

**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/0609/14

David Melding AC  
Cadeirydd  
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
Caerdydd

30<sup>ain</sup> Mehefin 2014

Annwyl David

Diolch ichi am eich llythyr dyddiedig Ebrill 2014 yn gwahodd tystiolaeth ar gyfer Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i wneud cyfreithiau yn y Pedwerydd Cynulliad.

Rwyf yn amgáu ymateb ar ran Llywodraeth Cymru, y gobeithiaf y byddwch yn ei gael yn ddefnyddiol.

Yr eiddoch yn gywir,

**CARWYN JONES**

# PWYLLGOR MATERION CYFANSODDIADOL A DEDDFWRIAETHOL: GWNEUD CYFREITHIAU YN Y PEDWERYDD CYNULLIAD

## Ymateb Llywodraeth Cymru

Hwn yw ymateb Llywodraeth Cymru i'r gwahoddiad i gyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig i ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i wneud cyfreithiau yn y Pedwerydd Cynulliad.

Mae Llywodraeth Cymru yn nodi'r cylch gorchwyl a bennwyd yn llythyr y Pwyllgor dyddiedig Ebrill 2014 ac yn croesawu'r cyfle hwn i gyfrannu i'r ymchwiliad. Rydym wedi ymrwymo i lunio deddfwriaeth ddwyieithog o ansawdd uchel:

- a fydd yn parhau;
- na fydd angen ei diwygio'n aml;
- na fydd angen i'r llysoedd benderfynu ei hystyr;
- a fydd yn rhoi effaith i bolisiau'r llywodraeth;
- a fydd yn lleihau costau cydymffurfio i ddefnyddwyr; ac
- yn cyfyngu ar gyfleoedd i'w hosgoi.

Mae Llywodraeth Cymru yn falch o'r hyn a gyflawnodd wrth hyrwyddo'i Rhaglen Ddeddfwriaethol uchelgeisiol yn ystod y Pedwerydd Cynulliad. Mae'r ddeddfwriaeth a basiwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol eisoes o fudd sylweddol i bobl Cymru, a bydd yn parhau felly. Mae hyn yn amrywio o ddiwygiadau sylfaenol yn y gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru i newidiadau yn y systemau ar gyfer rhoi organau, y disgwylir iddynt arbed llawer o fywydau. Yn fwyaf diweddar, gobeithiwn y caiff Bil Tai (Cymru) ei basio'n fuan er mwyn cyflwyno system newydd a radical ar gyfer rheoleiddio tai rhent yn y sector preifat ac, ymhlith pethau eraill, gwella ac ail-lunio'r gyfraith ar ddigartrefedd.

Er nad ydym yn cymharu tebyg â'u debyg yn hollol, mae'n werth nodi bod nifer y tudalennau o ddeddfwriaeth sylfaenol a basiwyd yn y Cynulliad hwn hyd yma (gan gynnwys y Bil Tai) oddeutu 700 tudalen. Erbyn Gorffennaf 2010 y ffigur cyfatebol (mewn perthynas â Mesurau) oedd 239. Yn gyffredinol, a chan gynnwys y Mesurau cymharol fawr a basiwyd yn ddiweddarach yn ystod y Trydydd Cynulliad, ar gyfartaledd mae allbwn deddfwriaethol y Llywodraeth wedi dyblu yn ystod y Cynulliad presennol.

Mae datblygu cyfraith yn waith haws ei ddweud na'i wneud, hyd yn oed i lywodraethau a deddfwrfeydd sydd â charifoedd o brofiad a digonedd o arbenigedd. Yng Nghymru mae'n parhau'n faes cymharol newydd, i Lywodraeth Cymru fel noddwr y rhan fwyaf o'r ddeddfwriaeth a hefyd i'r Cynulliad Cenedlaethol fel deddfwrfa yn ei llawn dwf. Er gwaethaf y cyfan a gyflawnwyd hyd yma, prif flaenoriaeth drefniadol Llywodraeth Cymru yw sicrhau y gall gyflwyno deddfwriaeth sydd wedi ei hystyried yn drwyadl, ei drafftio'n dda ac sy'n bodloni dyheadau polisi'r Gweinidogion, ar gyfer ei hystyried gan y Cynulliad.

Cyflwynir ein hymateb mewn pedair Rhan ynghyd ag Atodiad o nodiadau, fel a ganlyn:

