

Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol

HSC(4)-10-11 papur 1

Papurau Gwyn a Biliau Drafft – Goblygiadau ar gyfer Pwyllgorau'r Cynulliad

Diben

1. Mae'r papur hwn yn nodi'r ffactorau amrywiol y bydd pwyllgorau, ac yn fwy penodol, y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, am eu hystyried o bosibl wrth wneud penderfyniadau ynghylch eu hymwneud mewn gwaith craffu ar bapurau gwyn a biliau drafft y llywodraeth.

Cefndir

2. Cyhoeddodd y Prif Weinidog fanylion am raglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar gyfer y pum mlynedd nesaf ar 12 Gorffennaf 2011. Roedd y rhaglen yn cynnwys manylion am 21 o filiau a gaiff eu cyflwyno yn ystod y Pedwerydd Cynulliad. Nododd hefyd fwriad y llywodraeth i gyflwyno rhai biliau ar ffurf drafft ac i gyhoeddi papurau gwyn ar gyfer rhai eraill. Yn ogystal, mae'r Llywydd eisoes wedi nodi ei bwriad i gynnal pleidleisiau er mwyn i Aelodau unigol gael gofyn am ganiatâd i gyflwyno deddfwriaeth, a chynhaliwyd y bleidlais gyntaf ar 19 Hydref 2011.

Papurau gwyn a biliau drafft

Beth yw diben papurau gwyn a biliau drafft?

3. Mae papurau gwyn a biliau drafft yn ddulliau a ddefnyddir gan lywodraethau i ymgynghori yn ehangach â'r cyhoedd neu â grwpiau sydd â diddordeb penodol mewn cyfreithiau arfaethedig newydd. Felly, nid oes darpariaeth ar gyfer eu hystyried yn rheolau sefydlog y Cynulliad.
4. Bydd papurau gwyn yn nodi cynigion polisi manwl gyda golwg ar gyflwyno bil er mwyn gweithredu'r cynigion hynny, tra bydd biliau drafft yn caniatáu ymgynghori a chraffu ar gynigion deddfwriaethol penodol cyn deddfu.
5. Wrth gyhoeddi papurau gwyn a biliau drafft, mae'r llywodraeth, i raddau, yn ymateb i argymhellion gan bwyllgorau'r Trydydd Cynulliad a oedd yn galw am brofi'r sail resymegol ar gyfer cyfreithiau newydd yn fwy trylwyr trwy ymgynghori cyn deddfu. Nodwyd cefnogaeth y llywodraeth i ragor o ddefnydd o'r math hwn o ymgynghori gan y Cwnsler Cyffredinol ar y pryd yn y Cyfarfod Llawn ar 15 Mawrth eleni.¹

¹ Cyfarfod Llawn, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion
<http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-third-assembly/bus-chamber/bus-chamber-third-assembly-rop.htm?act=dis&id=212756&ds=3%2F2011#dat2>

A oes rheidrwydd ar bwyllgorau i ystyried papurau gwyn neu filiau drafft?

6. Nid yw'n ofynnol bod pwyllgorau'n ystyried papurau gwyn neu filiau drafft nac yn craffu arnynt. Nodir yn glir rôl pwyllgorau o ran craffu ar ddeddfwriaeth yn Rheol Sefydlog 26, ac yn unol â'r rheol hon rhaid cyflwyno bil trwy ei osod. Fel arfer, bydd y Pwyllgor Busnes yn ei gyfeirio wedyn i bwyllgor cyfrifol i ystyried ei egwyddorion sylfaenol (Cyfnod 1) ac yna i ystyried manylion y bil drwy ystyried gwelliannau penodol (Cyfnod 2). Mae'n bosibl y bydd pwyllgorau eraill sydd â diddordeb yn y bil, fel y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, hefyd yn dewis ystyried agweddau ar y bil a chyflwyno adroddiad arnynt.
7. Nid yw'n ofynnol i'r Pwyllgor Busnes gyfeirio bil i'w ystyried gan bwyllgor cyfrifol yng Nghyfnod 1. Fodd bynnag, prin iawn y defnyddiwyd y dewis hwn, yn y Trydydd Cynulliad; dim ond un waith mewn cysylltiad â Mesur a gyflwynwyd gan y llywodraeth, sef y *Mesur Teithio gan Ddysgwyr (Cymru) 2008*.

