



# Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad

Mai 2014

**UCAC** | yr undeb sy'n diogelu athrawon a darlithwyr Cymru

## Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad

Mae UCAC yn croesawu'r cyfle i ymateb i'r ymchwiliad hwn gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ynghylch deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad.

Mae UCAC yn undeb llafur sy'n cynrychioli athrawon, arweinwyr ysgol, staff Awdurdodau Lleol, a darlithwyr ym mhob sector addysg yng Nghymru.

### Technegau drafftio

**1. Fel rheol gyffredinol, a yw'n ymddangos bod safon y gwaith drafftio deddfwriaethol a wneir ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol yn arbennig o gymeradwy mewn unrhyw ffyrdd penodol?**

Rydym yn cymeradwyo'n fawr iawn y ffaith bod deddfwriaeth yn cael ei gwneud yn y Gymraeg a'r Saesneg o'r cychwyn cyntaf a bod statws y ddwy yn gydradd. Mae safon y drafftio yn y naill iaith a'r llall yn gymeradwy.

**2. Fel rheol gyffredinol, a yw safon y gwaith drafftio deddfwriaethol a wneir ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol yn peri unrhyw bryderon penodol?**

Fel rheol gyffredinol, nid oes gennym bryderon. Fodd bynnag, yng nghyd-destun Bil Addysg (Cymru) yn ddiweddar, roedd canfyddiad ymhlith ystod eang o randdeiliaid bod y Bil yn ceisio mynd i'r afael â gormod o wahanol faterion mewn un darn o ddeddfwriaeth, ac felly nad oedd modd gwneud cyfiawnder â'r holl faterion. Fodd bynnag, mater o bolisi oedd hynny yn hytrach na gwaith drafftio technegol.

**3. Fel rheol gyffredinol, a yw'n ymddangos bod Biliau'r Cynulliad Cenedlaethol yn cael eu drafftio â'r nod o'u gwneud yn rhesymol hygyrch ac yn ddealladwy i'r cynulleidfaoedd targed ar gyfer pob Bil?**

Mae'n naturiol bod Biliau'r Cynulliad yn cynnwys ieithwedd a geirfa dechnegol a chyfreithiol sy'n gallu ymddangos yn estron i gynulleidfaoedd targed. Fodd bynnag, rydym o'r farn gyffredinol bod y Biliau yn ddigon hygyrch i'r sawl sy'n gorfod ymdrin â deddfwriaeth yn sgil eu gwaith. Mae'r dogfennau sy'n cyd-fynd â'r Biliau, megis y Memoranda Esboniadol, yn darparu cyfle i gynnig esboniad.

**4. Yn benodol, a yw'r arfer mewn perthynas ag unrhyw rai o'r materion canlynol yn arbennig o gymeradwy, neu'n peri pryder?**

- cyfieithu – mae safon y cyfieithu, a'r ffaith bod statws cydradd gan fersiynau Cymraeg a Saesneg o'r (darpar-) ddeddfwriaeth yn arbennig o gymeradwy

**5. Yn gyffredinol, a yw'n ymddangos bod Biliau gerbron y Cynulliad Cenedlaethol yn dilyn Deddfau Seneddol cyfatebol neu debyg neu ddeddfiadau eraill:**

**a. i'r graddau sy'n briodol;**

~~b. yn fwy na'r hyn sy'n briodol;~~

~~c. yn llai na'r hyn sy'n briodol;~~

Ar y cyfan rydym o'r farn bod y Biliau sy'n dod gerbron y Cynulliad yn annibynnol oddi ar ddeddfau eraill i'r graddau sy'n gydnaws â'r setliad datganoli.

**6. A oes gwahaniaethau sylweddol, fel rheol gyffredinol, rhwng safon arddull ddrafftio Biliau a gwelliannau a gyflwynir gan Lywodraeth Cymru a Biliau a gwelliannau eraill?**

Nid oes gennym brofiad hyd yma o weithio ar Fil nad yw'n Fil a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru, felly ni allwn wneud sylw ar y mater.