**Rhan 1                    Datblygu deddfwriaeth (cyffredinol)**

**Rhan 2                    Materion gweithdrefnol a chraffu**

**Rhan 3                    Arferion drafftio deddfwriaethol**

**Rhan 4                    “Llyfr statudau” a hygyrchedd**

**Atodiad**

**Dogfen: Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol, Canllawiau Drafftio Deddfwriaethol**

## RHAN 1

### Datblygu deddfwriaeth (cyffredinol)

#### *Datblygu polisi*

1. Mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod, cyn cychwyn y broses o ddatblygu deddfwriaeth, ei bod yn bwysig cael amcanion polisi a ddiffiniwyd yn eglur, ynghyd â sylfaen gadarn o dystiolaeth i gynnal yr amcanion. Mae'n hanfodol bod pawb sy'n ymwneud â datblygu deddfwriaeth yn deall, yn bur fanwl: yn gyntaf, sut y mae'r systemau presennol (os ydynt yn berthnasol) yn gweithredu mewn cyfraith a hefyd yn ymarferol; ac yn ail, pa newid yn union a ddymunir, at ba ddiben a chyda pha ganlyniad mewn golwg. Wrth ddatblygu polisi, ceir budd o ddisgyblaeth sy'n cynnwys cyfreithwyr, cwmsleriaid deddfwriaethol ac arbenigwyr economaidd ac ariannol yn y gwaith o herio'r cynigion er mwyn sicrhau eu bod yn gadarn. Mae herio'n bwysig, nid yn unig gan y ddeddfwrfa wrth graffu ar ddeddfwriaeth, od hefyd gan Weinidogion, gweision sifil ac aelodau o'r cyhoedd.
2. Rhan hanfodol o'r broses yw canfod a oed angen deddfu o gwbl. Nid deddfu bob amser yw'r ffordd fwyaf effeithiol na phriodol o weithredu polisi, a dylid profi'r angen am ddeddfwriaeth yn gyson yn ystod y cylch datblygu polisi. Drwy ystyried yn wybodus yr opsiynau sydd ar gael i ddelio â phroblem benodol, mae'n bosibl y deuir i'r casgliad nad oes angen deddfu, hwyrach oherwydd bod modd defnyddio pwerau sy'n bodoli eisoes, neu ddilyn llwybr gwahanol megis gwella'r dull o orfodi neu wneud newidiadau mewn canllawiau neu godau ymarfer. Mae deddfu yn opsiwn y gellir troi ato, yn unig, ar ôl rhoi ystyriaeth lawn i bob opsiwn arall sydd ar gael. Rhan o'r broses hon yw canfod unrhyw wrthdrawiadau neu anghysondebau â pholisïau neu ddarnau eraill o ddeddfwriaeth sydd hefyd yn cael eu datblygu gan Lywodraeth Cymru neu, yn wir, gan lywodraethau a deddfwrfeydd eraill, a dylid gwneud hynny mor gynnar ag y bo modd.
3. Mae dull y cylch datblygu polisi a weithredir gan Lywodraeth Cymru yn gymwys i'r holl gynigion ar gyfer deddfwriaeth. Mae pum cam yn y broses, sef (1) gwerthuso'r sefyllfa gyfredol, (2) ystyried yr achos dros newid, (3) nodi'r opsiynau ar gyfer newid, (4) dewis opsiwn a ffefrir a (5) cyflawni'r newid. Mae'n cynnwys:
  - nodi amcanion cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol y polisi a'r canlyniadau;
  - defnyddio tystiolaeth i ddatblygu cyfres o opsiynau;
  - nodi gwahanol effeithiau posibl y polisi;
  - asesu a fydd y polisi yn achosi buddion a fydd yn gynaliadwy;
  - arfarniad economaidd;
  - rheoli rhaglenni a phrosiectau; a
  - monitro a gwerthuso.
4. Ni ddylid tanbriso'r broses drylwyr hon o ddatblygu polisïau effeithiol a deddfwriaeth sylfaenol i'w hategu pan fo'n perthnasol. Y broses hon yw un o'r rhesymau pam y mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu rhaglen gynhwysfawr o hyfforddiant mewn datblygu deddfwriaeth ac wedi mabwysiadu polisi hyblyg ar ddyrannu adnoddau i'r meysydd gwaith allweddol.

## *Ymgynghori*

5. Mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i ddatblygu a gweithredu polisiau a deddfwriaeth mewn ffordd agored; proses a hyrwyddir drwy ymgysylltu ac ymgynghori ynghylch cynnig polisi o fewn y Llywodraeth ac yn allanol. Mae hyn yn cynnwys ymgynghori â Llywodraeth y DU, a hynny yn aml oherwydd cymhlethdod y setliad datganoli. Diben yr ymgysylltu a'r ymgynghori allanol yw rhoi gwybodaeth ar gael i'r cyhoedd, gwrandao ar ystod eang o fuddiannau, casglu mwy o wybodaeth a gwell gan bartion yr effeithir arnynt, a bod yn fwy ymatebol i'r hyn a glywir. Wrth gwrs, nid yw ymgynghori yn arwain bob amser at gonsensws, ond mae'n broses ddwyffordd o gyfnewid syniadau a gwybodaeth rhwng aelodau'r gymdeithas a Llywodraeth Cymru. Mae profiad yn awgrymu bod ymgynghoriadau bob amser yn fwy buddiol os ategir hwy drwy ymgysylltu'n anffurfiol, gan gynnwys trafod gyda rhanddeiliaid mewn cyfarfodydd, seminarau, a gweithdai, er mwyn casglu amrywiaeth mor eang ag y bo modd o safbwyntiau a sylwadau.
6. Bydd ymgysylltu ac ymgynghori o'r fath nid yn unig yn gwella'r ddealltwriaeth o sefyllfa, ond gall hefyd osgoi'r perygl o ddiwygio un rhan o system yn dameidiog, heb ystyried ei chysylltiadau â rhannau eraill.
7. Y prawf eithaf ar ddarn o ddeddfwriaeth yw a yw'n gwneud yr hyn y bwriadwyd iddo'i wneud, ac a yw o fudd i'r bobl. Mae craffu ôl-ddeddfwriaethol yn fater pwysig i Lywodraeth Cymru, sy'n nodi'r argymhellion a wnaed gan Gomisiwn y Gyfraith Cymru a Lloegr, mewn adroddiad a gyhoeddwyd yn Hydref 2006:
  - ar gyfer craffu ôl-ddeddfwriaethol dylid mabwysiadu dull esblygiadol (sy'n gyson â'r modd y mae'r system lywodraethu wedi datblygu);
  - dylid adeiladu ar yr hyn sydd eisoes yn ei le; a
  - dylid caniatáu i'r craffu ôl-ddeddfwriaethol mwyaf systematig ddigwydd mewn gwahanol ffurfiau.

## *Rheoli'r rhaglen ddeddfwriaethol*

8. Fel Prif Weinidog, byddaf yn arolygu penderfyniadau ynglŷn â chynnwys a rheolaeth Rhaglen Ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru gyda chymorth Bwrdd y Rhaglen Ddeddfwriaethol (grŵp o uwch-swyddogion sy'n cynnwys yr Ysgrifennydd Parhaol, Cyfarwyddwyr Cyffredinol, y Cyfarwyddwr Llywodraethu, Cyfarwyddwr y Gwasanaethau Cyfreithiol a'r Prif Gwnsler Deddfwriaethol). Rheolir y Rhaglen o ddydd i ddydd gan dîm unswydd (sef Uned y Rhaglen Ddeddfwriaethol (URhDd)), sy'n paratoi amserlenni manwl ar gyfer pob cyfnod yn y broses o ddatblygu a chraffu ar bob bil yn y Rhaglen. Adolygir yr amserlenni hyn yn rheolaidd gan URhDd a chan Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol (SCD), sef y swyddfa sy'n ymgymryd â drafftio deddfwriaeth y Llywodraeth.
9. Wrth amserlennu'r Rhaglen Deddfwriaethol cymerir i ystyriaeth nifer o ffactorau megis maint a chymhlethdod bil, y brys amdano, drafftio'r ddeddfwriaeth yn Gymraeg ac yn Saesneg, a'r amser sydd ar gael i'r Cynulliad ar gyfer craffu, mewn pwyllgor yn ogystal â chyfarfod llawn. Celfyddyd yn hytrach na gwyddor yw'r gwaith hwn, a rhaid ei gadw dan arolwg yn rheolaidd er mwyn sicrhau y cedwir ar y terfynau amser. Er hynny, mae'n broses sy'n gweithio'n dda ac yn gosod disgyblaeth ar y broses o ddatblygu deddfwriaeth.

