Seilwaith (2023) at y pwynt hwn drwy gyfeirio at ganlyniadau anfwriadol a allai ddeillio o ganlyniad i gyflwyno taliadau ar ffyrdd, megis lefelau uwch o draffig ar ffyrdd preswyl. Ar y sail hon, dadleuodd y pwyllgorau y byddai'n well cyflwyno'r newidiadau hyn drwy ddeddfwriaeth sylfaenol a fyddai'n rhoi cyfle priodol i graffu.

Mae llywodraethau'r DU yn defnyddio diogelu at y dyfodol fel cymhelliant i gynnwys pwerau dirprwyedig mewn rhai biliau. Gellir dod o hyd i'r term hwn mewn memoranda pwerau dirprwyedig y mae'n rhaid i'r llywodraeth eu cynhyrchu ar adeg cyflwyno bil. Mewn ymateb i hyn, cyfeiriodd adroddiad Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, The Legislative Process: The Delegation of Powers, at broblemau craffu ar filiau sgerbwd, a dadleuodd na all y Llywodraeth ddibynnu ar honiadau cyffredinol o'r angen am hyblygrwydd neu ddiogelu at y dyfodol fel cyfiawnhad dros ddeddfwriaeth fframwaith (Pwyllgor y Cyfansoddiad 2018, paragraff 58). Mae'r ymatebion tebyg hyn gan bwyllgorau yn Senedd y DU a'r Senedd yn nodi natur broblemus diogelu at y dyfodol o safbwynt rhai seneddwyr.

7. Enghreifftiau o arfer gorau wrth graffu ar ddeddfwriaeth fframwaith

Yn achos penodol biliau fframwaith, mae Canllaw Swyddfa'r Cabinet ar Wneud Deddfwriaeth (paragraff 15.19) yn cynghori gweinidogion y bydd angen iddynt gyfiawnhau defnyddio'r math hwn o ddeddfwriaeth yn llawn i'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio. Mae hyn yn golygu esbonio'r hyn a wnaed i gynnwys manylion polisi yn y bil, egluro cyfyngiadau ar y pwerau sydd wedi'u cynnwys, a thynnu sylw at gynseiliau priodol ar gyfer defnyddio pwerau dirprwyedig.

Un o'r pethau y gall llywodraethau ei wneud i wella gallu senedd i graffu ar fesurau fframwaith yw darparu drafftiau o'r rheoliadau y mae gweinidogion yn bwriadu eu gwneud gyda'r pwerau a ddirprwyir iddynt mewn bil. Mae Canllaw Swyddfa'r Cabinet yn cynghori y dylid gwneud hyn yn ystod y cam pwyllgor yn San Steffan pan fydd Aelodau Seneddol ac arglwyddi yn ystyried manylion bil (paragraff 15.35). Os na ellir cynhyrchu rheoliadau drafft ar y cam hwnnw, gofynnir i adrannau

llywodraeth y DU ystyried darparu datganiadau polisi sy'n nodi sut y byddai pwerau dirprwyedig yn cael eu defnyddio (paragraff 15.36).

Mae'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2021b) yn ymhelaethu ar hyn yn ei ganllaw i Adrannau ar filiau sgerbwd. Mae hwn yn gofyn i lywodraethau ddefnyddio biliau sgerbwd mewn amgylchiadau eithriadol yn unig ac i nodir defnydd ohonynt gyda datganiad deddfwriaeth sgerbwd yn y memorandwm pwerau dirprwyedig a gynhyrchir gyda phob bil llywodraeth. Rhaid i'r memorandwm hwn restru'r holl bwerau dirprwyedig mewn bil, nodi'r weithdrefn seneddol arfaethedig a chyfiawnhau'r angen am ddirprwyo yn ogystal â'r dewis o weithdrefn.

Mae enghreifftiau o arfer da o San Steffan yn cynnwys y rhai lle mae natur ysgerbydol biliau yn cael ei lleihau trwy ddarparu gwybodaeth am sut y bydd pwerau dirprwyedig yn cael eu defnyddio. Er enghraifft, yn ei adroddiad ar Ddeddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol 2008, cyfeiriodd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio at grant iechyd yn ystod beichiogrwydd newydd a oedd yn mynd i gael ei gynnwys. Roedd pob agwedd ar y rheolau ynghylch yr hawl i gael y grant newydd a swm y grant newydd yn mynd i gael eu nodi mewn rheoliadau. Felly, roedd yn ymddangos mai cymalau sgerbwd oedd y rhain ond, yn unol â Chanllaw Swyddfa'r Cabinet ar Wneud Deddfwriaeth, darparodd y Llywodraeth reoliadau drafft. Ymatebodd y Pwyllgor, ar y sail hon, nad oedd yn ystyried bod y pŵer yn 'amhriodol' (Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, 2008a,, paragraff 17).

Yn ei adroddiad ar y Bil Seilwaith yn sesiwn 2014-15, tynnodd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2014a) sylw at ran o'r Bil sy'n 'galluogi yn gyfan gwbl' o ran ei chymeriad. Mae'n rhoi pwerau sy'n ymwneud â chaniatáu i unigolion a grwpiau brynu cyfran mewn cyfleuster cynhyrchu trydan adnewyddadwy lleol. Roedd hyn yn dderbyniol i'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio oherwydd bod Atodlen 5 i'r Bil yn rhoi llawer o fanylion ynghylch pa ddarpariaethau y gellir eu gwneud gan ddefnyddio'r pwerau hyn ac felly roedd yn cyfyngu ar sut y gellir defnyddio'r pŵer. Unwaith eto, mae hyn yn gyson â'r hyn y mae Canllaw Swyddfa'r Cabinet yn gofyn i ddrafftwyr deddfwriaethol ei wneud.