Y goblygiadau i Bwyllgorau

8. Mae gan y pum pwyllgor pwnc eang, a sefydlwyd gan y Pedwerydd Cynulliad, rôl ddeuol, sef edrych ar y polisi a'r ddeddfwriaeth o fewn eu maes pwnc. Un o gryfderau'r dull gweithredu hwn yw y creffir ar ddeddfwriaeth gan bwyllgorau, a fydd yn datblygu rhyw gymaint o arbenigedd ym maes pwnc biliau.
9. Yn ogystal ag ystyried biliau wedi iddynt gael eu cyflwyno i'r Cynulliad, mae'n bosibl y bydd pwyllgorau hefyd am ystyried papurau gwyn a biliau drafft. Gallai hynny helpu pwyllgorau i ymgysylltu â maes pwnc biliau yn gynnar a hefyd eu helpu i ddylanwadu ar fil, a'i bolisi sylfaenol, cyn ei gyflwyno'n ffurfiol pe bai'r pwyllgor am wneud hynny.
10. Y prif bwynt y bydd angen i bwyllgorau fynd i'r afael ag ef wrth benderfynu ymgysylltu â phapurau gwyn a biliau drafft ai peidio yw, beth yw eu hamcan o wneud hynny? A fydd yn —
 - a. ceisio dylanwadu ar y llywodraeth gan obeithio y byddant yn diwygio eu cynigion, neu
 - b. ceisio cael gwybodaeth am y maes polisi ac effaith unrhyw ddeddfwriaeth wrth baratoi i ystyried y bil yn ffurfiol?
11. Yn ychwanegol at bwyntiau (a) a (b) uchod, mae cyfres o ffactorau eraill y bydd pwyllgorau am eu hystyried wrth benderfynu a ydynt am ymgysylltu â biliau drafft a phapurau gwyn. Trafodir rhai o'r materion hyn ymhellach isod.

Papurau gwyn

12. Fel y nodwyd uchod, bydd papur gwyn yn nodi cynigion polisi manwl y bydd y llywodraeth yn bwriadu eu gwireddu trwy ddeddfwriaeth. Er bod papurau gwyn yn nodi cynigion polisi datblygedig fel arfer, ac ymrwymiad cadarn i ddeddfu², maent hefyd yn cynnig cyfle i'r cyhoedd a grwpiau sydd â diddordeb i

² Yn ei ddatganiad ar 15 Mawrth 2011 dywedodd y Cwnsler Cyffredinol ar y pryd y byddent yn "...sicrhau y bydd modd i'r cyhoedd yng Nghymru ddylanwadu yn y cyfnod datblygu polisi, cyn bo'r penderfyniad i ddeddfu wedi'i wneud."

ymgysylltu â chynigion a cheisio dylanwadu arnynt a'u newid cyn drafftio'r ddeddfwriaeth. Yn hyn o beth, gallant roi cyfle i bwyllgorau ymgysylltu â pholisïau y maent yn debygol o orfod eu hystyried fel biliau ac i gael y cyfle i ddylanwadu ar y cynnwys a'r pynciau trafod ynghylch y biliau hynny.

13. Bydd angen i bwyllgorau ystyried faint o amser ac adnoddau i'w neilltuo ar gyfer ystyried papurau gwyn, yn ogystal â sut y gallant sicrhau eu bod wedi cael gwybodaeth ddigonol am gynigion. Byddant hefyd am sicrhau nad yw ystyried papurau gwyn yn arwain at dreulio amser anghymesur mewn modd sy'n difrio gwaith craffu ar feysydd gweithgaredd eraill y llywodraeth, sydd yr un mor bwysig, yn arbennig gan y bydd cynigion deddfwriaethol ffurfiol sy'n deillio o bapurau gwyn yn dod gerbron y Pwyllgor maes o law.
14. Pe baent yn dewis ymgysylltu â phapurau gwyn, mae nifer o ffyrdd i bwyllgorau wneud hyn. Mae p'un ai fod yr ymgysylltu'n cynnwys y pwyllgor cyfan, is-bwyllgor neu grŵp rapporteur angen ei ystyried yng ngoleuni pa mor bwysig yn ganfyddedig yw cynigion y papur gwyn, a llwyth gwaith y pwyllgor ar y pryd. Gallai dulliau gweithredu posibl gynnwys -

