Y Gwir Anrh/Rt Hon Carwyn Jones AC/AM
Prif Weinidog Cymru/First Minister of Wales

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref: LF/FM/0399/12

David Melding AC
Cadeirydd
Y Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Caerdydd
CF99 1AN

17fed Ionawr 2013

Annwyl David

Cyfarfod y Pwyllgor ar 14 Tachwedd 2012
Rhaglen Ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru

Cynllunio, cydgysylltu ac amserlennu deddfwriaeth

Pan gyhoeddais y rhaglen bum mlynedd ym mis Gorffennaf 2011, dywedais fod lle ynddi ar gyfer deddfwriaeth bellach. Bydd aelodau'r Pwyllgor yn ymwybodol, yn sgil fy natganiad ar ddiwedd y sesiwn ddiwethaf, fod pedwar Bil pellach wedi'u hychwanegu at y rhaglen, gan gynnwys dau sydd i'w cyflwyno yn ystod y sesiwn hon. Yn yr un modd, wrth ddatblygu'r cynigion polisi rydym wedi ailystyried yr angen am ddeddfwriaeth neu ei hamseriad arfaethedig ac o ganlyniad, rydym wedi tynnu dau Fil o'r rhaglen ddeddfwriaethol.

Fel y dywedais yn fy nhystiolaeth i'r Pwyllgor, rydym hefyd yn ymwybodol o'r cynigion a gyflwynir gan Aelodau'r Cynulliad.

Mae hyblygrwydd yn hollbwysig er mwyn sicrhau bod lle i ehangu, neu gywasgu, cwmpas y Biliau hynny a gyhoeddwyd eisoes, yn unol â chanlyniadau'r ymgynghoriadau a chan ystyried y cyswllt â rhanddeiliaid ynglŷn â manylion y polisi.

Caiff hyblygrwydd o fewn y rhaglen ddeddfwriaethol, a hyblygrwydd wrth ddrafftio, ei sicrhau drwy amserlennu a rheoli adnoddau yn ofalus.

Mater i'r Ysgrifennydd Parhaol yw gallu a chymhwyster y gwasanaeth sifil i gyflawni holl flaenoriaethau'r Llywodraeth, gan gynnwys deddfwriaeth. Ond mae yntau, fel finnau, wedi ymrwymo i sicrhau bod gan wasanaeth sifil Cymru'r sgiliau a'r galluoedd i ddarparu deddfwriaeth sylfaenol yng Nghymru.

Rwy'n awyddus i sicrhau bod swyddogion yn derbyn hyfforddiant a chefnogaeth briodol er mwyn darparu deddfwriaeth o fewn ein pwerau deddfu sylfaenol newydd. Sefydlwyd rhaglen ddatblygu a hyfforddi newydd ar gyfer staff, a dechreuwyd ei rhoi ar waith fesul cam.

Mae'n siŵr y bydd sawl her yn wynebu'r gwasanaeth sifil wrth gyflwyno'r rhaglen ddeddfwriaethol, ond rwy'n hyderus y bydd yn ymateb i'r rhain ac yn paratoi deddfwriaeth sydd wedi'i datblygu a'i drafftio'n dda, ac sy'n cyflawni bwriadau'r polisi.

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

English Enquiry Line 0300 060 3300
Llinell Ymholiadau Cymraeg 0300 060 4400
Ffacs * Fax 029 2089 8198
ps.firstminister@wales.gsi.gov.uk

Ymgynghori a chysylltu

Yn fy nhystiolaeth i'r Pwyllgor nodais mai'r Gweinidogion unigol sy'n penderfynu sut yr eir ati i ymgynghori ynghylch y cynigion deddfwriaethol. Bydd y Cabinet hefyd yn ystyried hyn gan fod ganddo ddiddordeb mewn materion o'r fath.

Rhaid penderfynu fesul achos pa fath o ymgynghori sy'n addas. Mewn rhai achosion, bydd angen mwy nag un ymgynghoriad ffurfiol ar gyfer Biliau – gwelwyd hynny, er enghraifft, yn achos Bil Trawsblannu Dynol (Cymru).