O ran gwelliannau, mae'r broses o wneud argymhellion neu gynigion ar gyfer gwelliannau, mewn trafodaethau gyda Gweinidogion neu Aelodau Cynulliad, yn gallu bod yn broses astrus i fudiadau allanol. Mae'r angen am gyngor ac arbenigedd cyfreithiol yn gallu gwneud y broses yn un anodd – neu'n gostus.

**7. Yn gyffredinol, a fanteisir ar gyfleoedd priodol i gydgyrnhoi deddfwriaeth, fel ymarfer ar wahân neu fel rhan o'r broses o wneud deddfwriaeth sylweddol newydd?**

Mae'r diffyg cydgrynhoi yn gallu peri rhwystredigaeth sylweddol. Yn aml wrth weithio ar Fil, neu Reoliadau (yn arbennig), mae'n rhaid argraffu darnau o ddeddfwriaeth wreiddiol, ac wedyn ymchwilio i weld sawl set o ddiwygiadau sydd wedi bod i'r Ddeddf/Rheoliadau hynny, a cheisio gweithio o'r dogfennau niferus hyn. Yn anaml iawn y gellir dod o hyd i fersiwn wedi'i gydgyrnhoi o'r Ddeddfwriaeth/Rheoliadau gyda'r diwygiadau.

Mae'n bosib bod cyfreithwyr proffesiynol wedi arfer â'r math hwn o ymarfer – ond nid yw'n hwylus o gwbl ar gyfer y sawl mewn mudiadau sy'n ceisio ymateb i brosesau ymgynghori a chraffu mewn modd deallus a chynhwysfawr.

**8. A allai model gwahanol arwain at fanteision neu anfanteision yng nghyswllt y drefn o ran drafftio Biliau, neu'r technegau a ddefnyddir?**

Mi fyddai model o bwerau a gedwir llawer fawr iawn yn symlach a chliriach, ac mi fyddai'n osgoi llawer o'r gynnen rhwng y Cynulliad a San Steffan o ran y cymhwysedd i ddeddfu mewn gwahanol feysydd.

### Datblygu ac esbonio polisïau

**9. Fel rheol gyffredinol, a oes tystiolaeth i ddangos bod y prosesau ar gyfer datblygu polisi yn arwain at ddod â Biliau i'r Cynulliad Cenedlaethol sydd â pholisi cadarn a brofwyd yn sail iddynt?**

**Yn benodol –**

**a. a yw'r prosesau ar gyfer ymgynghori wrth ddatblygu polisïau yn ymddangos yn briodol ac yn effeithiol?**

Ar y cyfan, ym maes addysg, nid oes prinder ymgynghori wrth ddatblygu polisïau. Fodd bynnag, mae'n brofiad weddol gyffredin i nifer fawr o randdeiliaid i fod wedi ymateb i ymgynghoriad, neu hyd yn oed cyfres o ymgynghoriadau ar un mater polisi, ac o bosib mynegi'r un farn mewn cyfarfodydd gyda gwleidyddion a/neu weision sifil, a gohebu ar y mater, a chanfod nad yw hyn oll wedi cael dylanwad. Mae'r problemau a ragwelwyd ac a rybuddiwyd amdano gan y rhanddeiliaid yn dod i'r amlwg ar ôl pasio'r ddeddfwriaeth a gweithredu'r polisi. Roedd mater dadreoleiddio'r sector Addysg Bellach (Deddf Addysg Bellach ac Uwch (Llywodraethu a Gwybodaeth) (Cymru) 2014) yn un enghraifft, ac mae apwyntio aelodau i Gyngor y Gweithlu Addysg (yn Neddf Addysg (Cymru) 2014) yn debygol o fod yn un arall.