Yn seiliedig ar drafodaethau yn nadl ail ddarlleniad Tŷ'r Arglwyddi ar y Bil Gwasanaeth Amddiffyn Troseddol yn sesiwn 2005-6, ystyriodd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2015) a oedd hwn yn fil sgerbwd. Mae'r Bil yn ymdrin â darparu cymorth cyfreithiol. Diwygiodd Ddeddf Mynediad at Gyfiawnder 1999 a oedd wedi sefydlu'r Gwasanaeth Amddiffyn Troseddol. Daeth y Pwyllgor i'r casgliad, o'i ddarllen gyda'r Ddeddf hon o 1999, fod digon o eglurder ynghylch y polisi y byddai'r pwerau dirprwyedig yn ei roi ar waith, ac nad oedd yn ystyried mai bil sgerbwd oedd hwn. Y wers o'r enghreifftiau hyn yw y gallai biliau sy'n dirprwyo nifer sylweddol o bwerau i weinidogion fod yn dderbyniol os darperir digon o fanylion am y cyfyngiadau a'r polisïau sydd i'w gweithredu gan y pwerau hynny. Mae gwybodaeth o'r fath yn lleihau'r diffyg o ran gwaith craffu gan fod deddfwyr yn fwy ymwybodol wrth asesu bil o'r polisïau a allai ddilyn ohono.

Mae llenyddiaeth academaidd ar bwerau dirprwyedig yn cynnig rhai awgrymiadau ynghylch arfer da o'r tu allan i'r DU. Mae Fleming a Ghazi (2023) yn edrych ar sut y creffir ar ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn Awstralia, Canada, India, Iwerddon, Seland Newydd a De Affrica. Er eu bod yn gweld bod craffu ar sail rhinweddau yn wan ym mhob un o'r chwe achos hyn, maent yn canfod cryfderau mewn agweddau eraill. Yn achos Awstralia, mae aelodau'r meinciau cefn mewn gwell sefyllfa na'r rhai yn neddfwrfeydd y DU o ran gorfodi dadl ar wrthod darn o ddeddfwriaeth ddirprwyedig. Yn Senedd Awstralia, mae cynigion o'r fath yn cael eu blaenoriaethu dros fusnes arall. Mae gan Awstralia system hefyd lle bydd cynigion i wrthod Offeryn Statudol yn dod i rym yn awtomatig os nad ydynt yn cael eu trafod o fewn pymtheg diwrnod eistedd. Mae hyn yn golygu, yn Nhŷ'r Cynrychiolwyr (y tŷ isaf yn Senedd Awstralia) bod cynigion o'r math hwnnw fel arfer yn cael eu trafod yn ystod amser y llywodraeth er mwyn i'r llywodraeth beidio â cholli'r Offeryn Statudol. Mae

gan Ganada a Seland Newydd weithdrefnau tebyg er bod y rhain yn gyfyngedig gan nad ydynt yn agored i bob aelod wneud cynnig yn ei gylch. Er enghraifft, yng Nghanada, dim ond os ydynt yn seiliedig ar adroddiad gan y pwyllgor sy'n edrych ar gyfreithlondeb is-ddeddfwriaeth y gellir gwneud cynigion o'r fath. Mae'n bosibl y bydd y gweithdrefnau hyn yn caniatáu i Offerynnau Statudol ddenu mwy o sylw nag ar hyn o bryd yn neddfwrfeydd y DU a gallent greu newid wrth i'r llywodraeth ragweld adweithiau i Offerynnau Statudol penodol.

8. Casgliad

Defnyddir deddfwriaeth fframwaith neu ddeddfwriaeth sgerbwd mewn rhai achosion i amlinellu polisi sydd i'w gyflwyno ac i ymgynghori â rhanddeiliaid cyn llunio manylion polisi. Mae biliau fframwaith yn galluogi llywodraethau i fod yn hyblyg i ymdrin â senarios yn y dyfodol, nad yw eu manylion yn hysbys eto. Roedd hyn yn arbennig o wir yn y cyfnod cyn i'r DU adael yr UE.

Fodd bynnag, mae deddfwriaeth fframwaith yn dod â phroblemau i waith craffu seneddol. Ni all y Senedd ddiwygio Offerynnau Statudol sy'n dilyn o ddeddfwriaeth fframwaith. At hynny, mae cyfleoedd i graffu ar fanylion y polisi a weithredir drwy ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn llawer mwy cyfyngedig na'r cyfleoedd ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth sylfaenol. Gall hyn olygu bod newidiadau polisi sylweddol yn cael eu cyflwyno heb lawer o graffu. Fel y nodwyd yn gynharach, gallai newidiadau o'r fath fod â goblygiadau ariannol eang neu gallent olygu gwneud newidiadau i drethiant. Fel y nododd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn 2015 a chan Stirbu (2021), mae maint cyfyngedig y pwyllgorau yn y Senedd, ynghyd â'u llwyth gwaith trwm a'u swyddogaethau deuol o graffu ar ddeddfwriaeth a pholisïau, yn golygu y gall fod yn anodd dod o hyd i amser i graffu ar Offerynnau Statudol o fewn yr amser a ganiateir. Nid yw'r broblem hon yn gyfyngedig i'r Senedd. Mae gweithdrefnau Senedd y DU yn golygu mai ychydig iawn o amser sy'n cael ei dreulio yn siambr Tŷ'r Cyffredin yn craffu ar Offerynnau Statudol. Gall hyd yn oed pwyllgorau Tŷ'r Cyffredin sy'n ymwneud yn benodol â thrafod deddfwriaeth dirprwyedig ymdrin â'r mater yn gyflym.

