

Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

Fframweithiau polisi cyffredin ar draws y DU: craffu ar gytundebau fframwaith anneddfwriaethol

Mae'r papur hwn yn cynnig gweithdrefn enghreifftiol ar gyfer gwaith craffu'r Cynulliad ar drefniadau fframwaith polisi cyffredin anneddfwriaethol drafft ar draws y DU, fel man cychwyn ar gyfer trafodaeth ar 14 Hydref 2019.

Disgwylir y dilynir trefniadau anneddfwriaethol, yn hytrach na chreu deddfwriaeth, yn y mwyafrif o feysydd polisi sy'n gofyn am fframweithiau cyffredin. Efallai y ceir hefyd gytundebau rhynglywodraethol ategol mewn meysydd polisi sy'n gofyn am ddeddfwriaeth.

Mae'r papur hwn yn cynnig sefydlu proses drwy ofyn i Lywodraeth Cymru ymrwymo'n ysgrifenedig i:

- roi gwybod i bwyllgorau'r Cynulliad am y cynnydd a wneir o ran datblygu fframweithiau;
- gosod cytundebau fframwaith drafft gerbron y Cynulliad h.y. unwaith y bydd eu testun yn sefydlog ond cyn iddynt gael eu cytuno'n derfynol;
- cynnwys deunydd esboniadol penodedig o fewn pob cytundeb drafft, neu ochr yn ochr â nhw;



- hwyluso gallu'r Pwyllgor Busnes i gydlynu gwaith craffu pwyllgorau a chytuno ar amserlenni ar gyfer cwblhau'r gwaith craffu hwnnw;
- ystyried ac ymateb i unrhyw adroddiadau pwyllgor (a chaniatáu i unrhyw ddadl gysylltiedig ynghylch adroddiad pwyllgor gael ei chynnal) cyn cwblhau cytundeb fframwaith.

1. Y cefndir

1. Ers sefydlu'r Pwyllgor ym mis Mehefin 2016, mae wedi ystyried sut y gallai polisiau datganoledig sy'n cael eu llywodraethu ar hyn o bryd gan fframweithiau'r UE weithredu ar ôl i'r DU ymadael â'r UE.
2. Roedd hyn yn cynnwys craffu ar Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 a monitro datblygiad rhaglen fframweithiau polisi cyffredin ar gyfer gwaith rhynglywodraethol ar draws y DU.
3. Mae Cadeirydd y Pwyllgor wedi cyfrannu at drafodaethau parhaus yn y Fforwm Rhyngseneddol ar Brexit ynghylch cydlynu'r gwaith craffu ar draws Cynulliadau a Seneddau'r DU.
4. Yn ystod tymor yr haf 2019, penderfynodd y Pwyllgor edrych yn fanylach ar ddatblygiad fframweithiau polisi cyffredin ar draws y DU. Ym mis Awst 2019, cyhoeddodd y Pwyllgor papur trafod a oedd yn crynhoi'r dealltwriaeth bresennol o'r rhaglen fframweithiau a'r her o ran craffu ar gyfer y Cynulliad.
5. Gan barhau â'r gwaith hwn, cytunodd y Pwyllgor i ddatblygu model i'r Cynulliad graffu ar y fframweithiau.
6. Mae'r papur hwn yn cynnwys model craffu cychwynnol y mae'r Pwyllgor wedi cytuno arno fel sail ar gyfer trafodaeth bellach gydag ystod o arbenigwyr cyfansoddiadol ar 14 Hydref 2019.
7. Nid yw'r papur yn rhoi trosolwg o'r rhaglen fframweithiau na gwaith ehangach y Pwyllgor yn y maes hwn. Gellir dod o hyd i hyn ym mhapur trafod y Pwyllgor.

Craffu

8. Mae'n debygol y bydd y rhan fwyaf o'r meysydd polisi a gwmpesir gan fframwaith yn ei gwneud yn ofynnol i lywodraethau'r DU gytuno ar gytundeb fframwaith anneddfwriaethol.