At ei gilydd, defnyddir Papurau Gwyrdd yn gynnar yn y broses o ddatblygu'r polisi. Mae Papurau Gwyn yn briodol os cytunwyd eisoes mai deddfwriaeth yw'r ffordd briodol o gyflawni bwriad y polisi; mae'n debygol y bydd ymgynghoriadau o'r fath yn ceisio barn ar natur y ddeddfwriaeth a'r ffordd orau o sicrhau ei bod yn cyflawni nod y polisi.

Nid yw'n bosibl ymgynghori ar Filiau drafft ym mhob achos, a sylweddolir nad dyma'r ffordd orau o sicrhau barn rhanddeiliaid bob tro. Mae ganddynt eu lle, fodd bynnag, yn enwedig os gwnaed cryn dipyn o waith ar ddatblygu'r polisi, ac os yw'r ymgynghoriad yn ymwneud â'r manylion. Mae ymgynghori ar Filiau drafft hefyd yn ffordd ddefnyddiol dros ben o ganiatáu i randdeiliaid weld sut y disgwylir i'r ddeddfwriaeth weithio'n ymarferol.

Yn dilyn ymarfer ymgynghori'n ymwneud â deddfwriaeth, rwy'n disgwyl i'r Gweinidogion gyhoeddi adroddiad yn crynhoi'r ymgynghoriad. Fel y mae'r Pwyllgor wedi awgrymu, rwyf wedi gofyn iddynt ystyried nodi unrhyw wahaniaeth rhwng barn unigolion a sefydliadau yng Nghymru a'r farn o'r tu allan i Gymru mewn adroddiadau yn y dyfodol (os oes modd).

Rwy'n awyddus i sicrhau ein bod yn ymgynghori ac yn cysylltu â'n rhanddeiliaid wrth ddatblygu'r Asesiadau Effaith Rheoleiddiol sy'n cael eu paratoi ar gyfer Biliau'r Llywodraeth. Er mwyn i'r broses o baratoi Asesiadau Effaith Rheoleiddiol fod yn ystyrlon, mae angen casglu tystiolaeth ac asesu'n ofalus; mae angen cysylltu'n dda ac mae angen i'r Llywodraeth a'r rhanddeiliaid ddeall ei gilydd fel sylfaen ar gyfer gwneud penderfyniadau a chynllunio ariannol.

Bydd gwahaniaeth barn rhwng y Llywodraeth a rhanddeiliaid ynghylch y costau disgwyliedig ambell dro, ond rhaid bod yn realistig wrth gydnabod a derbyn y rhagamcaniadau a'r modelau a ddefnyddir i ddatblygu costau o'r fath.

Trafodaethau â Llywodraeth y DU

Yn y cyd-destun hwn, mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i weithio o fewn y fframwaith sydd yn y Canllawiau ar Ddatganoli, yn enwedig DGN9. Yr egwyddor sydd wrth wraidd DGN9 yw ei bod yn hanfodol fod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn cysylltu â'i gilydd yn fuan ac yn cyfathrebu'n effeithiol er mwyn sicrhau bod setliad datganoli Cymru yn gweithio'n dda.

Ar adegau, fodd bynnag, bydd gwahaniaeth barn rhwng y ddwy Lywodraeth ar faterion yn ymwneud â chymhwysedd, ond yn ymarferol tuedda'r rhain i gael eu datrys drwy drafod a chysylltu'n dda.

Eglurais eisoes fy mod o'r farn nad yw system ddatganoli sy'n seiliedig ar fodel cyflwyno pwerau yn gynaliadwy. Yng Nghymru, dylai fod gennym fodel sy'n seiliedig ar bwerau a gedwir yn ôl, fel yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon.