- *Yr "ymchwiliad" traddodiadol; galw tystion ac ati.*

Yn realistig, yng nghyfnod y papur gwyn, mae'n bosibl y bydd grwpiau sydd â diddordeb am ganolbwyntio eu hymdrechion ar ymgysylltu â'r llywodraeth yn hytrach na'r Cynulliad. Mae'n bosibl, felly, nad hwn yw'r dull gweithredu mwyaf cynhyrchiol neu briodol i bwyllgor. Efallai y bydd pwyllgor yn teimlo hefyd, os ydynt yn ymgymryd â'r gwaith hwn yng nghyfnod y papur gwyn, bod perygl i Gyfnod 1 y broses deddfwriaethol ffurfiol ymddangos yn ymarferiad ailadroddus. Fodd bynnag, os ystyrir bod y mater dan sylw yn ddigon arwyddocaol, ni ddylid diystyru'r dull gweithredu hwn.

- *Ymateb yn ffurfiol i Ymgynghoriad y Llywodraeth.*

Mae'n bosibl y bydd pwyllgorau am ystyried ymateb i ymgynghoriad y llywodraeth. Fodd bynnag, gallai'r dull gweithredu hwn achosi bod pwyllgor yn cael ei weld fel 'ymgynghorai arall yn unig', gyda dim digon o bwyslais yn cael ei roi ar eu rôl ffurfiol o graffu ar ddeddfwriaeth. Ymhellach, am y rhesymau a nodwyd uchod, mae'n bosibl y bydd pwyllgorau yn ei chael yn anodd ymgysylltu â rhanddeiliaid yn y cam hwn i lywio eu safbwynt.

- *Clywed tystiolaeth gan y Gweinidog sy'n gyfrifol am y bil a swyddogion*

Fel dewis arall yn hytrach na chynnal ymchwiliad llawn, gallai pwyllgorau ddewis gwahodd y Gweinidog perthnasol a/neu swyddogion, i fynychu pwyllgor i roi tystiolaeth.

Os byddant yn ystyried yr opsiwn hwn, fodd bynnag, bydd angen i bwyllgorau gofio am yr ohebiaeth a fu rhwng y Prif Weinidog a'r Llywydd yn ddiweddar. Yn ei lythyr, nododd y Prif Weinidog sefyllfa'r llywodraeth o ran Gweinidogion yn mynychu cyfarfodydd pwyllgorau at ddibenion ystyried papurau gwyn a biliau drafft. Mae hefyd yn cyfeirio at sicrhau bod swyddogion y llywodraeth ar gael i fynd i bwyllgorau i roi gwybodaeth

dechnegol i Aelodau. Mae copi o lythyr y Prif Weinidog yn amgaeedig fel Atodiad A i'r papur hwn, ynghyd â chopi o'r ymateb gan y Llywydd yn Atodiad B.

- *Cael cyngor arbenigol*

Ynghyd â chynghor arbenigol gan Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad, byddai modd i bwyllgorau ymgysylltu â chynghorwyr arbenigol neu grwpiau cyfeirio allanol i'w helpu i adnabod materion allweddol yn y papur gwyn sydd i'w hystyried/ i gael sylw.

- *Dilyn datblygiad y Bil er mwyn paratoi ar gyfer craffu arno'n ffurfiol*

Gallai Pwyllgorau benderfynu peidio ag ymgysylltu'n uniongyrchol ag ymgynghoriad y Llywodraeth a defnyddio'r amser i ddiweddarau eu gwybodaeth am faterion dan sylw ac olrhain proses ddatblygu'r cynigion deddfwriaethol drwy gael gwybodaeth gan y Gwasanaeth Ymchwil a thrafodaethau rheolaidd mewn pwyllgor. Gallai hyn gynnwys rhoi gwahoddiad i'r Gweinidog a/neu swyddogion y Llywodraeth i'r pwyllgor naill ai ar ddechrau neu ar ddiwedd y cyfnod ymgynghori.