10. Mae hynt pob bil unigol yn cael ei monitro hefyd o dan drefniadau llywodraethu sy'n peri bod byrddau prosiect yn adrodd wrth yr Uwch-swyddog Cyfrifol a benodir ar gyfer pob bil. Mae'r byrddau prosiectau a'r Uwch-swyddogion Cyfrifol yn gwneud asesiadau o hynt y bil a'r ffactorau risg eraill ac yn adrodd yn rheolaidd wrth Fwrdd y Rhaglen Ddeddfwriaethol. Yn ychwanegol, mae gan yr Adrannau drefniadau llywodraethu mewnlol at y diben o adrodd wrth y Gweinidog sy'n gyfrifol am y bil.

#### *Galluoedd deddfu*

11. Er pan gafwyd pwerau i wneud deddfwriaeth sylfaenol, mae llawer wedi ei wneud i wella galluoedd y Llywodraeth i ddeddfu. Mae SCD, er enghraifft, wedi dyblu ei maint dros y cyfnod hwnnw ac yn parhau i ehangu, gyda recriwtio pellach wedi cychwyn yn ddiweddar. Mae'r swyddfa wedi ei hailstrwythuro er mwyn recriwtio Cwnsleriaid Seneddol profiadol. Yn fwy cyffredinol, mae gwasanaeth sifil Cymru wedi rhoi cryn bwyslais ar ddatblygu sgiliau deddfwriaethol y swyddogion. Mae Bwrdd y Rhaglen Ddeddfwriaethol wedi ysgogi rhaglen eang o welliannau deddfwriaethol, ynghyd â rhaglen o addysg deddfwriaeth sy'n debygol o fod y fwyaf trwyadl yn y Deyrnas Unedig.

12. Mater sy'n peri pryder i Lywodraeth Cymru yw'r amser sydd ar gael i'r Aelodau graffu fel y dylent ar y biliau, swyddogaeth sydd o'r budd pennaf i bawb ohonom. Mae hyn yn arbennig o wir am yr amser sydd ar gael i Bwyllgor, yn enwedig pan gyflwynir biliau yn fuan ar ôl ei gilydd, sy'n dod o fewn cylch craffu yr un Pwyllgor pwnc. Mae craffu effeithiol a phriodol gan yr Aelodau yn rhan allweddol o'r broses deddfwriaethol, sy'n darparu'r cyfle angenrheidiol i herio ac ystyried newidiadau yn y gyfraith.

13. Mae'r Llywodraeth yn ymwybodol o bryderon y Pwyllgor Busnes ar y pwynt hwn, ac wedi cynyddu'r wybodaeth a ddarperir wrth gyflwyno biliau, yn awr ac yn y dyfodol, er mwyn cynorthwyo'r Pwyllgor gyda'i gynllunio. Mae perthynas waith effeithiol rhwng URhDd a swyddogion Comisiwn y Cynulliad, sy'n caniatáu cynllunio ymlaen mor bell ag y gellir, ac rydym wedi ymrwymo i gydweithio ar bob achlysur posibl i sicrhau na pheryglir y canlyniadau ar gyfer craffu. Fodd bynnag, nid yw'n briodol bob amser i'r Llywodraeth ohirio cyflwyno Biliau er mwyn caniatáu i Bwyllgor gwblhau ei ystyriaeth o Fil cynharach, neu gwblhau ymchwiliad sydd mewn llaw ganddo. Mae hwn yn faes y bydd yr Aelodau hwyrach yn dymuno'i ystyried ymhellach.

#### *Biliau heblaw biliau'r llywodraeth a gwelliannau*

14. Mae rôl a safle Biliau Aelodau yn y broses ddemocrataidd yn bwysig. Ond cydnabyddir bod datblygu deddfwriaeth effeithiol ac ymarferol yn broses fanwl ac ymdrechgar, a all fod yn arbennig o ddyrys i Aelodau nad oes mynediad ganddynt i beirianwaith y llywodraeth a'i harbenigedd o ran datblygu polisi, y gyfraith a drafftio. Mae arbenigedd polisi, yn arbennig, yn hanfodol oherwydd yr angen i ddeall sut y byddai cynigion yn gweithio yn ymarferol, a sut y byddent yn effeithio ar feysydd llywodraethu eraill. Os oes problem ynglŷn â'r naill neu'r llall o'r ystyriaethau hyn, gallai'r deddfwriaeth fod yn anodd neu'n amhosibl i'w gweithredu.