9. Bydd rhai meysydd polisi sy'n destun fframwaith â deddfwriaeth yn sail iddynt.

Elfennau deddfwriaethol

10. Yn unol â Rheolau Sefydlog y Cynulliad, mae wedi sefydlu gweithdrefnau ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth, a gellir defnyddio'r gweithdrefnau hyn i graffu ar agweddau deddfwriaethol unrhyw fframwaith. Er enghraifft:

Math o ddeddfwriaeth	Gweithdrefn
Bil y Cynulliad	Rheol Sefydlog 26
Is-ddeddfwriaeth y Cynulliad	Rheol Sefydlog 27
Bil San Steffan sy'n ceisio gwneud darpariaeth mewn maes datganoledig	Rheol Sefydlog 29
Is-ddeddfwriaeth San Steffan sy'n ceisio diwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn maes datganoledig	Rheol Sefydlog 30A
Offerynnau Statudol Gweinidogion y DU i gyfyngu cymhwysedd y Cynulliad dros dro (o dan Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018)	Rheol Sefydlog 30B

11. Nid yw'r rhestr uchod yn gynhwysfawr, ond mae'n dangos y math o ddull deddfwriaethol y gellid ei ddefnyddio i fod yn sail i fframwaith a gweithdrefn graffu gysylltiedig y Cynulliad. Mewn sawl achos, ychwanegir at y darpariaethau mewn Rheolau Sefydlog gan gytundebau rhyng-sefydliadol rhwng y Cynulliad a'r Llywodraeth.

12. Nid yw'r Pwyllgor wedi ystyried y cwestiwn p'un a oes angen gwella'r gweithdrefnau hyn ai peidio i sicrhau eu bod yn delio'n ddigonol â deddfwriaeth sy'n sefydlu fframwaith.

13. Er enghraifft, a ddylid diwygio Rheol Sefydlog 26 i ychwanegu gofyniad i unrhyw ddarpariaethau sy'n ymwneud â fframwaith polisi cyffredin ar draws y DU gael eu nodi yn y ddogfennaeth sy'n cyd-fynd â Bil?

Cwestiwn

- A yw gweithdrefnau craffu deddfwriaethol y Cynulliad yn ddigonol i sicrhau craffu digonol ar ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â fframweithiau polisi cyffredin ar draws y DU?

Cytundebau fframwaith anneddfwriaethol

14. Ar hyn o bryd, nid oes gan y Cynulliad ddim gweithdrefnau ffurfiol ar waith ar gyfer craffu ar y cytundebau fframwaith anneddfwriaethol y disgwylir iddynt gael eu datblygu ar gyfer y rhan fwyaf o'r meysydd polisi sy'n destun fframwaith.

15. Er mor bwysig yw sicrhau bod gweithdrefnau'r Cynulliad yn ddigonol ar gyfer craffu ar agweddau deddfwriaethol fframweithiau, bydd y papur hwn - a'r drafodaeth ar 14 Hydref - yn canolbwyntio ar ddatblygu dull o graffu ar y cytundebau fframwaith anneddfwriaethol.

2. Y model

Nodyn ar y cytundebau fframwaith

16. Mae'r ddogfen/dogfennau fframwaith sy'n cael eu hystyried ar gyfer y broses graffu hon yn gytundebau rhynglywodraethol.

17. O ganlyniad, er y gallai'r cytundebau hyn effeithio ar ddatblygiad polisi yng Nghymru, ni allant gyfyngu ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Byddai angen i unrhyw gyfyngiad ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad gael ei wneud drwy ddulliau deddfwriaethol, a byddai'n ddarostyngedig i'r gweithdrefnau sydd gan y Cynulliad ar waith ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth o fewn ei feysydd cymhwysedd.

18. Gall camau gweithredol gan Lywodraeth Cymru i ddod i gytundeb sy'n cyfyngu ar lefel yr hyblygrwydd polisi sydd ar gael iddi fod yn destun craffu gan y Cynulliad.

19. O ystyried arwyddocâd cyfansoddiadol a gwleidyddol y cytundebau fframwaith, a'u rhyngweithio posibl â mesurau deddfwriaethol, gellir gwneud achos dros ddilyn dull ffurfiol o graffu.

20. Fodd bynnag, yn dilyn unrhyw broses graffu, mater i Lywodraeth Cymru fydd gwneud y penderfyniad terfynol i ymrwymo i gytundeb rhynglywodraethol - penderfyniad gweithredol y bydd y Cynulliad a'i bwyllgorau yn dwyn Gweinidogion Cymru i gyfrif amdano wedi hynny.