**b. a yw'r prosesau ar gyfer asesu effaith yn ymddangos yn briodol ac yn effeithiol?**

Ddim yn sicr. Mae'r dogfennau asesiad effaith fel arfer yn hirfaith iawn, ond nid ydym yn sicr eu bod bob amser yn mynd i'r afael â materion "llawr gwlad"; maent yn dueddol o aros ar lefel ariannol/amgylcheddol ehangach, ac nid o reidrwydd yn asesu'r effaith ar ymarferwyr a rhanddeiliaid.

**c. a yw dibenion deddfwriaeth o ran polisi yn cael eu hegluro'n gywir ac yn ddigonol i Aelodau'r Cynulliad a'r cyhoedd?**

Ar y cyfan, ydyn – ond amser a ddengys at ba ddibenion yn union y defnyddir y ddeddfwriaeth.

**10. A oes prosesau priodol ac effeithiol ar gyfer penderfynu a yw'r ddeddfwriaeth a gynigir yn mynd i'r afael â'r polisi sy'n sail i'r cynnig yn gywir ac yn effeithiol?**

Teimlwn fod y broses craffu'n briodol ac yn effeithiol ar gyfer cyflawni'r dasg hon.

**11. Yn gyffredinol, a yw'r Memoranda Esboniadol a ddarperir ynghyd â Biliau yn cyflawni'r nod bwriadedig?**

Ein profiad ni yw nad yw'r Memoranda Esboniadol yn arbennig o effeithiol, a bod cyfle pwysig yn cael ei gollu fan hyn. Maent yn dueddol o fod yn hir iawn, ac yn eithriadol o ailadroddus. Ac er eu hyd, nid

ydynt bob tro'n llwyddo i daflu goleuni pellach ar ddarpariaethau'r Biliau (yn y Nodiadau Esboniadol), y tu hwnt i'r hyn sydd yn y Bil ei hun. Credwn fod lle i wella'n sylweddol iawn ar y dogfennau hyn, ac y byddai dogfennau o safon uwch yn gallu bod o gymorth mawr i'r sawl sy'n ceisio cyfrannu'n adeiladol at y broses craffu.

- 12. Yn benodol, a yw'r arfer mewn perthynas ag unrhyw rai o'r materion canlynol yn arbennig o gymeradwy, neu'n peri pryder?**
  - a. hyd Memoranda Esboniadol:** llawer yn rhy hir, heb fod yr hyd yn ychwanegu at y gwerth
  - b. cynnwys deunydd polisi cefndirol:** mae deunydd polisi cefndirol yn rhan bwysig o gynnwys y Memoranda Esboniadol
  - c. defnyddio enghreifftiau i ddangos yr hyn y bwriedir i ddarpariaethau ei gyflawni;** mae cynnig enghreifftiau'n bwysig
  - d. defnyddio tablau, diagramau a lluniau eraill:** hyn hefyd yn bwysig
- 13. A oes gwahaniaethau sylweddol, fel rheol gyffredinol, rhwng safon Memoranda Esboniadol ar gyfer Biliau a gyflwynir gan Lywodraeth Cymru a Biliau eraill?**

Nid oes gennym brofiad yn y maes hwn hyd yma.
- 14. A oes Biliau penodol gerbron y Pedwerydd Cynulliad sy'n rhoi enghreifftiau penodol, neu eithriadau arwyddocaol, sy'n berthnasol i'r atebion a roddwyd i gwestiynau 15-20 uchod?**

Rydym wedi ceisio cynnig enghreifftiau yn yr atebion i'r cwestiynau uchod.

#### **Y cydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth?**

- 15. Yn gyffredinol, a yw'n ymddangos bod y ddeddfwriaeth sylfaenol a basiwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol yn y Pedwerydd Cynulliad yn taro'r cydbwysedd cywir rhwng y manylion ar wyneb y Ddeddf a'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth?**

Deallwn fod angen cydbwysedd rhwng manylion ar wyneb y ddeddfwriaeth a phwerau i wneud is-ddeddfwriaeth - mae hynny'n cynnig cyfle i greu rhywfaint o hyblygrwydd at y dyfodol (o fewn cyfyngiadau'r Ddeddf) ac i beidio â gorfanylu yn y Ddeddfau eu hunain.