Gall rhoi pwerau i weinidogion nad oes ganddynt unrhyw fwriad i'w defnyddio yn y dyfodol rhagweladwy – a ddisgrifir yn aml fel diogelu at y dyfodol – ychwanegu at broblemau biliau fframwaith. Mae hyn yn creu ansicrwydd drwy greu posibiliadau i lywodraethau'r dyfodol ddefnyddio pwerau mewn ffyrdd anfwriadol, a allai fod â bwriadau gwahanol i'r rhai sy'n cyflwyno'r pwerau dirprwyedig.

Mae'r anfanteision hyn yn sylweddol o ystyried pa mor gyffredin yw deddfwriaeth fframwaith. Roedd 43 y cant o'r biliau a gyflwynwyd yn y chweched Senedd erbyn mis Mawrth 2024 yn filiau fframwaith. Er ei bod yn anodd bod yn fanwl gywir, y ffigur cyfatebol oedd 10 y cant ar gyfer Chweched Senedd yr Alban a thua 9 y cant ar gyfer sesiynau 2021-22 a 2022-23 wedi'u cyfuno yn Senedd y DU.

Gellir lleihau rhai o'r problemau hyn drwy ddilyn y cyngor a geir yn y Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Cynulliad, neu Ganllaw Swyddfa'r Cabinet ar Wneud Deddfwriaeth ynghylch y defnydd o bwerau dirprwyedig a biliau fframwaith (sy'n cael ei drafod yn adran 4 uchod). Serch hynny, mae'r Senedd wedi tynnu sylw dro ar ôl tro at broblemau biliau fframwaith lle na ellir craffu ar fanylion polisi drwy'r broses ddeddfwriaethol sylfaenol a lle – hyd yn oed os dilynir canllawiau'r llywodraeth – mae pwerau dirprwyedig yn agored i gael eu defnyddio gan lywodraethau'r dyfodol heb graffu digonol ac mewn ffyrdd na ragwelir ar yr adeg y caiff biliau galluogi eu pasio.

Gallai rhai o’r gweithdrefnau a ddefnyddir y tu allan i’r Senedd a Senedd y DU ar gyfer craffu ar offerynnau statudol helpu i leihau’r diffyg o ran gwaith craffu a achosir gan filiau fframwaith. Un enghraifft yw'r gofyniad i weinidogion wneud cynnig yn y pwyllgor polisi perthnasol yn Senedd yr Alban ar gyfer offerynnau statudol i’w hystyried o dan y weithdrefn gadarnhaol. Un arall, yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon, yw’r weithdrefn Llythyr SL1, sy'n golygu y gellir awgrymu diwygiadau cyn i is-ddeddfwriaeth ddechrau ei hynt trwy'r ddeddfwrfa yn ffurfiol. Gallai’r system, yn Awstralia, ar gyfer rhoi blaenoriaeth i bleidleisiau sy’n gwrthod offeryn statudol helpu i wella craffu mewn gweithdrefn sydd fel arall wedi’i phwysoli o blaid y weithrediaeth. Serch hynny, byddai llai o angen am y datblygiadau arloesol hyn pe bai'r defnydd o ddeddfwriaeth fframwaith yn cael ei leihau.

Atodiad: Gweithdrefnau ar gyfer craffu ar is-ddeddfwriaeth yn neddfwrfeydd y Deyrnas Unedig

Craffu ar offerynnau statudol yn y Senedd

Wrth gynnig offeryn statudol, rhaid i Lywodraeth Cymru gyhoeddi memorandwm esboniadol, Asesiad Effaith Rheoleiddiol ac adroddiad gan Archwilydd Cyffredinol Cymru os oes angen, gan roi barn ar briodoldeb unrhyw wariant sy’n dilyn o ganlyniad i’r offeryn.

Mae nifer o weithdrefnau ar gyfer craffu seneddol ar offerynnau statudol yn y Senedd. Bydd Deddfau’r Senedd sy’n dirprwyo pwerau yn nodi’r weithdrefn a neilltuwyd i bob un. Bydd y dewis hwn, ynghyd â'r offeryn ei hun, yn cael ei ystyried gan y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad. Nid oes gan rai Offerynnau Statudol unrhyw weithdrefn seneddol wedi'i neilltuo iddynt ac felly nid ydynt yn cael eu hystyried gan y Senedd. Mae hyn yn aml yn wir am orchmynion cychwyn sy’n dod â Deddf gyfan neu ran o Ddeddf i rym.

Y weithdrefn gadarnhaol

Mae’r weithdrefn hon, yn ei hanfod, yn golygu bod yn rhaid i Offeryn Statudol gael ei gymeradwyo gan y Senedd cyn y gall ddod i rym. Yn yr achos hwn, rhaid i weinidog gyflwyno cynnig bod yr Offeryn Statudol yn cael ei gymeradwyo. Cyn y gellir gwneud hyn, rhaid bod y pwyllgor sy’n ystyried yr offeryn fod wedi cyflwyno adroddiad, neu rhaid bod 20 diwrnod wedi mynd heibio ers cyflwyno’r cynnig. Mae Offerynnau Statudol fel arfer yn mynd i’r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad i’w hystyried ar sail cyfreithlondeb ac a fyddai’n well cyflawni eu nodau drwy is-ddeddfwriaeth yn hytrach na deddfwriaeth sylfaenol. Mae unrhyw Offerynnau Statudol sy'n ymwneud â threthi hefyd yn cael eu hystyried gan y Pwyllgor Cyllid. Gall pwyllgorau eraill ddewis adrodd ar offeryn er bod yn rhaid iddynt hysbysu Llywodraeth Cymru o hyn o fewn saith niwrnod i osod yr Offeryn Statudol. Dim ond os caiff ei gymeradwyo gan y Senedd y daw’r Offeryn Statudol i rym.