Biliau drafft

15. Mae biliau drafft rywfaint yn wahanol o ran eu natur i bapurau gwyn. Maent yn gynigion mwy penodol sydd ar gyfnod diweddarach yn y broses o ffurfio polisiau. Daeth biliau drafft yn fwy cyffredin yn Senedd y DU yn y blynyddoedd diweddar, ac yn aml creffir arnynt gan bwyllgor cyn eu cyflwyno'n ffurfiol. Fodd bynnag, mae'r ymarfer hwn wedi datblygu'n rhannol oherwydd nad oes proses graffu gyfatebol i graffu gan y Cynulliad yng Nghyfnod 1 yn San Steffan. Yn yr Alban, er bod Llywodraeth yr Alban yn cyhoeddi rhai biliau ar ffurf drafft, ychydig o waith craffu arnynt a wneir gan bwyllgorau seneddol. Ystyriodd y Senedd yno ddim ond un bil drafft yn y sesiwn diwethaf³, yn bennaf oherwydd roedd y bil yn effeithio'n uniongyrchol ar waith y pwyllgor hwnnw o ran craffu ar is-ddeddfwriaeth. Dylid nodi hefyd nad oes unrhyw opsiwn i osgoi'r hyn sy'n cyfateb yn yr Alban i'n Cyfnod 1 ni yn y Cynulliad.
16. Nid oes un cyfnod o amser safonol wedi i gyfnod ymgynghori ar bapur gwyn ddod i ben, lle y mae gofyn i'r Llywodraeth ddwyn ymlaen fil drafft (os yw'n dewis gwneud hynny). Yn ddibynnol ar y sylwadau a gafwyd yn ystod yr ymgynghoriad, gallai bil drafft ddilyn yn gymharol fuan ar ôl diwedd y cyfnod ymgynghori, gydag ychydig o newidiadau o sylwedd o bosibl, neu gallai fod ychydig o oedi i'w gyhoeddi ac mae'n bosibl y gallai'r drafft fod wedi'i newid yn sylweddol. Er y gallai peidio ag ymgymryd mewn unrhyw waith ar filiau drafft arwain at feirniadu nad oedd pwyllgorau o bosibl wedi cymryd pob cyfle i ddylanwadu ar gynnwys bil, mae perygl y gallai ceisio ystyried bil yn fanwl yn y cyfnod hwn arwain at beryglu neu ddrysu ystyriaeth gan bwyllgor yng Nghyfnod 1.

³ Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth 2009 – ystyriodd y Mesur Seneddol drafft *Interpretation and Legislative Reform Bill*. April 2009 – clywodd dystiolaeth. Digwyddodd ystyriaeth Cyfnod 1 ym mis Medi 2009.

17. Fel yn achos papurau gwyn, bydd angen i'r dull a ddefnyddir gan bwyllgorau i benderfynu ar y ffordd orau o ymateb i filiau drafft ystyried pwysigrwydd perthynol y bil, llwyth gwaith y pwyllgor a'r angen i osgoi dyblygu ymdrechion. Bydd pob ymarfer ymgynghori ar fil drafft yn cael ei gyflawni gan y llywodraeth, ac mae'n bosibl y bydd yn canolbwyntio ar wahanol gwestiynau i'r rhai y bydd pwyllgorau am eu gofyn i grwpiau sydd â diddordeb.
18. Awgryma'r ffactorau hyn bod y dull "ymchwiliad" o weithredu o ran biliau drafft yn debygol o fod yn llai o werth nag a fyddai ar gyfer papurau gwyn ac y gallai ymateb yn ffurfiol i ymgynghoriad y llywodraeth yn y cyfnod drafft ddrwsu rôl y pwyllgor, yn ogystal â thanseilio rhyw gymaint ar ei rôl ffurfiol.
19. Fodd bynnag, gellid defnyddio rhai o'r dulliau eraill a nodwyd uchod, fel darparu cyngor arbenigol, gwybodaeth gan y Gwasanaeth Ymchwil neu wybodaeth dechnegol gan swyddogion y llywodraeth i sicrhau bod pwyllgorau wedi paratoi'n drylwyr ar gyfer craffu yng Nghyfnod 1 yn ogystal â darparu cyfle priodol i ddylanwadu ar feddylfryd y llywodraeth.