15. Cafwyd enghreifftiau o Filiau a ddatblygwyd yn annibynnol ar y cyfreithiau a'r systemau oedd yn bodoli eisoes oherwydd, gellir tybio, fod honno'n ffordd fwy uniongyrchol o bennu'r polisi y dymunai'r Aelod ei roi ar waith. Achos o'r fath oedd hwnnw pan geisiodd y Llywodraeth wneud newidiadau sylweddol yn ystod y Cyfnodau diwygio yn y Bil Safleoedd Rheoleiddiedig Cartrefi Symudol (sef Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) yn ddiweddarach), yn bennaf oherwydd ei fod yn ymddangos yn creu system newydd o reoleiddio ochr yn ochr â system oedd yn bodoli eisoes – nodwedd a allai fod wedi creu dryswch a biwrocratiaeth ddiangen. Am resymau cyffelyb y cysylltodd y Llywodraeth â'r Aelod oedd yn gyfrifol am y Bil yn ymwneud ag adfer costau meddygol am glefydau asbestos; o ganlyniad, drafftiodd y Bil gan ddefnyddio dull gwahanol i'r un a ragwelid ar y dechrau, cyn ei gyflwyno. Ar adegau eraill, yn ein barn ni, ceisiodd Biliau (ac yn wir, Mesurau) Aelodau fod yn rhy ragnodol yn y modd y pennwyd ar wyneb y Bil faterion na fuont yn destun cyfnod datblygu polisi cynhwysfawr nac ymgynghoriad llawn. Mae angen bod yn hyblyg mewn amgylchiadau o'r fath; am y rheswm hwnnw yn rhannol yr ail-luniwyd y Mesur Meysydd Chwarae. Roedd angen gwneud gwelliannau sylweddol hefyd yn y Mesur Diogelwch Tân Domestig am resymau polisi a drafftio.
16. Hyd yma, nid oes unrhyw Filiau Aelodau wedi eu pasio heb eu diwygio'n sylweddol (neu eu hamnewid) gan y Llywodraeth. Nid beirniadaeth yw hynny. Am y rhesymau a nodir uchod, mae'n anochel y bydd Llywodraeth y dydd yn ymyrryd mewn nifer o ffyrdd, a bydd llunio bil heb fanteisio ar beirianwaith y Llywodraeth yn parhau'n arbennig o anodd.
17. Ni wyddys eto sut y bydd Biliau Pwyllgor yn cael eu datblygu a'u dwyn gerbron, ond mae'r Llywodraeth yn parhau i weld rôl iddi ei hunan o ran defnyddio peirianwaith y Llywodraeth i ddeddfu ar faterion lle mae consensws trawsbleidiol llawn a chytundeb bod angen diwygio'r deddfwriaeth (mae Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) yn enghraifft o'r fath).
18. Mae angen gwneud gwaith pellach hefyd i ganfod beth (os oes rhywbeth) y gellid ei wneud i hwyluso gwelliannau, nas cynigir gan y Llywodraeth, a gânt eu derbyn gan y Cynulliad. Mae'n llawer anos i berson na fu'n ymwneud â drafftio'r bil gwreiddiol ddrafftio gwelliannau sy'n dechnegol gywir. Dylid ystyried ymhellach hefyd i ba raddau y gellir cyrraedd dealltwriaeth gyffredin ynglŷn â sail y cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer darpariaethau heblaw darpariaethau'r Llywodraeth mewn Biliau Cynulliad. Yr hyn sy'n codi yma yw mai mater i'r Cwnsler Cyffredinol, unwaith y bydd Bil wedi ei basio, yw ystyried a ddylid cyfeirio Bil i'r Goruchaf Lys o dan adran 112 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ynteu amddiffyn Bil o'r fath os cyfeirir ef gan Swyddog Cyfraith y DU. Yn ychwanegol, mae'r pwyntiau a wnaed uchod ynghylch peirianwaith y Llywodraeth yn gymwys yma hefyd.

#### *Meddalwedd drafftio deddfwriaeth*

19. Mae SCD wedi profi anawsterau yn ystod y Cynulliad hwn gyda'r feddalwedd drafftio deddfwriaethol a gaffaelwyd ar y cyd rhwng y Llywodraeth a Chomisiwn y Cynulliad yn 2010. O safbwynt y Llywodraeth, pwrpas y feddalwedd drafftio deddfwriaethol oedd ysgafnhau'r baich o ddrafftio a pharatoi deddfwriaeth, ond i'r

graddau yr ymdrinnid â diwygiadau cafodd effaith i'r gwrthwyneb. Mae defnyddio'r feddalwedd yn ystod y cyfnodau diwygio, am wahanol resymau, yn wastraffus o amser ac adnoddau. Gorfodir Cwnsleriaid Deddfwriaethol i dreulio amser helaeth yn sicrhau bod diwygiadau wedi eu cynhyrchu mewn fformat electronig tra phenodol, yn hytrach na threulio amser digonol yn sicrhau bod y cynnwys yn dechnegol gywir ac wedi ei ddrafftio'n dda.



## RHAN 2

### Materion gweithdrefnol a chraffu

#### *Craffu*

20. Wrth ystyried y lefel o graffu sy'n briodol ar gyfer biliau, er bod rhaid bodloni rhai safonau ynglŷn â thryloywder ac ymgynghori ym mhob achos, ym marn y Llywodraeth mae llawer yn dibynnu ar amgylchiadau penodol y Bil a gynigir. Yn ddiamau, mewn rhai amgylchiadau byddai'n briodol cyhoeddi Bil drafft cyn ei gyflwyno neu ganiatáu rhagor o amser ar gyfer craffu Cyfnod 1 neu, yn wir, fynd ymlaen i Gyfnod Adrodd. Gellid gwneud hynny, er enghraifft, mewn amgylchiadau pan fo Bil yn arbennig o gymhleth a'i effaith ar y cyhoedd yn gymharol sylweddol, neu pan fo Bil yn gwneud diwygiad helaeth ac yn hir iawn. I'r gwrthwyneb, fodd bynnag, daw adegau pan fydd amser yn fater o bwys hanfodol, neu pan fo darpariaethau'r Bil yn annadleuol. Mewn amgylchiadau o'r fath byddai ymgynghori neu graffu ymhellach naill ai'n amhriodol, yn anghymesur neu'n amhosibl.
21. Mae defnyddio Cyfnod Adrodd yn fater i'r Aelod sy'n gyfrifol am y Bil ei gynnig, a dylid ei ystyried fesul achos unigol. Roedd y Cyfnod Adrodd yn arbennig o bwysig yn ystod hynt y Bil a ddaeth wedyn yn Ddeddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 oherwydd ei ail-lunio (ac yn wir, ehangu) yn sylweddol yn yng Nghyfnod 2. Roedd y Cyfnod Adrodd yn sicrhau cyfle i ystyried yn briodol y nifer fawr o welliannau a gyflwynwyd yng Nghyfnodau 2 a 3, a oedd wedi trawsnewid hanfodol y Bil fel y'i cyflwynwyd, a sicrhau cyfnod i adfyfrio ar y Bil. Roedd y cyfnod adrodd rhan hefyd hanfodol o hynt Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 oherwydd maint a chymhlethdod y Bil hwnnw a nifer y gwelliannau a gyflwynwyd.
22. Ar y llaw arall, mater yn gyntaf oll i adran 111 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 a Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol yw i ba raddau y ceir prysuro hynt Biliau drwy'r craffu. Mae Rheolau Sefydlog y Cynulliad hwn yn gwneud darpariaeth eglur ar gyfer 'gweithdrefn garlam' sy'n cwtogi'r craffu ar filiau pan fo'r angen yn codi a'r Pwyllgor Busnes o'r farn bod hynny'n briodol. Mae'r Llywodraeth yn credu y daw adegau pan fydd yn briodol neu'n angenrheidiol trin Biliau yn unol â'r weithdrefn garlam. Roedd yn ofynnol, er enghraifft, fod Deddf Cyllid y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2014 mewn grym erbyn dechrau blwyddyn ariannol 2014/2015, er mwyn osgoi hyd at flwyddyn o oedi pe byddid wedi methu'r dyddiad hwnnw, gan fod y Bil yn cyflawni argymhellion a wnaed mewn adroddiad gan Swyddfa Archwilio Cymru yng Ngorffennaf 2012. Cytunodd Cynulliad Cenedlaethol Cymru i ddilyn y weithdrefn garlam, gan alluogi'r Bil i fynd trwy'r broses ddeddfwriaethol yn yr amser byrraf posibl, a llwyddwyd i gadw o fewn y terfyn amser cyfyng iawn. Yn ychwanegol, roedd y Llywodraeth yn ymwybodol bod y polisi oedd yn y Bil hwnnw wedi ei drafod a'i ystyried yn helaeth gan dri o bwyllgorau'r Cynulliad cyn cyflwyno'r Bil. Roedd y polisi, felly, wedi bod yn destun craffu ac archwilio cyn gynnig y ddeddfwriaeth. Mae'n werth nodi hefyd fod y Bil yn ymwneud ag un polisi, tra chyfyng, yn unig. Pe na bai hynny'n wir, mae'n bosibl na fyddem wedi cwtogi'r broses o graffu.

