Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Constitutional and Legislative Affairs Committee

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Gwahoddiad i gyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig

Ebrill 2014

Annwyl Gyfaill

Ymchwiliad y Pwyllgor: Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad

Mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol wedi cytuno i gynnal ymchwiliad i ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad.

Cylch gorchwyl

Diben yr ymchwiliad yw ystyried sut y mae deddfau yn cael eu gwneud yn y Pedwerydd Cynulliad, yn benodol drwy:

- ystyried yr egwyddorion a ddefnyddir wrth ddrafftio Biliau'r Llywodraeth, a gwelliannau, ar gyfer y Cynulliad a nodi'r ffyrdd y maent yn cydymffurffio â'r arfer gorau yn y Deyrnas Unedig ac awdurdodaethau cymharol, neu'r ffyrdd nad ydynt yn gwneud hynny;
- ystyried yr egwyddorion a ddefnyddir wrth ddrafftio Biliau Aelodau, a gwelliannau, ar gyfer y Cynulliad a nodi'r ffyrdd y maent yn cydymffurffio â'r arfer gorau yn y Deyrnas Unedig ac awdurdodaethau cymharol, neu'r ffyrdd nad ydynt yn gwneud hynny;
- ystyried effaith cymhwysedd deddfwriaethol ar ddrafftio Biliau (gan gynnwys effaith bosibl ffyrdd amgen o ddiffinio cymhwysedd deddfwriaethol);
- adolygu pwrpas ac effaith Memoranda Esboniadol, sy'n cyd-fynd â Biliau, a mathau eraill o ddeunydd esboniadol neu gefndirol;
- adolygu effeithiolrwydd y cyfleoedd a ddarperir gan y Rheolau Sefydlog i graffu ar Filiau;
- ystyried yr amser a neilltuir ar gyfer craffu ar Filiau, a materion eraill sy'n ymwneud â gweithdrefn Biliau;

- adolygu cwmpas ac effeithiolrwydd y trefniadau ar gyfer Biliausy'n destun llwybr carlam o fewn gweithdrefnau presennol y Cynulliad;
- ystyried capasiti Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu;
- ystyried materion sy'n ymwneud â'r ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn rheoli ei rhaglen ddeddfwriaethol;
- ystyried unrhyw faterion eraill sy'n ymwneud â'r broses ddeddfu;
- gwneud argymhellion.

Cwestiynau cyffredinol

Byddai'r Pwyllgor yn croesawu eich safbwyntiau ar y materion penodol hyn. Er mwyn helpu ymgynghoreion i lunio eu hymateb, rhoddir cwestiynau cyffredinol isod sy'n tynnu sylw at y prif faterion y mae'r Pwyllgor am fynd i'r afael â hwy. Canllaw yn unig yw'r cwestiynau ymgynghori. Nid oes angen ateb pob cwestiwn, felly mae'n bosibl y byddwch am ganolbwyntio ar rai cwestiynau yn unig.

1. Beth y gellir ei ystyried yn arfer da wrth ddrafftio Bil? Er enghraifft, mewn perthynas ag:

    (a) y broses o ddatblygu polisïau cyn bod Bil yn cael ei gyflwyno;
    (b) cywirdeb y ffordd y mae Bil wedi'i ddrafftio a pha mor gyflawn ydyw pan fo'n cael ei gyflwyno;
    (c) y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi'i gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys drwy is-ddeddfwriaeth;
    (d) pa mor ddealladwy yw'r iaith a ddefnyddir (boed yn Gymraeg neu Saesneg);
    (e) y ffordd y mae'r Bil wedi'i strwythuro;
    (f) pa mor addas i'r diben yw Biliau;
    (g) y defnydd o ddarpariaethau cydgrynhoi;
    (h) unrhyw faterion eraill sy'n berthnasol yn eich barn chi.

    Byddai'n ddefnyddiol pe bai ymatebion yn cynnwys enghreifftiau o arfer da a gwael, lle y bo'n bosibl.

2. Pa effaith y mae model cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, sef y model rhoi pwerau, wedi'i chael ar ddrafftio Biliau? Beth a fyddai'n wahanol pe bai'r Cynulliad yn defnyddio model cadw pwerau?

3. Beth yw eich barn ar gynnwys y Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd â Biliau a pha mor ddefnyddiol ydynt wrth egluro beth yw diben Biliau?

   Byddai'n ddefnyddiol nodi a yw'r sylwadau a wneir yn rhai cyffredinol neu a ydynt yn ymwneud ag enghreifftiau penodol, wrth ateb y cwestiwn hwn.