21. Nod y model craffu drafft a awgrymir yn adran nesaf y papur hwn yw sicrhau cydbwysedd rhwng sicrhau bod gan Lywodraeth Cymru ryddid i gyflawni ei rôl weithredol gan ganiatáu lefel briodol o graffu gan y Cynulliad. Yn hollbwysig, mae'r model drafft wedi'i gynllunio i sicrhau bod Llywodraeth Cymru yn cael cyfle i ystyried barn pwyllgorau'r Cynulliad cyn i gytundeb fframwaith gael ei gwblhau a'i lofnodi.

Cyfnodau craffu

22. Fel yr eglurwyd ym mhapur trafod diweddar y Pwyllgor, mae llywodraethau'r DU yn disgrifio datblygiad y fframweithiau yn ôl proses pum cam.

23. Mae'r elfen hon o'r gwaith yn canolbwyntio ar y pedwerydd cam, sef unwaith y bydd cytundeb fframwaith drafft wedi'i ddatblygu.

Ymgysylltiad cynnar

24. Bydd yn bwysig cychwyn proses tracio ac ymgysylltu yn ystod y cam blaenorol. Fodd bynnag, fel yr ystyriwyd ym mhapur trafod y Pwyllgor, gallai hwn fod yn ddull craffu llai ffurfiol - yn debyg i'r ymgysylltiad sydd gan bwyllgorau'r Cynulliad â chynigion Papur Gwyrdd a Gwyn.

25. Y tu ôl i'r llenni, mae'r staff sy'n cefnogi'r Cynulliad wrth ei waith craffu yn datblygu dull o dracio datblygiad fframweithiau ym mhob un o'r meysydd polisi a nodwyd. Bydd y wybodaeth hon yn caniatáu iddynt rybuddio Pwyllgorau'r Cynulliad mewn digon o amser i benderfynu ar eu dull o graffu ar bob maes fframwaith.

26. Er bod y Pwyllgor yn cydnabod pwysigrwydd cwblhau'r fframweithiau'n amserol, byddai'r Pwyllgor yn disgwyl gweld y drafftiau amlinellol cyhoeddedig ar gyfer fframweithiau wrth iddynt ddod ar gael. Bydd hyn o gymorth sylweddol wrth flaenoriaethu'r gwaith craffu ar feysydd mwy dadleuol neu gymhleth.

Cyfnod 1: Dogfennau a osodwyd

- 27.** Gan mai proses graffu yn seiliedig ar ddogfennau sydd yma, mae angen pwynt mynediad i'r Cynulliad sy'n sbarduno'r broses hon.
- 28.** Byddai ymrwymo Llywodraeth Cymru i osod cytundebau fframwaith drafft (a gwybodaeth esboniadol gysylltiedig) unwaith y bydd testun y cytundeb wedi'i gytuno dros dro rhwng y llywodraethau (h.y. unwaith y bydd yn cychwyn ar y pedwerydd cyfnod) yn fan cychwyn clir i'r Cynulliad gynnal gwaith craffu.
- 29.** Wrth geisio gosod y testunau hyn, mae'n werth ystyried hefyd y wybodaeth y dylai'r testunau hyn ei chynnwys, neu'r wybodaeth y dylid ei darparu mewn memorandwm cysylltiedig.
- 30.** Mae'r math o wybodaeth y gellid gofyn amdani yn cynnwys:
- amcanion polisi'r fframwaith;
 - y dystiolaeth i gefnogi'r angen am fframwaith yn y maes hwn;
 - crynodeb o'r broses ymgynghori a'r ymatebion a gafwyd;
 - trefniadau llywodraethu, gan gynnwys y broses ar gyfer datrys anghydfodau a'r mecanwaith adolygu;
 - asesiad o'r effaith ar ddatganoli, h.y. i ba raddau y mae'r cytundeb fframwaith hwn yn cyfyngu ar gymhwysedd gweithredol, ac i ba raddau y mae'r cyfyngiadau a osodir gan y cytundeb fframwaith yn cymharu â'r rhai sy'n bodoli o dan fframweithiau cyfredol yr UE;
 - asesiad o'r effaith ddeddfwriaethol h.y. pa ddeddfwriaeth, sydd wedi'i phasio neu sy'n gysylltiedig, sydd ynghlwm wrth y fframwaith hwn (cyfraith yr UE a ddargedwir, OSau eraill, deddfwriaeth sylfaenol) ac unrhyw faterion sy'n ymwneud â chydysyniad deddfwriaethol; ac
 - asesiad o'r effaith ariannol.