23. Mae prysuro Biliau drwy'r craffu, sef y 'weithdrefn garlam', yn wahanol i'r amgylchiad pan fo'r Llywodraeth yn cynnig bod bil yn cael ei ystyried gan y Cynulliad yn Fil Brys y Llywodraeth. Yn achos Bil Sector Amaethyddol (Cymru), gosodwyd y dadleuon dros ddiogelu gweithwyr amaethyddol rhag camau a gymerwyd gan Lywodraeth y DU gerbron y Cynulliad Cenedlaethol yn fanwl. Er bod y Bil hwn wedi mynd trwy'r Cynulliad fel Bil Brys, gwnaeth hynny yn ôl amserlen hwy na'r un y darperir ar ei chyfer yn y Rheolau Sefydlog, ac ymddangosodd yr Aelod oedd yn Gyfrifol gerbron y pwyllgorau perthnasol. Roedd modd i'r Gweinidog ddarparu tystiolaeth o'r angen i weithredu ar frys ac ymateb i gwestiynau mewn pwyllgor yn ogystal â Chyfarfod Llawn.

24. Wrth edrych i'r dyfodol, mae'r Llywodraeth yn rhagweld y gall fod yn briodol ymdrin hefyd â rhai materion ariannol neu refeniw treth drwy broses graffu amgen, a dylid gwneud hynny hefyd i hwyluso cydgrynhoi a datblygu 'Llyfr Statudau' i Gymru.

*Cydbwysedd rhwng yr hyn a gynhwysir mewn deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth.*

25. Mater a fu o gryn ddiddordeb i Aelodau wrth graffu ar filiau yw'r cydbwysedd rhwng yr hyn a gynhwysir ar wyneb Bil a'r hyn y mae'n briodol ei ddwyn gerbron fel is-ddeddfwriaeth. Mae'n gyfiawn bod Aelodau'r Cynulliad yn awyddus i sicrhau bod pwerau gweithredol i wneud is-ddeddfwriaeth yn cael eu rhoi yn briodol yn gyntaf oll, a sicrhau wedyn y creffir yn briodol ar y pwerau hynny. Mae Llywodraeth Cymru yn amcanu i ddilyn y drefn safonol a fabwysiadwyd gan y Senedd gan gadw mewn cof argymhellion y Pwyllgor ar y mater a'r pwysigrwydd o leihau nifer y Biliau fframwaith.

26. Mae nifer o resymau am y rhaniad rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Yn gyntaf oll, mae rhinwedd mewn cadw Biliau mor eglur, syml a byr ag y gellir; mewn geiriau eraill, hepgor manylion anniben.

27. Yn ogystal, enillir hyblygrwydd ychwanegol sylweddol drwy wneud is-ddeddfwriaeth; nid yw'n ddarostyngedig i'r un cyfyngiadau amserlen â Biliau Cynulliad, ac mae'n galluogi diweddarau'r gyfraith i gyfateb ag amgylchiadau cyfnewidiol, neu gywiro neu ddiwygio'r gyfraith yng ngoleuni profiad.

28. Pe bai'r broses hon yn gweithio'n dda, byddai'n helpu'r Cynulliad i ganolbwyntio, yn ei waith o graffu, ar y pwyntiau hanfodol, sef polisi ac egwyddor.

29. Wrth ymateb i bryderon a fynegwyd yn gynharach gan y Cynulliad, i'r perwyl nad oedd y modd y defnyddid y gweithdrefnau cadarnhaol a negyddol yn ddigon tryloyw neu eglur, mae'r Cwnsler Cyffredinol wedi dyroddi canllawiau yn Ionawr 2012 (gweler Nodyn 1 yn yr Atodiad), sy'n nodi'r ffactorau y dylai'r Llywodraeth eu cymryd i ystyriaeth wrth gynnig gweithdrefn. Mae'r canllawiau hyn yn cydnabod bod rhaid, ym mhob achos, cadw cydbwysedd rhwng craffu gan y Cynulliad, y defnydd o amser y Cynulliad (neu Bwyllgor) (ystyriaeth a ddaw'n bwysicach beunydd gyda threigl amser), arwyddocâd y darpariaethau sydd dan sylw, a gwneud y ddeddfwriaeth yn y ffordd fwyaf effeithiol. Er bod y canllawiau yn nodi'n eglur o dan ba amgylchiadau y byddai Llywodraeth yn defnyddio gweithdrefn benodol, mae Aelodau'n parhau i geisio dylanwadu ar y defnydd o

weithdrefnau ac yn gwrthwynebu, fel mater o drefn, pa bynnag safbwynt a gymerir gan y Llywodraeth (gofynnir am y weithdrefn gadarnhaol pan fo'r Llywodraeth yn cynnig y weithdrefn negyddol, a gweithdrefn 'uwchgadarnhaol' – hyd yn oed pan nad yw ystyr hynny'n eglur yn y cyd-destun dan sylw – pan fo'r Llywodraeth yn cynnig y weithdrefn gadarnhaol).