Canlyniad yr ystyriaeth

20. Beth bynnag fo'r dull o graffu ar bapurau gwyn a biliau drafft a ddefnyddir cyn y broses ddeddfu, bydd angen i bwyllgorau ystyried beth ddylai canlyniad eu hystyriaeth fod ac effaith bosibl eu hymwneud ar eu rôl o graffu ffurfiol. Bydd y dull a ddefnyddir yn fater a fydd i'w farnu ar y pryd. Mewn rhai achosion, mae'n bosibl y bydd pwyllgor am gyflwyno adroddiad ffurfiol i'r Cynulliad ar eu darganfyddiadau, ac mewn achosion eraill efallai y byddant am amlinellu unrhyw faterion mewn gohebiaeth â'r Gweinidog perthnasol yn unig. Mae'n bwysig ym mhob achos, fodd bynnag, bod pwyllgorau'n defnyddio canlyniad eu hystyriaeth i lywio eu gwaith craffu diweddarach ar y bil yng Nghyfnod 1.

Buddiannau sy'n gwrthdaro

21. Hefyd bydd angen i bwyllgorau ystyried yn ofalus a fyddai modd i fuddiannau gwir neu fuddiannau canfyddedig sy'n gwrthdaro ddeillio pan fydd pwyllgor yn ymwneud â helpu'r Gweinidog i lywio cynnwys bil ac yna fod y Pwyllgor yn cael y dasg o ystyried y bil yn ffurfiol yng Nghyfnod 1 a Chyfnod 2.

Penderfyniad

22. Nid oes ffordd gywir na ffordd anghywir o ystyried biliau drafft a phapurau gwyn. Bydd angen i bwyllgorau ystyried pob achos yn unigol, gan gadw eu blaenoriaethau eu hunain ar y pryd mewn cof.

Cam i'w gymryd

23. Gwahoddir y Pwyllgor i drafod cynnwys y papur hwn, ac ystyried sut y bydd am weithredu i ystyried papurau gwyn a biliau drafft o fewn cylch gwaith ei faes pwnc.

Swyddfa Ddeddfwriaeth

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

Ein cyf/Our Ref: LF/FM/5121/11

Rosemary Butler AC
Llywydd
Cadeirydd y Pwyllgor Busnes
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

17 Hydref 2011

Annwyl Rosemary

Rwyf yn ysgrifennu atoch er mwyn rhoi eglurhad o safbwynt Llywodraeth Cymru mewn perthynas â'r ffordd mae'n trin ei hymgyngoriadau ar Bapurau Gwyn a Biliau Drafft.

Mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i ymgynghori cyn cyflwyno deddfwriaeth, p'un ai ar adeg ffurfio polisi, adeg Papur Gwyn neu drwy Fil Drafft. Rydym eisoes wedi cyhoeddi Papur Gwyn mewn perthynas â'r Bil Safonau a Threfniadaeth Ysgolion, a chyn bo hir byddwn yn cyhoeddi Papur Gwyn ar Roi Organau. Yn ddiweddarach eleni byddwn hefyd yn cyhoeddi nifer o Filiau Draft ar gyfer ymgynghori arnynt.

Tra fy mod yn ystyried mai ymgynghoriadau'r Llywodraeth yn bennaf yw Papurau Gwyn a Biliau Drafft, rwyf wedi gofyn i Weinidogion i sicrhau bod Aelodau'r Cynulliad yn cael gwybod amdanynt cyn eu cyhoeddi drwy Ddatganiad Ysgrifenedig Gweinidogol. Serch hynny, gwranddo a thrafod gyda rhanddeiliaid a'r cyhoedd yn fwy eang yw swyddogaeth yr ymgynghoriadau yma.