Fodd bynnag, rydym yn tueddu i feddwl fod gormod o fanylion yn cael eu neilltuo i is-ddeddfwriaeth, ac o'r herwydd yn derbyn lefel tipyn llai o graffu. Canlyniad hynny yn y pendraw yw rhoi mwy o rym yn nwylo'r Gweinidogion.

Mae rhai materion yn fater o egwyddor sylfaenol, ac felly'n amhriodol i'w neilltuo i is-ddeddfwriaeth. Un enghraifft o hynny yw Ddeddf Addysg (Cymru) 2014, ble y neilltuwyd i reoliadau pob agwedd o benderfyniadau ynghylch codi ffioedd i fod yn gofrestredig gyda Chyngor y Gweithlu Addysg. Cytunwn fod rhai agweddau o'r broses hon yn briodol i'w gosod mewn is-ddeddfwriaeth; fodd bynnag rydym yn gadarn o'r farn y dylai'r penderfyniad ynghylch *pwys* sy'n gosod y ffi (e.e. Gweinidogion Cymru/Cynulliad Cenedlaethol Cymru/Cyngor y Gweithlu Addysg) fod ar wyneb y Ddeddf.
- 16. Yn gyffredinol, os rhoddir pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth, a yw'n ymddangos bod y Cynulliad Cenedlaethol yn craffu'n briodol ar yr is-ddeddfwriaeth honno?**

Teimlwn y byddai'n werthfawr i gynyddu lefel y craffu ar gyfer is-ddeddfwriaeth. Mae materion o bwys mawr yn cael eu neilltuo i is-ddeddfwriaeth, ac oni bai am yr achosion prin hynny pan ddefnyddir y weithdrefn gadarnhaol, nid oes fawr o graffu ar reoliadau y tu hwnt i broses ymgynghorol gyffredinol. Nid ydym o'r farn bod proses ymgynghorol yn cynnig y lefel briodol o graffu ar faterion o bwys sylweddol.
- 17. A oes trefniadau priodol ac effeithiol ar gyfer esbonio a chyfiawnhau'r broses o arfer pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth?**

Mae'n bosib nad oes.
- 18. Pa egwyddorion y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol eu defnyddio wrth ystyried y cydbwysedd sy'n briodol rhwng y manylion ar wyneb Biliau a'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth?**

Os yw'n gyffredinol gytûn ei bod hi'n bwysig **cadw hyblygrwydd** (h.y. tebygolrwydd y bydd angen addasu dros y blynyddoedd), mae'n briodol i neilltuo pwerau i is-ddeddfwriaeth. Enghraifft o hyn yw'r nifer ofynnol o gyrsiau i'w cynnig yn y Cwricwlwm Lleol o dan Fesur Dysgu a Sgiliau (2007); roedd yn ddoeth neilltuo'r union ffigyrau i is-ddeddfwriaeth, am fod tebygolrwydd uchel o orfod amrywio'r ffigyrau o fewn cyfnod cymharol fyr – yn wir, dyna'n union a ddigwyddodd.

Fodd bynnag, os yw'r mater yn un o **egwyddor sylfaenol**, ble na ragwelir yr angen am hyblygrwydd (e.e. mater penderfynu pwy sy'n gosod ffioedd cofrestru Cyngor y Gweithlu Addysg) dylid gwneud darpariaeth ar wyneb y Bil. Mae'n rhy rhwydd dileu neu amrywio is-ddeddfwriaeth, felly ar wyneb y Biliau y dylai unrhyw egwyddorion sylfaenol ymddangos.