Y weithdrefn negyddol

Dyma'r weithdrefn a ddefnyddir amlaf. Yn yr achos hwn, mae gan y Senedd y pŵer i ddirymu Offeryn Statudol o fewn cyfnod penodol ar ôl iddo gael ei osod. Yn gyntaf, mae'r gweinidog yn gwneud y polisi trwy lofnodi'r offeryn. Unwaith y caiff ei wneud, bydd y gweinidog perthnasol yn gosod yr Offeryn Statudol gerbron y Senedd, sydd â hyd at 21 diwrnod i’w ddirymu yn dilyn hynny. Mae’r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad yn dyfynnu achosion o dorri’r rheol hon yn ei adroddiadau blynyddol, ac mewn geiriau eraill, mae’n tynnu sylw at achosion lle daw Offeryn Statudol i rym lai na 21 diwrnod ar ôl iddo gael ei osod. Os na chyflwynir cynnig i ddirymu, neu os caiff cynnig ei gyflwyno ond yna’i wrthod, bydd yr Offeryn Statudol yn parhau i fod yn gyfraith. Fel gydag Offerynnau Statudol y weithdrefn gadarnhaol, y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad sy’n adrodd ar yr offerynnau hyn.

Mae Watkin a Greenberg (2018, tudalennau 203-204) yn nodi, os oes pleidlais yn y siambr i ddirymu Offeryn Statudol a bod y bleidlais yn gyfartal, rhaid i’r Llywydd bleidleisio yn erbyn y cynnig, a thrwy hynny ganiatáu i’r offeryn barhau’n ddilys neu, mewn geiriau eraill, i'r sefyllfa barhau fel y mae. Yn arwyddocaol, mae hyn i’r gwrthwyneb i’r hyn sy’n digwydd gyda deddfwriaeth sylfaenol pan, mewn pleidlais gyfartal, mae cynnal y sefyllfa fel y mae yn golygu pleidleisio yn erbyn y ddeddfwriaeth. Felly, efallai y bydd gan lywodraethau sy'n rhagweld pleidleisiau cyfartal (er enghraifft, pe baent yn cael 50 y cant neu'n agos at 50 y cant o seddi'r Senedd) gymhelliant i ddefnyddio is-ddeddfwriaeth o dan y weithdrefn negyddol yn hytrach na’r weithdrefn gadarnhaol.

Y weithdrefn uwchgadarnhaol
O dan y weithdrefn hon, rhaid i ddrafft o'r Offeryn Statudol fod ar gael cryn amser cyn iddo gael ei osod. Mae'n bosibl i Aelodau Seneddol awgrymu gwelliannau yn ystod y cyfnod hwn ond nid oes unrhyw ofynion i weinidogion eu hystyried. Mewn rhai achosion, efallai y bydd yn ofynnol i weinidogion adrodd ar sut y maent yn ymateb i'r gwelliannau pan fyddant yn gosod yr offeryn ar ei ffurf derfynol.

Y weithdrefn negyddol ddyrchafedig:
Rhaid i'r Offerynnau Statudol sy'n ddarostyngedig i'r dull hwn gael eu cyhoeddi ar ffurf drafft cyn cael eu gosod gan y gweinidog. Gellir awgrymu gwelliannau ond, yn yr un modd ag Offerynnau Statudol uwchgadarnhaol, nid oes gofyniad i weinidogion weithredu ar y rhain ac eithrio y gallai fod yn ofynnol iddynt egluro unrhyw newidiadau a wneir wrth osod yr offeryn.

Craffu ar offerynnau statudol yn Senedd y DU

Yn Senedd y DU, os neilltuwyd gweithdrefn i Offeryn Statudol ar gyfer craffu seneddol, caiff ei hystyried fel arfer gan y Cyd-bwyllgor ar Offerynnau Statudol. Mae hyn yn cynnwys aelodau o Dŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi, er bod llawer o'i waith manwl yn cael ei wneud gan gyfreithwyr seneddol (Page 2001, tudalen 159). Mae'r Cyd-bwyllgor ar Offerynnau Statudol yn ymdrin â chyfreithlondeb Offerynnau Statudol ac nid yw'n ymdrin â chynnwys eu polisi. Ymhlith pethau eraill, mae'r Pwyllgor yn edrych am wallau drafftio ac yn asesu a yw cynnwys yr Offeryn Statudol o fewn yr hyn a ganiateir gan y ddeddf alluogi y mae'n tarddu ohoni.

Mae Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth Tŷ'r Arglwyddi yn ystyried cynnwys polisi Offerynnau Statudol. Mae'n penderfynu a ddylid tynnu sylw Tŷ'r Arglwyddi at Offerynnau Statudol penodol y mae'n ystyried eu bod yn bwysig yn gyfreithiol neu'n wleidyddol. Nid yw ei benderfyniadau yn rhwymol.

Fel yn achos Cymru, nid oes gan rai Offerynnau Statudol unrhyw weithdrefn seneddol wedi'i neilltuo iddynt. Mae'r rhain yn tueddu i fod yn annadleuol. I'r rhai sydd â gweithdrefn, mae'r opsiynau yn debyg i'r rhai yn y Senedd. Ceir rhagor o fanylion yn Neunydd Briffio Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin ar Offerynnau Statudol (Kelly, 2016).