4. Mewn system ddeddfwriaethol ag un siambr, pa mor werthfawr yw'r canlynol yn eich barn chi:

   (a) Biliau drafft i'w hystyried cyn y caiff Bil ei gyflwyno'n ffurfiol;
   (b) rhagor o amser ar gyfer gwaith craffu yng Nghyfnod 1;
   (c) y cyfnod adrodd dewisol ar ddiwedd trafodion Cyfnod 3 (fel y cafwyd, er enghraifft, gyda'r Bil Safleoedd Carafannau Gwyliau (Cymru) a'r Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru)).

5. Beth yw eich barn ar yr angen am waith craffu wedi'i gwtogi ar Filiau, ac effaith hynny? Wrth feddwl am y mater, efallai y byddwch am ystyried y trefniadau craffu a oedd yn berthnasol i'r Biliau canlynol yn y pedwerydd Cynulliad:

   (a) y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) (defnyddiwyd gweithdrefnau ar gyfer Biliau Brys y Llywodraeth)
   (b) y Bil Rheoli Ceffylau (Cymru) (hepgorwyd gwaith craffu gan bwyllgor yng Nghyfnod 1)
   (c) Bil Cyllid y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2014 (hepgorwyd gwaith craffu gan bwyllgor yng Nghyfnod 1)

6. Beth yw eich barn ar allu'r Cynulliad i roi Biliau ar y llwybr carlam, o fewn ei weithdrefnau presennol?

7. Beth yw eich barn ar gapasiti Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu?

8. Beth yw eich barn ar y ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn rheoli'r rhaglen ddeddfwriaethol?

9. Os ydych wedi cael profiad o ddilyn trafodion yn y Cyfarfod Llawn a chyfarfodydd pwyllgorau wrth iddynt graffu ar Filiau, neu wedi cymryd rhan yn y broses, beth yw eich barn ar y profiad hwn a pha welliannau, os o gwbl, y gellid eu gwneud?

10. Pa sylwadau eraill yr hoffech eu gwneud ynghylch deddfu?

Cwestiynau manwl

Fodd bynnag, os byddai'n well gan ymgynghoreion roi ymateb mwy sylweddol, sy'n adlewyrchu eu harbenigedd yn y maes hwn, rhoddir cwestiynau mwy manwl yn Atodiad 1. Eto, nid oes angen ateb pob cwestiwn, felly mae'n bosibl y byddwch am ganolbwyntio ar rai cwestiynau yn unig.

Dylid anfon ymatebion, ar ffurf electronig neu gopi caled, i'r cyfeiriad isod, gan sicrhau eu bod yn cyrraedd erbyn 30 Mai 2014 fan bellaf:

Gareth Williams
Clerc
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Tŷ Hywel
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

PwyllgorMCD@cymru.gov.uk

Datgelu Gwybodaeth

Mae polisi'r Cynulliad ynghylch datgelu gwybodaeth i'w weld ar wefan y Cynulliad. Gofalwch eich bod yn ystyried y manylion yn ofalus cyn cyflwyno gwybodaeth i'r Pwyllgor. Fell arall, mae copi caled o'r polisi hwn ar gael drwy gysylltu â'r Clerc (029 2089 8008).

Os hoffech gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â Chlerc y Pwyllgor ar 029 2089 8008 neu Ruth Hatton, y Dirprwy Glerc, ar 029 2089 8019.

Yn gywir

David Melding AC
Cadeirydd

Atodiad 1

Cwestiynau ymgynghori

Canllaw yn unig yw'r cwestiynau ymgynghori hyn. Nid oes angen ateb pob cwestiwn, felly mae'n bosibl y byddwch am ganolbwyntio ar rai cwestiynau yn unig.

Os ydych o'r farn y dylai'r ymchwiliad ystyried materion nad oes cwestiwn penodol yn cyfeirio atynt, yn ymwneud â safon neu'r gwaith o brosesu Deddfau yn y Cynulliad Cenedlaethol, dylech nodi'r materion hynny yn eich ateb i'r cwestiwn terfynol.

Lle bynnag y bo'n bosibl, cyfeiriwch at enghreifftiau penodol o Filiau a fu gerbron y Cynulliad Cenedlaethol yn ystod y Pedwerydd Cynulliad.

Technegau drafftio

1. Yn gyffredinol, a ydych o'r farn bod prosesau drafftio deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol yn cyd-fynd â'r arfer gorau ar gyfer drafftio deddfwriaeth yn y Deyrnas Unedig?

2. 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?

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

4. 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?

5. A oes rheswm dros wahaniaethu, yn eich atebion i gwestiynau 1-4, rhwng Biliau a gwelliannau a ddrafftiwyd gan Lywodraeth Cymru a Biliau a gwelliannau eraill?