Cwestiynau

- A ddylid gosod cytundebau fframwaith drafft gerbron y Cynulliad?
- Os ystyrir ei bod yn ddymunol gofyn i gytundebau fframwaith drafft gael eu gosod gerbron y Cynulliad, yna beth yw'r llwybr priodol i sicrhau bod hyn yn digwydd? (e.e. cytundeb Cynulliad-Llywodraeth Cymru, Rheolau Sefydlog ac ati.)
- A yw'r rhestr a awgrymir o wybodaeth y dylid gofyn amdani o fewn neu'n ategol i bob cytundeb drafft yn ddigonol? A ddylid dileu neu ychwanegu unrhyw beth at y rhestr hon?

Cam 2: Cyfnod craffu

- 31.** Ar ôl i gytundeb fframwaith drafft gael ei osod, y dasg nesaf yw ystyried sut y dylid craffu arno.
- 32.** O ystyried eu cymhlethdod tebygol, ymddengys mai'r dull mwyaf priodol yw i bwyllgorau gynnal gwaith craffu.
- 33.** Os derbynnir hyn, yna mae angen cydlynu gwaith y pwyllgorau hefyd.
- 34.** Y cyfrwng amlwg ar gyfer hyn fyddai drwy'r Pwyllgor Busnes.
- 35.** Yn unol â sut mae'r Pwyllgor Busnes yn cydlynu'r gwaith o graffu ar Filiau a memoranda cydsyniad deddfwriaethol, gallai chwarae rôl wrth benderfynu pa bwyllgor(au) ddylai fod yn gyfrifol am graffu ar bob cytundeb fframwaith drafft ynghyd â'r amserlen ar gyfer craffu.
- 36.** Byddai hyn hefyd yn arwain at ddull cydgysylltiedig wrth sicrhau y gallai unrhyw ddeddfwriaeth sy'n gysylltiedig â chytundeb fframwaith drafft penodol gael ei glustnodi i'r un pwyllgor.
- 37.** Unwaith y bydd cytundeb fframwaith drafft yn cael ei glustnodi i bwyllgor, mater i'r pwyllgor fyddai penderfynu sut y mae am graffu ar y cytundeb, gan gynnwys penderfynu sut y mae'n cysylltu ag unrhyw agwedd ddeddfwriaethol ar fframwaith ac unrhyw elfen ryngseneddol yr oedd am ei chynnwys yn y gwaith.

Cwestiynau

- Ai craffu gan bwyllgor yw'r dull mwyaf priodol o graffu?
- Ai Pwyllgor Busnes y Cynulliad ddylai ymgymryd â'r rôl a ddisgrifir - hynny yw, arwain trefniadau cydlynu ac amserlennu gwaith craffu pwyllgorau?
- A oes ffyrdd eraill o reoli'r trefniadau cydlynu ac amserlennu ar gyfer craffu?

Cyfnod 3: Diwedd y cyfnod hwn o graffu

- 38.** Nod y model craffu a gynigir yn y papur hwn yw sefydlu proses i alluogi un o bwyllgorau'r Cynulliad i gynnal gwaith craffu ystyrlon ar y cytundebau fframwaith drafft, ochr yn ochr ag elfennau fframwaith eraill, gan gynnwys deddfwriaeth.

39. Nid yw'n amcanu i reoli gallu Llywodraeth Cymru i ymrwymo i gytundeb fframwaith rhynglywodraethol gan mai penderfyniad gweithredol i Weinidogion Cymru yw hyn - penderfyniad y gall y Cynulliad ddwyn Gweinidogion Cymru i gyfrif amdano wedi hynny.

40. Lle mae fframwaith yn cynnwys elfennau deddfwriaethol, mae gan y Cynulliad weithdrefnau ar waith i arfer mesurau rheoli, er enghraifft trwy'r broses cydsyniad deddfwriaethol.

41. Fel y disgrifir uchod yn y cynnig i bwyllgorau gynnal gwaith craffu, ac yn debyg i'r broses graffu ar femoranda cydsyniad deddfwriaethol, byddai pwyllgor yn cael amserlen ar gyfer adrodd ar gytundebau fframwaith drafft.