Y weithdrefn gadarnhaol
O dan y weithdrefn hon, mae angen i Senedd y DU gymeradwyo Offerynnau Statudol er mwyn iddynt ddod yn gyfraith. Bydd Offerynnau Statudol a gaiff eu hystyried drwy'r weithdrefn gadarnhaol yn cael eu neilltuo i Bwyllgor Deddfwriaeth Ddirprwyedig yn Nhŷ'r Cyffredin. Gall y pwyllgor ystyried yr offeryn ond ni all wneud unrhyw welliannau iddo. Yn dilyn hyn, cynhelir pleidlais i gymeradwyo'r Offeryn Statudol ar lawr Tŷ'r Cyffredin heb ddadl. Ni fydd Tŷ'r Arglwyddi'n yn trafod Offeryn Statudol o dan y weithdrefn hon nes bod y Cyd-bwyllgor ar Offerynnau Statudol a'r Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth wedi ystyried yr offeryn. Mae pleidlais ar yr Offeryn Statudol yn cael ei chynnal yn siambr Tŷ'r Arglwyddi.

Mae Offerynnau Statudol gwnaed cadarnhaol yn dod i rym cyn bod Senedd y DU yn eu gweld. Mae angen cymeradwyo'r Offerynnau Statudol hyn o fewn cyfnod penodol o amser er mwyn iddynt barhau mewn grym. Er enghraifft, gwnaed 77 o Offerynnau Statudol yn gysylltiedig â COVID-19 gan ddefnyddio'r weithdrefn hon yn ystod y pandemig (Judge 2021, tudalen 289). Mae'r rhain yn caniatáu i ddeddfwriaeth gael ei gwneud yn gyflym ond dim ond ar ôl iddi ddod i rym y bydd deddfwriaeth o'r fath yn destun gwaith craffu.

Y weithdrefn negyddol
Mae Offerynnau Statudol a ystyrir o dan y weithdrefn hon yn dod yn gyfraith ond gellir eu dirymu os yw Tŷ'r Cyffredin neu Dŷ'r Arglwyddi yn derbyn cynnig i'r perwyl hwnnw o fewn cyfnod penodol o amser, fel arfer 40 diwrnod. Yn Nhŷ'r Cyffredin, gall unrhyw aelod gyflwyno cynnig i ddirymu Offeryn Statudol ond nid yw'r cynnig yn debygol o gael ei drafod oni bai ei fod yn denu llawer o lofnodwyr. Mater i'r llywodraeth yw penderfynu a ddylid rhoi amser ar gyfer cynnal dadl.

Y weithdrefn uwchgadarnhaol
Yn yr achos hwn, gall Senedd y DU, drwy ei phwyllgorau, ystyried cynnig ar gyfer Offeryn Statudol cyn iddo gael ei osod. Gellir awgrymu gwelliannau ond nid oes rhaid cymryd camau i'w gweithredu. Ar ôl hyn, bydd yr Offeryn Statudol yn cael ei osod gan y gweinidog o dan y weithdrefn gadarnhaol.

Craffu ar offerynnau statudol yn Senedd yr Alban

Mae Offerynnau Statudol a osodir gerbron Senedd yr Alban (Offerynnau Statudol yr Alban) y mae gweithdrefn seneddol wedi'i neilltuo iddynt yn cael eu hystyried gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith. Mae'r Pwyllgor hwn, fel y Cyd-bwyllgor ar Offerynnau Statudol yn Senedd y DU a'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yn y Senedd, yn cynnal asesiad cyfreithlon o Offerynnau Statudol yr Alban. Yna, mae'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith yn adrodd i'r pwyllgor seneddol sy'n gyfrifol am ystyried sylwedd Offeryn Statudol penodol yr Alban (a elwir yn bwyllgor arweiniol). Mae'r pwyllgor hwn yn asesu rhinweddau'r Offeryn Statudol yr Alban o ran polisi. Mae manylion y gwaith craffu yn amrywio yn dibynnu ar y weithdrefn a neilltuwyd. Mae Canllaw i Offerynnau Statudol yr Alban Senedd yr Alban yn rhoi mwy o fanylion am hyn.

Y weithdrefn gadarnhaol
Yn y weithdrefn hon, rhaid i Weinidog perthnasol yr Alban wneud cynnig i'r pwyllgor arweiniol (sy'n ystyried sylwedd yr Offeryn Statudol yr Alban) bod y pwyllgor yn argymell cymeradwyo'r Offeryn. Bydd y Gweinidog perthnasol yn mynd i gyfarfod o'r pwyllgor arweiniol ac yn rhoi tystiolaeth, ac ar ôl hynny bydd y pwyllgor yn pleidleisio ar y cynnig. Yna, bydd y pwyllgor arweiniol yn adrodd i Senedd yr Alban ynghylch ei benderfyniad o fewn 40 diwrnod ar ôl i'r Offeryn Statudol yr Alban gael ei osod. Os bydd y pwyllgor yn argymell bod yr Offeryn Statudol yr Alban yn cael ei gymeradwyo, yna bydd y Senedd yn pleidleisio arno. Os bydd y pwyllgor yn argymell fel arall, bydd y Swyddfa Seneddol, sy'n cynnwys Llywydd yr Alban a chynrychiolwyr o bleidiau gwleidyddol a gynrychiolir yn Senedd yr Alban, yn penderfynu a ddylai Aelodau Seneddol yr Alban bleidleisio ar yr Offeryn Statudol yn y siambr. Rhaid i'r Offeryn Statudol yr Alban gael ei gymeradwyo gan Senedd yr Alban i ddod yn gyfraith.

Y weithdrefn negyddol
O dan y weithdrefn negyddol bydd Offeryn Statudol yr Alban yn cael ei ystyried gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith a'r pwyllgor arweiniol. O fewn 40 diwrnod i osod yr Offeryn Statudol yr Alban, gall unrhyw aelod roi cynnig gerbron y pwyllgor arweiniol i ddirymu'r offeryn. Yna, mae'r pwyllgor hwnnw'n pleidleisio ynghylch a ddylid argymell bod yr Offeryn Statudol yr Alban yn cael ei ddirymu. Os bydd y pwyllgor yn pleidleisio o blaid dirymu'r Offeryn Statudol yr Alban, bydd Senedd yr Alban yn pleidleisio wedyn ar gynnig i ddirymu. Mae'r Offeryn Statudol yr Alban yn peidio â chael effaith gyfreithiol os bydd Senedd yr Alban yn pleidleisio i'w ddirymu.