30. Yn gyffredinol, mae'r Llywodraeth o'r farn y cynhaliwyd y cydbwysedd cywir yn ystod y Cynulliad hwn, er ei bod yn ymwybodol o'r feirniadaeth a ddenodd o bryd i'w gilydd yn y cyd-destun hwn. Yn ystod taith Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) drwy'r Cynulliad Cenedlaethol, beirniadwyd y Llywodraeth mewn perthynas â phŵer a roddwyd i Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau i benderfynu a oes hawl gan berson i gael gwasanaethau cymdeithasol. Awgrymwyd bod y Llywodraeth rywfodd yn lleihau gallu Aelodau'r Cynulliad i ddylanwadu ar faterion o'r fath, ond nod oedd hynny'n wir. Roedd y ddeddf mewn gwirionedd yn ehangu dylanwad y Cynulliad Cenedlaethol drwy ddarparu ar gyfer gwell tryloywder ac atebolrwydd mewn perthynas â materion o'r fath. Cyn hynny, roedd hawlogaeth person i gael gwasanaethau cymdeithasol yn dibynnu ar wahanol gymeradwyaethau a chyfarwyddiadau a roddwyd gan yr Ysgrifennydd Gwladol wrth arfer ei bwerau o dan Ddeddf Cymorth Gwladol 1948. Nid oedd y cymeradwyaethau a chyfarwyddiadau hynny (a wnaed ym 1993) yn ddarostyngedig i unrhyw ffurf o weithdrefn Seneddol, ac nid ydynt ar gael yn hwylus i aelodau'r cyhoedd. Roedd hawlogaeth plentyn i gael gwasanaethau cymdeithasol, yn benodol, yn dibynnu ar benderfyniadau disgresiynol a wneid gan awdurdodau lleol wrth arfer eu dyletswydd o dan adran 17 o Ddeddf Plant 1989. Wrth arfer eu disgresiwn, roedd rhaid i awdurdodau lleol fod wedi rhoi sylw i ganllawiau a wnaed gan Weinidogion Cymru. Nid oedd y canllawiau hynny wedi bod yn ddarostyngedig i unrhyw ffurf o weithdrefn Cynulliad, ac nid oeddent ar gael yn hwylus. Mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn ysgubo ymaith y trefniadau hyn ac yn gosod yn eu lle system a fydd yn cynnwys meini prawf cymhwystra a gyhoeddir mewn rheoliadau a fydd yn ddarostyngedig i'r weithdrefn 'uwchgadarnhaol'.

31. Gellir nodi pwyntiau tebyg ynglŷn â darpariaethau eraill o'r Ddeddf, yn ogystal. Er enghraifft, roedd gallu gan Weinidogion Cymru gynt, trwy gyfarwyddiadau cyffredinol, i ddylanwadu'n sylweddol ar y modd yr arferai awdurdodau lleol eu swyddogaethau gwasanaethau cymdeithasol. Unwaith eto, nid oedd y cyfarwyddiadau hynny yn ddarostyngedig i unrhyw ffurf o weithdrefn Cynulliad. Disodlwyd y trefniadau hyn gan system a fydd yn arfer yr un dylanwad gan ddefnyddio Codau cyhoeddedig. Mae'r Ddeddf yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i ymgynghori ar Godau drafft, ac wedyn gosod y Codau gerbron y Cynulliad Cenedlaethol. Os bydd y Cynulliad yn penderfynu na ddylid eu gwneud, ni chaiff Gweinidogion Cymru ddyroddi'r Codau hynny. Unwaith eto mae'r Ddeddf yn darparu ar gyfer gwell rheolaeth ar y weithrediaeth gan y ddeddfwrfa.

## RHAN 3

### Arferion drafftio

#### *Cyffredinol*

32. Mae cyfanrwydd Bil pan gyflwynir ef a chywirdeb y modd y'i drafftiwyd yn dibynnu ar dri ffactor. Y cyntaf yw'r amser sydd ar gael i ddatblygu'r polisi a adlewyrchir yn y Bil (gan gynnwys amser digonol i baratoi cyfarwyddiadau polisi a chyfarwyddiadau cyfreithiol cynhwysfawr o ansawdd da) yn ogystal â chwblhau'r broses dra manwl o baratoi deddfwriaeth gywir a hygyrch mewn dwy iaith. Yr ail ffactor yw arbenigedd y rhai sy'n ymwneud â'r gwaith, nid yn unig drafftwyr y Bil ond aelodau eraill o'r Timau Bil yn ogystal. Y trydydd ffactor yw'r gweithdrefnau a sefydlwyd i sicrhau bod y gwiriadau ar ansawdd y ddeddfwriaeth yn ddigonol i sicrhau ei bod yn gywir ac na wnaed camgymeriadau.
33. Mae'n anochel y bydd tyndra rhwng yr amser a ystyrir yn ddigonol i sicrhau na pheryglir ansawdd y ddeddfwriaeth, a'r angen i fodloni'r gofynion gwleidyddol drwy yrru ymlaen â'r ddeddfwriaeth a chyflawni'r diwygiadau a geisir cyn gynted â phosibl. Fodd bynnag, un cam yw cyflwyno bil mewn proses hir o ddatblygu, herio a chraffu, tra bo ystyriaeth o fanylion y bil yn parhau drwy gydol y broses honno. Fel y dywedodd Llywodraeth Cymru eisoes, dylid edrych ar y diwygiadau a wneir mewn biliau yn ystod Cyfnodau 2 a 3 o'r broses graffu fel arwydd bod y broses graffu yn gweithio ac y parheir i gymryd gwahanol faterion i ystyriaeth hyd nes bo'r bil wedi ei basio.
34. Mae arbenigedd a gwiriadau sicrwydd ansawdd yn hanfodol. Rhaid cael arbenigeddau penodol ynghyd â system o wiriadau gan rai sy'n meddu arbenigedd o'r fath. O fewn y Llywodraeth darperir hyn yn bennaf gan swyddogion o'r adrannau gwasanaeth canolog: yr Adran Gwasanaethau Cyfreithiol, SCD, Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, ieithwyr cyfraith ac URhDd. Mae ganddynt i gyd rolau a chyfrifoldebau gwahanol ond cydategol, a'r bwriad yw sicrhau y bydd cynnwys y biliau wedi bod yn destun herio cadarn ac wedi ei ystyried mor drwyadl a'i ddrafftio mor dda â phosibl. Mae'r system a ddatblygwyd yn seiliedig ar yr arferion gorau mewn awdurdodaethau eraill.
35. Yn fwy cyffredinol, mae llawer y gellir ei ddysgu oddi wrth y systemau datblygu deddfwriaeth mewn awdurdodaethau eraill o fewn y DU a ledled y Gymanwlad. Ers dechrau'r Trydydd Cynulliad, mae swyddogion o Lywodraeth Cymru wedi bod yn aelodau o Gymdeithas Cwnsleriaid Deddfwriaethol y Gymanwlad. Drwy'r cysylltiadau yn y corff hwnnw (a chymorth gan y Swyddfa Dramor) trefnwyd pedwar diwrnod o gyfarfodydd gwerthfawr ar gyfer y Cwnsler Cyffredinol gyda gwleidyddion a swyddogion o lywodraethau De Cymru Newydd a Seland Newydd yn 2012.
36. Mae gan y Cwnsler Cyffredinol swyddogaeth statudol o dan adran 112 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, sef ystyried a ddylid cyfeirio bil i'r Goruchaf Lys i benderfynu cwestiwn o gymhwysedd deddfwriaethol, ond mae ganddo hefyd y rôl hollbwysig o sicrhau bod Deddfau'r Cynulliad yn hygyrch ac yn cydymffurfio â rheolaeth cyfraith.