42. Mae'n dilyn felly y byddai'r Cynulliad, fan leiaf, eisiau gofyn i Lywodraeth Cymru ymrwymo i beidio llunio cytundeb fframwaith nes bod pwyllgor wedi adrodd neu nes bod y dyddiad cau ar gyfer adrodd (a bennwyd gan y Pwyllgor Busnes) wedi mynd heibio.

43. Gellid cryfhau hyn ymhellach trwy ofyn i Lywodraeth Cymru ymrwymo i ymateb i unrhyw sylwadau a wneir gan bwyllgor cyn bwrw ymlaen i wneud cytundeb ac, yn unol â threfniadau adrodd arferol y pwyllgor, caniatáu amser ar gyfer cynnal dadl 'cymryd sylw' ynghylch adroddiad y pwyllgor yn y Cyfarfod Llawn.

44. I grynhoi, cynigir mai'r pwynt gorffen ar gyfer y cam craffu mwy ffurfiol hwn fyddai, fwy neu lai, proses adrodd arferol pwyllgorau oni bai eu bod yn dewis peidio adrodd neu os na wnaethant adrodd o fewn yr amserlen a bennwyd gan y Pwyllgor Busnes.

Cwestiwn

- A ydych yn cytuno mai proses adrodd arferol pwyllgorau (mewn amgylchiadau lle mae pwyllgor yn dewis adrodd) ddylai fod yn bwynt gorffen i'r gwaith craffu h.y.
 - adroddiadau pwyllgorau;
 - ymateb Llywodraeth Cymru;
 - dadl 'cymryd sylw' yn y Cyfarfod Llawn.
- A ddylai'r Cynulliad ofyn i Lywodraeth Cymru ymrwymo i beidio â llunio cytundeb fframwaith nes bod pwyllgor yn adrodd neu nes bod y dyddiad cau ar gyfer adrodd wedi mynd heibio?
- A oes ffyrdd eraill i bwyllgorau neu'r Cynulliad graffu ar gytundebau fframwaith drafft?

3. Sefydlu'r weithdrefn

45. Gellir sefydlu gweithdrefn graffu mewn sawl ffordd, gan gynnwys trwy:

- ei gosod mewn deddfwriaeth;
- ei nodi yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad; neu
- gwneud cytundeb rhyng-sefydliadol rhwng y Cynulliad (neu un o'i bwyllgorau) a Llywodraeth Cymru.

46. Mae gofyniad a nodir yn y gyfraith neu yn Rheolau Sefydlog y Cynulliad yn cario mwy o bwysau nag un a sefydlwyd trwy gytundeb, ond mae'r cwestiwn yn codi beth fyddai'n gymesur ac yn briodol o dan yr amgylchiadau.

47. Mae cwestiwn hefyd o ran yr amser sydd ar gael i sefydlu gweithdrefn newydd a'r angen posibl am rywfaint o hyblygrwydd wrth gymhwyso unrhyw weithdrefn newydd a sefydlir.

48. Yn yr amgylchiadau hyn, gellid ystyried y byddai'n ffordd gymesur ac ymarferol o sefydlu'r weithdrefn hon pe gofynnid am ymrwymiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru yn cytuno i'r gofynion craffu a ddisgrifir yn y papur hwn, gan ategu hynny, o bosibl, gyda chytundeb rhyng-sefydliadol sy'n amlinellu'r broses, yn ddull cymesur ac ymarferol o sefydlu'r weithdrefn hon.

Cwestiynau

- A ydych yn cytuno y dylid sefydlu'r weithdrefn graffu hon trwy gytundeb rhyng-sefydliadol rhwng y Cynulliad (neu un o'i bwyllgorau) a Llywodraeth Cymru?
- Fel arall (neu ynghyd â'r awgrym uchod), a ddylid sefydlu trefniadau craffu trwy Reolau Sefydlog y Cynulliad?
- A oes achos dros ddilyn llwybr deddfwriaethol ar gyfer ffurfioli'r broses o graffu ar gytundebau fframwaith?
- Sut y gall sefydlu gweithdrefnau craffu'r Cynulliad weithio ochr yn ochr â'r prosesau craffu sydd wedi'u sefydlu yn neddfwrfeydd eraill y DU?

Alun Davidson
Clerc Pwyllgor MADY
alun.davidson@cynulliad.cymru