Gweithdrefn Gadarnhaol Dros Dro
Mae hyn fel arfer yn cael ei ddefnyddio mewn sefyllfaoedd brys yn unig. Yn yr un modd ag Offerynnau Statudol a wnaed yn gadarnhaol yn Senedd y DU, mae Offerynnau Statudol yr Alban o dan y weithdrefn hon yn dod i rym cyn i Senedd yr Alban eu gweld. Rhaid iddynt gael eu cymeradwyo o fewn cyfnod penodol o amser er mwyn parhau mewn grym.

Y weithdrefn uwchgadarnhaol
Mae Offerynnau Statudol uwchgadarnhaol yr Alban ar gael ar ffurf drafft ac fel arfer cânt eu cyfeirio at y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith a'r pwyllgor arweiniol, a all gymryd tystiolaeth gan y rhai y mae'r Offeryn Statudol yr Alban yn effeithio arnynt. Fel arfer, caniateir 60 neu 90 diwrnod ar gyfer ystyried yr Offeryn Statudol yr Alban ar ffurf drafft. Yna, mae'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith a'r pwyllgor arweiniol yn adrodd i Lywodraeth yr Alban. Ar ôl y cam hwn, mae'r weithdrefn gadarnhaol yn gymwys.

Craffu ar offerynnau statudol yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon

Mae elfennau unigryw'r ffordd y mae offerynnau statudol (a elwir yn reolau statudol) yn destun gwaith craffu yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon (NIA) wedi'u nodi yn y prif destun uchod (adran 5.2.2). Y tu hwnt i hyn, mae gan weithdrefnau a ddefnyddir ar gyfer ystyried Rheolau Statudol yr un egwyddorion ac enwau â'r rhai yn neddfwrfeydd eraill y DU ac eithrio bod y weithdrefn uwchgadarnhaol yn cael ei hadnabod fel y weithdrefn ddrafft-gadarnhaol a'r weithdrefn gadarnhaol gwnaed yn cael ei hadnabod fel 'gweithdrefn gadarnhau'.

Cynhaliodd Grŵp Cyswllt y Cadeiryddion, sy'n dwyn ynghyd gadeiryddion pwyllgorau yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon, ymchwiliad i gryfhau gwaith craffu pwyllgorau yn ystod tymor 2017-2022. Digwyddodd hyn yn sgil y dadleuon ynghylch y cynllun Cymhelliant Gwres Adnewyddadwy,[10] a gyflwynwyd drwy Reol Statudol. Ymhlith eu hargymhellion ynghylch craffu ar Reolau Statudol, awgrymodd y grŵp y gellid rhoi'r pŵer i bwyllgorau ddiwygio Rheolau Statudol, er na nodwyd manylion y broses ar gyfer hyn. Maent hefyd yn awgrymu y dylid rhoi mwy o amser i bwyllgorau os ydynt o'r farn bod angen ymgynghori ar Reol Statudol gyda'r rhai y mae'n debygol o effeithio arnynt.

Cyfeirnodau

Blythyn, Hannah (2022) Llythyr at Huw Irranca-Davies, 15 Rhagfyr 2022, ar-lein yn: https://busnes.senedd.cymru/documents/s132332/LJC6-01-23%20Papur%2039%20Llythyr%20gan%20y%20Dirprwy%20Weinidog%20Partneriaeth%20Gymdeithasol%2015%20Rhagfyr%202022.pdf

Swyddfa'r Cabinet (2022) *Canllaw ar Wneud Deddfwriaeth*, ar-lein yn: https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation.

Carey, John a Matthew Shugart (2009) Calling out the tanks or filling out the forms? Yn John M. Carey a Matthew Soberg Shugart (2009) (golygyddion) *Executive Decree Authority*, Caergrawnt, Gwasg Prifysgol Caergrawnt.

[10] Mae adroddiad yr Ymchwiliad Cyhoeddus Annibynnol i'r cynllun ar gael yma: https://cain.ulster.ac.uk/issues/politics/docs/rhi/2020-03-13_RHI-Inquiry_Report-V1.pdf.

Y Pwyllgor Newid Hinsawdd, yr Amgylchedd a Seilwaith (2023) *Bil yr Amgylchedd (Ansawdd Aer a Seinweddau) (Cymru): Adroddiad Cyfnod 1*, Gorffennaf 2023, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/dhnarmcj/cr-ld15956-w.pdf

Pwyllgor y Cyfansoddiad (2016) *Delegated Legislation and Parliament: A response to the Strathclyde Review*, 9fed adroddiad sesiwn 2015-16, Papur Tŷ'r Arglwyddi 116, 23 Mawrth.