Byddem wrth gwrs yn croesawu unrhyw farn a all fod gan y Cynulliad mewn perthynas â'r cynigion a amlinellir yn yr ymgynghoriadau yma, p'un ai gan Aelodau unigol neu gan Bwyllgor o'r Cynulliad.

Serch hynny, yr amser priodol i'r Cynulliad graffu ar gynigion Gweinidogion ynghylch cynigion deddfwriaethol Llywodraeth Cymru yw yn ystod y camau craffu ffurfiol, unwaith y caiff y Bil ei gyflwyno'n ffurfiol. Ni fyddem am danseilio gwaith y Cynulliad o graffu ar ddeddfwriaeth y Llywodraeth drwy beidio â dilyn y gweithdrefnau hyn.

Fel y cyfryw, ni fyddem yn disgwyl i Weinidogion gael eu galw i ymddangos gerbron Pwyllgorau yn ystod yr ymgynghoriadau yma i drafod Papur Gwyn neu Fil Drafft. Serch hynny byddem yn hapus i drefnu i swyddogion roi briffiadau technegol i Bwyllgorau ar Bapurau Gwyn neu Filiau Drafft unigol.

Mater i'r Pwyllgorau wrth gwrs yw penderfynu y ffordd orau o ystyried yr ymgynghoriadau yma, os ydynt yn dymuno gwneud hynny, ac efallai y byddant yn dymuno gwahodd rhanddeiliaid i gyflwyno tystiolaeth. Caiff safle'r Llywodraeth ei osod allan yn glir ymhob Papur Gwyn neu Fil Drafft, yr ydym yn ceisio barn rhanddeiliaid arno.

Gobeithiaf fod y llythyr hwn yn egluro safle'r Llywodraeth am y mater yma.

Carwyn Jones

Y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC
Prif Weinidog Cymru
Llywodraeth Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Eich cyf: LF/FM/5121/11
Ein cyf: RB/AC/CJN/PO143

18 Hydref 2011

Annwyl Carwyn,

Diolch am eich llythyr ynghylch safbwynt Llywodraeth Cymru ar drin ymgynghoriadau ar Bapurau Gwyn a Biliau Drafft.

Mae ymgynghori ar gynigion y Llywodraeth am deddfwriaeth yn ddatblygiad i'w groesawu a gobeithiaf yn ddidwyll y bydd yn arwain at gyfranogaeth fwy eang yn y broses o wneud deddfwriaeth ac, yn y pen draw, at well deddfwriaeth.

Rwyf yn falch eich bod yn cydnabod pwysigrwydd gweithdrefnau craffu ffurfiol y Cynulliad ac yn rhannu'ch dymuniad na ddylai'r rhain gael eu tanseilio neu eu trechu gan y broses ymgynghori deddfwriaethol. Diolch i chi hefyd am fynegi parodrwydd y Llywodraeth i'w swyddogion ddarparu briffiau technegol i Bwyllgorau. Rwyf yn siŵr y bydd hyn yn cael ei werthfawrogi.

Byddaf yn rhannu'r pwyntiau yma gyda Chadeiryddion y pwyllgorau ac aelodau'r Pwyllgor Busnes er gwybodaeth, ond mae arnaf ofn na allaf warantu na fydd Pwyllgorau byth yn gwahodd Gweinidogion i fynychu Pwyllgorau i drafod Papurau Gwyn neu Filiau Drafft. Nid mater i mi yw arddweud wrth bwyllgorau sut y dylent fynd o gwmpas eu gwaith ac mae'n ddigon posibl y bydd achlysuron pryd y bydd hi'n berffaith briodol iddynt glywed gan Weinidogion pan fo cynigion polisi pwysig yn cael eu ffurfio. Wedi dweud hynny, cytunaf y byddai'n annymunol i Weinidogion gael eu galw gerbron Pwyllgorau fel mater o arfer yn ystod cyfnodau ymgynghori ac wedyn i fynd dros yr union dir hwnnw eto yn ystod Cam 1 o'r broses graffu.

Rosemary Butler AC, Llywydd