37. O ran arbenigedd swyddogion, roedd ailstrwythuro ac ehangu SCD, swyddfa ddrafftio ddeddfwriaethol arbenigol y Llywodraeth, yn ddigwyddiad arwyddocaol yn ystod y Pedwerydd Cynulliad. Mae swyddfa ddrafftio Llywodraeth y DU, sef Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol (OPC) wedi bod mewn bodolaeth ers 1869. Ffurfiwyd Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ym Melffast pan rannwyd Iwerddon ym 1920, a bu Swyddfa Cwnsleriaid Seneddol yr Alban yn bodoli am flynyddoedd lawer cyn datganoli, yn niwyg Adran yr Arglwydd Adfocad. Yng Nghymru, ar y llaw arall, cychwynwyd SCD o ddim, gyda chymorth gan OPC. Er mai yn ei babandod y mae, o gymharu â rhannau eraill o'r DU, cafodd gwaith SCD ei gymeradwyo yn adroddiad yr ymchwiliad tebyg i Fesurau'r Cynulliad; ac yn gynnwys yn ystod y Cynulliad hwn, cafodd ganmoliaeth gan Farnwr y Goruchaf Lys, yr Arglwydd Hope a ddywedodd yn ystod achos y Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol, fod y Bil "wedi ei ddrafftio'n dda iawn", gan ychwanegu bod y drafftwy'r Cymreig yn "defnyddio'u llinellau eu hunain ond yn cymhwyso'r un safonau" â'r Cwnsleriaid Seneddol.
38. Daethai'n eglur, er gwaethaf hyn, fod cyfuniad o gynnydd yn y galw oherwydd maint y Rhaglen Ddeddfwriaethol, a llai o gymorth gan OPC, yn golygu bod rhaid i'r swyddfa ehangu. Nid oedd hwnnw'n orchwyl mor hawdd ag y gallai ymddangos gan fod drafftio deddfwriaethol yn waith arbenigol, a nifer y drafftwy'r profiadol a oedd ar gael yn y DU yn gyfyngedig iawn. Ailstrwythurwyd y Swyddfa felly, gyda golwg yn bennaf ar recriwtio Cwnsleriaid Seneddol profiadol. Er mai swyddfa fach ydyw o hyd, mae SCD bellach yn ddwywaith ei maint blaenorol, gyda thri aelod sydd â blynyddoedd lawer o brofiad o weithio yn OPC ac un arall a recriwtiwyd o Swyddfa Cwnsleriaid Seneddol yr Alban. Mae hyn wedi ei ychwanegu at y profiad a ddatblygwyd eisoes gan y drafftwy'r 'cartref'. Mae SCD hefyd wedi cadw gwasanaeth drafftio'r deddfwriaethol ymgynghorol sydd â mwy na 30 mlynedd o brofiad o ddrafftio Biliau San Steffan ar gyfer OPC, swyddfa a enillodd barch uchel o fewn llywodraeth ac yn fyd-eang ers llawer o flynyddoedd. Gwnaed trefniadau i SCD gael cymorth technegol yn achlysurol gan OPC mewn achosion unigol, ond mae hynny'n digwydd yn anamlach o lawer bellach.

#### *Deddfwriaeth ddwyieithog*

39. Mae'r ffaith bod y Cynulliad Cenedlaethol yn deddfu yn Gymraeg ac yn Saesneg yn gamp aruthrol, nad yw'n cael ei gwerthfawrogi i'r graddau y dylai. Ychydig hefyd sy'n deall goblygiadau hyn i'r broses o ddrafftio a chraffu ar ddeddfwriaeth. Yn gyntaf oll, mae drafftio deddfwriaeth yn ddwyieithog yn peri bod pob Bil Cynulliad yn ddwywaith maint bil cyfatebol a ddrafftioyd mewn awdurdodaeth arall (o fewn y Deyrnas Unedig, o leiaf), a bod angen rhagor o wirio a chydbwysu o fewn y system er mwyn sicrhau bod y drafftio yn y ddwy iaith yn gywir a chyfystyr. Cyflawnir hyn drwy gydymdrechion y Cwnsleriaid Deddfwriaethol a thîm o ieithwyr cyfraith arbenigol, sy'n paratoi'r drafft cyntaf o'r testun yn yr ail iaith, ac yna'n parhau i weithio gyda'r Cwnsleriaid Ddeddfwriaethol i berffeithio a golygu'r testun a sicrhau mai'r un yw effaith cyfreithiol y ddau destun. Mae'r dasg o lunio deddfwriaeth sydd wedi ei drafftio mewn dull modern ac mewn iaith glir yn gymwys, wrth gwrs, yn yr un modd i'r ddwy iaith. Mae drafftio deddfwriaeth yn dasg enwog o gymhleth, a'i drafftio mewn dwy iaith yn fwy o her byth. Hawdd iawn yw gwneud camgymeriadau, yn enwedig wrth ddrafftio a diwygio biliau mawr. Mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn 378

tudalen o faint (189 tudalen ym mhob iaith). Mae llunio deddfwriaeth ddwyieithog ar y raddfa honno'n dasg enfawr.