Pwyllgor y Cyfansoddiad (2018) *The Legislative Process: The Delegation of Powers*, Papur Tŷ'r Arglwyddi 225, 16eg adroddiad sesiwn 2017-19, 20 Tachwedd.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol (2011) *Ymchwiliad i ddrafftio Mesurau Llywodraeth Cymru: Gwersi a ddysgwyd o'r tair blynedd gyntaf*, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/ryndbdlm/cr-ld8393-e-cymraeg.pdf.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (2014) *Adroddiad ar Fil Addysg Uwch (Cymru)*, Hydref 2014, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/ez5cah0l/cr-ld9938-w.pdf.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (2015) *Deddfu yng Nghymru*, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/v4ilasjm/cr-ld10379-w.pdf.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (2017) *Adroddiad ar y Bil Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru)*, ar-lein yn: https://senedd.cymru/laid%20documents/cr-ld10973/cr-ld10973-w.pdf.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith (2016) *Legacy Report*, 29fed adroddiad, 2016, ar-lein yn: https://webarchive.nrscotland.gov.uk/3/archive2021.parliament.scot/S4_SubordinateLegislationCommittee/Reports/DPLRS042016R29.pdf.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith (2017a) *Legislative Consent Memorandum on the European Union (Withdrawal) Bill*, Papur Senedd yr Alban 231, 54ydd Adroddiad, 2017, ar-lein yn: https://bprcdn.parliament.scot/published/DPLR/2017/11/17/Legislative-Consent-Memorandum-on-the-European-Union--Withdrawal--Bill/DPLRS52017R54.pdf.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith (2017b) *Letter to John McCormick, Chair of the Commission on Parliamentary Reform*, 9 Chwefror 2017, ar-lein yn: https://webarchive.nrscotland.gov.uk/3/archive2021.parliament.scot/S5_Delegated_Powers/CoPR2.pdf.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith (2022a) *Inquiry into the use of the made affirmative procedure during the coronavirus pandemic*, Papur Senedd yr Alban 110, 12fed adroddiad, 2022, ar-lein yn: https://digitalpublications.parliament.scot/Committees/Report/DPLR/2022/2/10/564c1832-ed18-49e5-83e4-3ea890131e07#24902f72-2864-4474-b2ca-4bfda40di..

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith (2022b) *Coronavirus (Recovery and Reform) (Scotland) Bill: Stage 1*, Papur Senedd yr Alban 147, 22fed adroddiad, 2022, ar-lein yn: https://bprcdn.parliament.scot/published/DPLR/2022/3/29/5c98006e-d8d9-4ec6-a0ee-9d5b2cad5aac/DPLRS062022R22.pdf.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith (2023) *Delegated Powers in the Circular Economy (Scotland) Bill at Stage 1*, Papur Senedd yr Alban 461, 64ain adroddiad, 2023, ar-lein yn

https://bprcdn.parliament.scot/published/DPLR/2023/11/2/ab81cc16-48bd-4ebe-b2f9-421f0feba827/DPLRS062023R64.pdf.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith (2024) *Delegated Powers in the Agriculture and Rural Communities (Scotland) Bill at Stage 1*, Papur Senedd yr Alban 515, 6ed adroddiad, 2024, ar-lein yn https://digitalpublications.parliament.scot/Committees/Report/DPLR/2024/1/26/da95779b-8433-412c-b109-795bef958bfa#Introduction.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (1999) *Adroddiad Arbennig ar gyfer Sesiwn 1998-99: Gwaith y Pwyllgor*, 29fed adroddiad Sesiwn 1998-99, 27 Hydref 1999.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2001), *Adroddiad Cyntaf Sesiwn 2001-02*, 4 Gorffennaf 2001.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2005) *Adroddiad Cyntaf Sesiwn 2005-06*, 15 Mehefin.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2008a) *Chweched Adroddiad Sesiwn 2007-08*, Papur Tŷ'r Arglwyddi 76, 13 Mawrth.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2008b) *Trydydd Adroddiad ar Ddeg 2007-08*, 15 Hydref 2008.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2008c) *Pymtheg Adroddiad Sesiwn 2007-08*, 12 Tachwedd 2008.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2014a) *Ail Adroddiad Sesiwn 2014-15*, Papur Tŷ'r Arglwyddi 15, 27 Mehefin.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2014b) *Deuddegfed Adroddiad Sesiwn 2014-15*, 17 Rhagfyr 2014.

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2017) *Trydydd Adroddiad Sesiwn 2017-19*, Papur Tŷ'r Arglwyddi 22, 28 Medi 2017 .

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, (2021a) *Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive*, Papur Tŷ'r Arglwyddi 106, 19 Tachwedd, ar-lein yn https://publications.parliament.uk/pa/ld5802/ldselect/lddelreg/106/106.pdf

Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio (2021b) *Guidance for Departments on the role and requirements of the Committee*, Tachwedd 2021.

Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig (2023) *Bil Amaethyddiaeth (Cymru): Adroddiad Cyfnod 1 y Pwyllgor*, Ionawr 2023, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/x5qllrnt/cr-ld15627-w.pdf .

England, Matthew (2024) Creeping ministerial powers: the example of the Tobacco and Vapes Bill, *Blog Cymdeithas Hansard*, 15 Ebrill, ar-lein yn: https://www.hansardsociety.org.uk/blog/tobacco-and-vapes-bill.

Epstein, David a Sharyn O'Halloran (1999) *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Caergrawnt: Gwasg Prifysgol Caergrawnt.

Fleming, Thomas G. a Tasneem Ghazi (2023) Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation: Lessons from Comparative Experience, *The Political Quarterly*, 94(3): 412-419.

Fox, Ruth a Joel Blackwell, (2014) *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, Llundain: Cymdeithas Hansard.

Greenberg, Daniel (2011) *Laying Down the Law: A discussion of the people processes and problems that shape Acts of Parliament*, Llundain: Sweet a Maxwell.

Cymdeithas Hansard (2021) *Delegated legislation: the problems with the process*, ar-lein yn https://www.hansardsociety.org.uk/publications/reports/delegated-legislation-the-problems-with-the-process.

Cymdeithas Hansard (2023) *Proposals for a New System for Delegated Legislation*, ar-lein yn: https://www.hansardsociety.org.uk/publications/reports/proposals-for-a-new-system-for-delegated-legislation-a-working-paper

Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon (2022) *Summary of responses to the committee's call for views*, ar-lein yn: https://www.parliament.scot/-/media/files/committees/health-social-care-and-sport-committee/ncs-call-for-views-summary.pdf.