6. Fel rheol gyffredinol, a yw arddull ddrafftio Biliau a gwelliannau a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol yn unol â'r arfer gorau modern?

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

    a. defnyddio iaith glir;

    b. osgoi defnyddio ymadroddion hynafol neu ddiangen;

c. niwtraledd o ran rhyw;

d. cyfieithu;

e. hyd brawddegau;

f. pa mor gymhleth yw adrannau ac is-adrannau;

g. defnyddio datganiadau o ddiben;

h. defnyddio darpariaethau sy'n cynnig troslowg;

i. rhannu Biliau yn Rhannau ac yn Benodau;

j. defnyddio penawdau gwahanol;

k. defnyddio Atodlenni;

l. nodiant ar gyfer rhifau a llythrennau;

m. agweddau eraill ar strwythur Biliau;

n. defnyddio enghreifftiau mewn testun deddfwriaethol;

o. defnyddio eithriadau, amodau neu arbedion;

p. defnyddio tablau, fformiwlâu a diagramau;

q. cynnwys deunydd diangen neu ddeunydd nad yw'n ymddangos y bwriedir iddo gael effaith ddeddfwriaethol;

r. defnyddio deddfwriaeth sy'n sefyll ohoni ei hun, a deddfwriaeth sy'n gweithredu drwy gyfeirio at ddeddfwriaeth arall;

s. diwygio testun deddfwriaeth arall.

8. 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;

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

10. 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 1-9 uchod?

11. Yn gyffredinol, a fanteisir ar gyfleoedd priodol i gydgrynhoi deddfwriaeth, fel ymarfer ar wahan neu fel rhan o'r broses o wneud deddfwriaeth sylweddol newydd?

12. Pa effaith y mae cymhwysedd deddfwriaethol yn ei chael ar y drefn o ran drafftio Biliau, neu ar y technegau a ddefnyddir, yn ôl pob golwg?

13. I ba raddau y mae'r effaith honno'n adlewyrchu'r model cymhwysedd deddfwriaethol a fabwysiadwyd yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006?

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

Datblygu ac esbonio polisïau

15. 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?

16. Yn benodol –

    a. a yw'r prosesau ar gyfer ymgynghori wrth ddatblygu polisïau yn ymddangos yn briodol ac yn effeithiol?
    b. a yw'r prosesau ar gyfer asesu effaith yn ymddangos yn briodol ac yn effeithiol?
    c. a yw dibenion deddfwriaeth o ran polisi yn cael eu hegluro'n gywir ac yn ddigonol i Aelodau'r Cynulliad a'r cyhoedd?

17. 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?

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

19. 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;
    b. cynnwys deunydd polisi cefndirol;
    c. defnyddio enghreifftiau i ddangos yr hyn y bwriedir i ddarpariaethau ei gyflawni;
    d. defnyddio tablau, diagramau a lluniau eraill.

20. A oes gwahaniaethau sylweddol, fel rheol gyffredinol, rhwng safon Memoranda Esboniadol ar gyfer Biliau a gyflwynir gan Lywodraeth Cymru a Biliau eraill?

21. 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?

Y cydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth?

22. 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?

23. 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?

24. A yw’r defnydd o ddarpariaethau Harri VIII (pwerau i ddiwygio Deddfau drwy is-ddeddfwriaeth) yn gyffredinol foddhaol, neu a yw’n rhywbeth sy’n peri pryder?

25. A oes trefniadau priodol ac effeithiol ar gyfer esbonio a chyfiawnhau’r broses o arfer pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth?

26. 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?

27. Sut y gellir rhoi’r egwyddorion hynny ar waith yn effeithiol?

Gwaith craffu’r Cynulliad

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

29. 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?

30. A ellir defnyddio’r Cyfnod Adrodd yn dilyn Cyfnod 3 yn fwy effeithiol?

31. A yw Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol yn darparu cyfleoedd digonol ac effeithiol i ddiwygio Biliau?

32. A yw arferion y Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd yn darparu cyfleoedd digonol ac effeithiol i ddiwygio Biliau?

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

34. Pa drefniadau, os o gwbl, y dylid eu gwneud ar gyfer craffu'n ffurfiol ar ddeddfwriaeth a basiwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol ar ôl y broses ddeddfu?

35. 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?

36. 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?

37. 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?

38. 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?

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

40. A gododd unrhyw bryderon penodol yn sgîl gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i basio Deddfau, a roddwyd o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006?

41. Pa sylwadau eraill yr hoffech eu gwneud ynghylch y broses o basio Deddfau gan y Cynulliad Cenedlaethol?