Yn achos model sy'n seiliedig ar bwerau a gedwir yn ôl, rhagdybir mai pwerau wedi'u datganoli yw'r holl swyddogaethau Gweinidogol heblaw'r pwerau a gedwir yn ôl, gan wneud setliad datganoli Cymru yn fwy eglur. Er y gall fod rhai eithriadau i'r rheol gyffredinol o hyd, byddai cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad yn cyd-fynd â phwerau gweithredol Gweinidogion Cymru, ar y cyfan. Byddai hyn yn ei gwneud hi'n haws o lawer i bobl Cymru ddal y Cynulliad a Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Adolygu a chydgrynhoi cyfraith Cymru

Mae'r Cwnsler Cyffredinol wrthi'n ystyried sut i gydgrynhoi a symleiddio deddfwriaeth Cymru, ac mae eisoes wedi gwneud datganiadau i'r Cynulliad yn disgrifio sut y mae Llywodraeth Cymru yn gweithio i wella mynediad at ddeddfwriaeth.

Mae'r gwaith yn mynd rhagddo yn y maes hwn, a disgwyliaf i'r Cwnsler Cyffredinol wneud datganiadau pellach yn y misoedd i ddod. Rwy'n rhagweld hefyd y bydd fy natganiad deddfwriaethol blynyddol yn cynnwys diweddariad ar hyn.

Materion ôl-ddeddfwriaethol a gweithredu

Bydd angen ystyried yn ofalus, fesul achos, y dull o graffu ar Filiau ar yr un pryd â'r is-ddeddfwriaeth sy'n mynd gyda hwy.

Yn ystod Cyfnod 1 bydd y Pwyllgorau yn ystyried a oes cydbwysedd rhesymol rhwng y pwerau sydd ar wyneb y Bil a'r pwerau a gyflwynwyd i Weinidogion Cymru i lunio is-ddeddfwriaeth. A ddylid rhoi'r pwerau i Weinidogion Cymru ai peidio fydd yn cael ei ystyried ganddynt, nid sut y defnyddir y pwerau, o angenrheidrwydd.

Bydd cyhoeddi'r rheoliadau drafft er budd aelodau'r Pwyllgor ochr yn ochr â'r Bil, wrth iddo'i ystyried yn ystod Cyfnod 1, yn golygu bod y rheoliadau hynny hefyd ar gael i randdeiliaid. Os bydd gwelliannau i'r Bil yn ystod Cyfnod 2 neu Gyfnod 3, a bod y rheini'n effeithio ar y pwerau i lunio is-ddeddfwriaeth, bydd angen gwneud gwelliannau i'r rheoliadau drafft. Byddai codi disgwyliadau'r rhanddeiliaid o ran y dull o weithredu yn destun pryder imi, gan y gallai hynny newid ar ôl i'r Bil gael ei ystyried. Byddwn hefyd yn bryderus y byddai rhanddeiliaid yn canolbwyntio ar y manylion yn yr is-ddeddfwriaeth, er bod y Pwyllgor yn awyddus i wybod eu barn ar y manylion yn y Bil ei hun.

Wrth ystyried a fydd y rheoliadau ar gael pan fydd y Pwyllgorau yn craffu ar y Bil, bydd y goblygiadau o ran adnoddau ar gyfer paratoi'r rheoliadau drafft hynny ar yr un pryd â chynorthwyo i baratoi'r Bil a chraffu arno, yn ffactor perthnasol.

Rwy'n ystyriol o safbwynt y Pwyllgor, fodd bynnag, a phwysigrwydd craffu'n effeithiol ar gynigion deddfwriaethol. Os yw Bil Llywodraeth yn cynnwys pwerau ar gyfer Gweinidogion Cymru, ac nad yw'n briodol nac yn bosibl darparu'r rheoliadau drafft yn ystod y broses graffu, rwy'n disgwyl i'm cyd-Weinidogion hysbysu'r Pwyllgor o fwriadau polisi'r rheoliadau hynny.

Byddaf yn ysgrifennu atoch ar wahân ynglŷn â'r materion eraill yn eich llythyr dyddiedig 3 Rhagfyr 2012.

Yn gywir

CARWYN JONES