Hodgson, Taylor a Blencathra (2020) Llythyr gan gadeiryddion pwyllgorau at Michael Gove AS a Jacob Rees-Mogg AS ar filiau ysgerbydol a darpariaeth ysgerbydol, ar-lein yn: https://committees.parliament.uk/publications/2750/documents/27198/default/

Howorth, Francesca, (2023) Paratoi ar gyfer terfynau cyflymder o 20mya, *Ymchwil y Senedd*, ar-lein yn: https://ymchwil.senedd.cymru/erthyglau-ymchwil/paratoi-ar-gyfer-terfynau-cyflymder-o-20mya/.

Huber John D. a Charles R. Shipan (2002) *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, Caergrawnt: Gwasg Prifysgol Caergrawnt.

Judge, David (2021) 'Walking the Dark Side: Evading Parliamentary Scrutiny', *The Political Quarterly*, 92(2): 283-292.

Kelly, Richard (2016) Offerynnau Statudol, *Papur Briffio Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin*, Rhif 06509, ar-lein yn: https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06509/SN06509.pdf.

Kosti, Nir (2023) Conceptualization and measurement of regulatory discretion: Text analysis of 120 years of British legislation, *Regulation and Governance*, Early view.

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2022a) *Adroddiad ar y Bil Addysg Drydyddol ac Ymchwil (Cymru)*, Mawrth 2022, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/3ernb2gi/cr-ld14992-w.pdf.

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2022b) *Adroddiad ar Fil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu)*, Ebrill 2022, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/qi4eork3/cr-ld15085-w.pdf.

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2022c) *Adroddiad ar y Bil Partneriaeth Gymdeithasol a Chaffael Cyhoeddus (Cymru),* Tachwedd 2022, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/al5jnaq5/cr-ld15466-w.pdf.

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2022d) *Adroddiad Blynyddol 2021/22*, Hydref 2022, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/00zgrph3/cr-ld15390-w.pdf.

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2023a) *Adroddiad ar y Bil Amaethyddiaeth (Cymru)*, Ionawr 2023, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/w4hhbyk1/cr-ld15632-w.pdf.

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2023b) *Adroddiad ar Fil yr Amgylchedd (Ansawdd Aer a Seinweddau) (Cymru)*, Gorffennaf 2023, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/w5ujqxpl/cr-ld15959-w.pdf

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2023c) *Adroddiad Blynyddol 2022/23*, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/32elnnlr/cr-ld16186-w.pdf

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (2023d) *Adroddiad ar Fil Seilwaith (Cymru)*, Tachwedd 2003, ar-lein yn: https://senedd.cymru/media/0phaeohc/cr-ld16163-w.pdf.

Miles, Jeremy (2022) Llythyr at Huw Irranca- Davies, 29 Mawrth 2022 ar-lein yn: https://busnes.senedd.cymru/documents/s124474/Llythyr%20gan%20Weinidog%20y%20Gymraeg%20ac%20Addysg%20at%20Gadeirydd%20y%20Pwyllgor%20Deddfwriaeth%20Cyfiawnder%20ar%20Cyfans.pdf

Page, Edward C., (2001) *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-Making*, Rhydychen: Hart Publishing.

Pywell, Stephanie (2019) Something old, something new: busting some myths about Statutory Instruments and Brexit, *Public Law*, Ionawr, tudalennau 102-120.

Y Pwyllgor Materion Gwledig ac Ynysoedd (2024) *Stage 1 report on the Agriculture and Rural Communities (Scotland) Bill*, Papur Senedd yr Alban 553, 5ed adroddiad, 2024, ar-lein yn: https://bprcdn.parliament.scot/published/RAI/2024/3/18/5c333ef7-082b-4555-bf65-ce2006c5fcd4-1/RAI-S6-24-05.pdf.

Llywodraeth yr Alban (2023) *Agriculture and Rural Communities (Scotland) Bill – Policy Memorandum*, ar-lein yn: https://www.parliament.scot/-/media/files/legislation/bills/s6-bills/agriculture-and-rural-communities-scotland-bill/introduction/policy-memorandum-accessible.pdf.

Y Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth (2021) *Government by Diktat: A call to return power to Parliament*, Papur Tŷ'r Arglwyddi 105, 20fed adroddiad sesiwn 2021-22.

Seely, Antony (2023) The budget and the annual Finance Bill, House of Commons Library Briefing, 813, ar-lein yn: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn00813/.

Stirbu, Diana (2021) *Pŵer, Dylanwad ac Effaith Pwyllgorau'r Senedd: Datblygu fframwaith ar gyfer mesur effeithiolrwydd pwyllgorau*, Caerdydd: https://senedd.cymru/media/obonnro1/gen-ld14672-w.pdf

Tucker, Adam (2018) Parliamentary Scrutiny of Delegated Legislation, Yn Alexander Horne a Gavin Drewry (eds) *Parliament and the Law*, 2il argraffiad, Llundain: Bloomsbury.

Watkin, Thomas Glyn and Daniel Greenberg (2018) *Legislating for Wales*, Caerdydd: Gwasg Prifysgol Cymru

Llywodraeth Cymru (2019) *Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r Cynulliad*, Mai 2019, ar-lein yn: https://www.llyw.cymru/sites/default/files/publications/2019-05/llawlyfr-deddfwriaeth-ar-filiaur-cynulliad.pdf.

Williams, Matthew (2018) *How Language Works in Politics: The Impact of Vague Legislation on Policy*, Bryste: Gwasg Prifysgol Bryste.