Yn ogystal, os yw'n fater o gynnig amddiffyniad i sector neu grŵp penodol, mi ddylai hynny gyfri fel mater o egwyddor sylfaenol sy'n ymddangos ar wyneb y Bil; ni fyddai'n briodol i'w neilltuo i is-ddeddfwriaeth e.e. y cyfrifoldeb i hyrwyddo mynediad at ac argaeledd cyrsiau cyfrwng Cymraeg yn y Mesur Dysgu a Sgiliau (2007); neu'r cyfrifoldeb i hyrwyddo mynediad at addysg cyfrwng Cymraeg yn y Mesur Teithio gan Ddysgwyr (2008). Bu'n rhaid brwydro i gael y ddau ar wyneb y Bil, ar ôl cael awgrym mai mewn is-ddeddfwriaeth y dylai fod.

### **19. Sut y gellir rhoi'r egwyddorion hynny ar waith yn effeithiol?**

Mi allai fod yn ddefnyddiol i gael rhestr sylfaenol o egwyddorion ar gyfer y dyraniad rhwng deddfwriaeth ac is-ddeddfwriaeth, fel sail ar gyfer gwaith craffu'r pwyllgorau.

#### **Gwaith craffu'r Cynulliad**

### **20. Fel rheol gyffredinol, a oes trefniadau priodol ac effeithiol ar waith ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth ddrafft cyn y broses ddeddfu?**

Nid ydym yn ffyddiog bod cysondeb yn y maes hwn. Ambell waith cyhoeddir Papur Gwyn ar gyfer ymgynghori, ond nid bob tro – ac nid ydym yn ymwybodol o'r rhesymeg dros y penderfyniad y naill ffordd neu'r llall.

Rydym yn ymwybodol bod craffu/ymchwilio'n digwydd ar hyn o bryd mewn perthynas â Bil Cymwysterau Cymru - ac mae hynny'n bendant i'w groesawu (yn enwedig yn sgil y cefndir polisi dadleuol). Fodd bynnag, nid ydym yn sicr o'r drefn ar gyfer y broses honno, e.e. pwy a ystyrir yn rhanddeiliaid y dylid cysylltu â nhw ar gyfer y broses gychwynnol hon? Nid yw'n gwbl dryloyw.

### **21. Fel rheol gyffredinol, a yw'r gwaith craffu a wneir yng Nghyfnod 1 yn ddigonol ac yn effeithiol er mwyn archwilio'r amcanion polisi sy'n sail i ddeddfwriaeth sydd gerbron Cynulliad Cymru?**

Ar y cyfan, rydym o'r farn bod Cyfnod 1 yn broses fanwl a thrwyadl, ac yn gyfle ardderchog i wyntyllu'r holl faterion perthnasol.

### **22. A ellir defnyddio'r Cyfnod Adrodd yn dilyn Cyfnod 3 yn fwy effeithiol?**

Yn gyffredinol, mae'r holl Gyfnodau ar ôl Cyfnod 1 yn symud yn gyflym ac mewn modd llawer llai rhyngweithiol â rhanddeiliaid.

Mi fyddai'n werthfawr iawn pe byddai modd sefydlu rhyw fath o restr e-bostio (dewisol, wrth reswm) ar gyfer pob rhanddeiliad a fu'n rhan o Gyfnod 1, ac anfon diweddariadau cyson ynghylch hynt y Bil, ac unrhyw ddyddiadau cau perthnasol sydd ar y gorwel, unrhyw adroddiadau sydd wedi cael eu cyhoeddi, neu unrhyw dystiolaeth newydd a roddwyd.

### **23. A yw'r trefniadau ar gyfer prosesu Biliau brys yn gyflym yn effeithlon ac yn effeithiol?**

Teimla UCAC bod angen camu'n ofalus dros ben wrth weithredu prosesau ar gyfer Biliau brys. Ni ddylid pasio Biliau brys oni bai bod wir gyfiawnhad dros hynny. Mae'r egwyddor o graffu manwl a thrylwyr, gydag ystod eang o rhanddeiliaid yn cael cyfle i fynegi barn a chyflwyno dystiolaeth, yn greiddiol i hygredd y Cynulliad Cenedlaethol; mae hepgor unrhyw ran o'r broses honno'n gam y mae angen pwyso a mesur yn ofalus iawn.

**24. A yw profiad y Pedwerydd Cynulliad yn awgrymu bod capasiti presennol Llywodraeth Cymru i gyflwyno deddfwriaeth:**

**a. yn ddigonol;**

**b. yn annigonol; neu**

**c. yn fwy na'r hyn sydd ei angen?**

Mae'r Pedwerydd Cynulliad wedi peri rhwystredigaeth i'r sawl sy'n ceisio ymateb i brosesau craffu deddfwriaethol. Roedd cyfnod hir ar ddechrau'r Pedwerydd Cynulliad pan nad oedd prin dim deddfwriaeth, ac mae'r Biliau wedi bod yn pentyrru ers hynny. Rhaid cofio bod y rhan fwyaf o fudiadau a sefydliadau sy'n ymateb i alwadau'r pwyllgorau craffu am dystiolaeth yn fudiadau a sefydliadau cymharol fach, gyda nifer cyfyngedig o staff – dim byd tebyg i'r cannoedd sy'n gweithio yn Adrannau'r Llywodraeth. O gofio bod y Cynulliad Cenedlaethol wedi'i sefydlu ar yr egwyddor o ymwneud yn rhagweithiol gyda chymdeithas sifil, mae'r broses o gyflwyno deddfwriaeth yn gallu gwneud y math hwnnw o ymwneud yn heriol.

**25. A yw profiad y Pedwerydd Cynulliad yn awgrymu bod capasiti presennol y Cynulliad Cenedlaethol i brosesu deddfwriaeth y Llywodraeth:**

**a. yn ddigonol;**

**b. yn annigonol; neu**

**c. yn fwy na'r hyn sydd ei angen?**

Tybiwn fod y pwysau ar Aelodau Cynulliad yn eithriadol o drwm o ran eu cyfrifoldebau craffu, ar ben ymchwiliadau a swyddogaethau eraill y Pwyllgorau a'r Cynulliad yn fwy cyffredinol. Buddiol fyddai gallu ehangu capasiti'r Cynulliad i brosesu deddfwriaeth.

**26. A yw profiad y Pedwerydd Cynulliad yn awgrymu bod capasiti presennol y Cynulliad Cenedlaethol i gynnig a phrosesu deddfwriaeth nad yw'n ddeddfwriaeth y Llywodraeth:**

~~a. yn ddigonol;~~

**b. yn annigonol; neu**

~~c. yn fwy na'r hyn sydd ei angen?~~

Mae prinder Biliau gan aelodau'r Cynulliad yn awgrymu'n gryf bod diffyg arbenigedd, cefnogaeth neu gapasiti, ar gyfer cynnig deddfwriaeth.

**27. A yw'n ymddangos bod unrhyw agweddau ar y ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn rheoli'r rhaglen lywodraethu yn arbennig o gymeradwy, neu'n peri pryder?**

Fel y dywedwyd uchod, diffyg cydbwysedd o ran amseru, gyda phrinder ar ddechrau'r cyfnod yn arwain at bentyrru dros weddill y cyfnod.

**28. A gafwyd unrhyw lwyddiannau penodol yn sgîl gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i basio Deddfau, a roddwyd o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006?**

Mae'r broses erbyn hyn yn llawer fwy effeithlon am nad oes yn rhaid mynd drwy'r broses o basio'r Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol cyn symud at y Biliau eu hunain.





**UCAC**  
Undeb  
Cenedlaethol  
Athrawon  
Cymru



Prif Swyddfa **UCAC**, Ffordd Penglais, Aberystwyth, Ceredigion SY23 2EU

ffôn: 01970 639950 | ffacs: 01970 626765 | [ucac@athrawon.com](mailto:ucac@athrawon.com)

[facebook.com/AthrawonCymru](https://www.facebook.com/AthrawonCymru) [twitter.com/AthrawonCymru](https://twitter.com/AthrawonCymru)

[www.athrawon.com](http://www.athrawon.com)