40. Er bod risgiau'n gysylltiedig â'r angen i ddrafftio yn y ddwy iaith, yn nhermau'r defnydd o adnoddau a'r posibilrwydd o anghysondebau rhwng yr ieithoedd, mae hefyd yn gyfle unigryw i wella safon y ddwy iaith. Wrth baratoi testun mewn ail iaith, mae'r biliau'n ddarostyngedig i broses olygu ychwanegol, sydd â'r gallu i wella eglurder y gyfraith. Mae nifer o resymau am hyn, ond y mwyaf arwyddocaol yw fod rhaid deall y testun gwreiddiol yn llawn er mwyn llunio'r ail destun. Dylai unrhyw amwysedd, felly, ddod i'r amlwg yn ystod y broses. Yn ychwanegol, oherwydd y gwahaniaeth yng nghystrawen y Gymraeg a'r Saesneg, mae'n digwydd yn aml fod drafftiwr, wrth ystyried strwythur ac eglurder y testun yn yr ail iaith, yn ail-ymweld â'r testun fel y'i drafftiwyd yn yr iaith gyntaf ac yn ei wella. Mae drafftio yn y ddwy iaith yn rhoi cyfle hefyd i feddwl ymhellach am y derminoleg a ddefnyddir i ddisgrifio cysyniadau allweddol.
41. Dylai'r ffaith bod deddfwriaeth Gymreig yn ddwyieithog, yn ei hunan, helpu i'w gwneud yn hygyrch; mae'n rhoi'r dewis i'r darllenydd o ddarllen y gyfraith yn yr iaith y mae'n fwyaf cyffyrddus ynddi. Mae darllenydd deddfwriaeth Ewropeaidd (er enghraifft) yn gwybod fel y mae'r gallu i ddarllen darpariaeth gymhleth mewn iaith arall weithiau'n helpu'r darllenydd i'w deall.

#### *laith glir*

42. Dylid drafftio deddfwriaeth mewn Cymraeg a Saesneg safonol modern, ac yn gyffredinol dylai adlewyrchu'r arfer cyffredin cyfoes. Mae hyn yn golygu, yn gyffredinol, y dylai drafftiwr deddfwriaeth:
- ddefnyddio geiriau syml a chyfarwydd y hytrach nag ymadroddion cymhleth ac anghyffredin;
  - osgoi defnyddio geiriau estron;
  - osgoi defnyddio geiriau hynafol;
  - osgoi defnyddio jargon, yn enwedig byrfoddau llywodraethol neu acronymau heb eu hesbonio; ac
  - osgoi cynnwys gormod o syniadau mewn un frawddeg (gweler y Nodyn 1 ychwanegol yn yr Atodiad).
43. Weithiau nid yw'n bosibl nac yn synhwyrol fynegi cysyniadau cymhleth mewn iaith sy'n hawdd i bawb ei deall. Gall ymadroddion technegol fod yn briodol pan fo termau o'r fath yn ddealladwy gan brif gynulleidfa'r deddfwriaeth. Gall hyn fod yn wir hefyd os byddai unrhyw ymgais i gyfleu ystyr darpariaethau mewn iaith gyffredin yn eu gwneud yn hirwyntog ac anodd i'w deall neu'n ansicr eu heffaith. Wrth amcanu i ddrafftio mewn iaith glir, fodd bynnag, mae'n hanfodol peidio ag aberthu manylder na hepgor unrhyw fanylyn angenrheidiol. Mae Llywodraeth Cymru yn cymeradwyo polisi iaith glir Swyddfa Cwnsler Seneddol De Cymru Newydd. Yn gyntaf oll, mae'r Swyddfa honno'n egluro nad iaith syml yw iaith glir. Iaith glir, meddir, yw Saesneg dealladwy, eglur. Nid Saesneg simplistig ydyw. Nid wy'n golygu colli unrhyw fanylder.

44. Yr ail bwynt a wneir gan y Swyddfa honno yw mai proses sy'n parhau yw ei pholisi Saesneg clir, a bod i'r polisi hwnnw ei gyfyngiadau:

*“cydnabyddir bod mabwysiadu iaith glir yn broses sy'n parhau ac na fydd pob dogfen o anghenraid yn ymgorfforiad perffaith o iaith glir. Dylid deall bod gwahanol raddau o iaith glir, ac er bod y Swyddfa'n cytuno y dylid mynegi deddfwriaeth mewn iaith mor glir a ffurfiol ag y bo modd, mae nifer o ffactorau parhaus sy'n cyfrannu i gymhlethdod, gan gynnwys y canlynol:*

- *mae'r polisiau sydd i'w cyflawni gan ddeddfwriaeth yn aml yn gymhleth iawn eu hunain, er y gellir cyfleu polisi cymhleth hyd yn oed mewn ffordd glir a chyfeillgar i'r defnyddiwr,*
- *rhaid i'r drafftiwr gadw mewn cof o leiaf dair o gynulleidfaeod, pob un â'i gofynion gwahanol: y Senedd ei hunan, y cyhoedd neu'r adran o'r cyhoedd yr anelir y ddeddfwriaeth ati a'r llysoedd a'r system gyfreithiol,*
- *mae cymhlethdod y gyfraith amgylchynol, ysgrifenedig ac anysgrifenedig, ar bwnc penodol yn gwneud cyflwyno cysyniadau mewn ffurf wahanol yn waith anodd ac araf iawn,*
- *mae dogfen iaith glir fel arfer yn cymryd mwy o amser i'w llunio na dogfen nad yw mewn iaith glir”.*

45. Rhaid gwneud dyfarniadau, felly, ynglŷn â sut y dylid drafftio deddfwriaeth er mwyn sicrhau bod y person yr effeithir arno yn ei deall orau. Rhaid cadw cydbwysedd rhwng drafftio darpariaethau sy'n ddealladwy i ddefnyddwyr arbenigol a darpariaethau y gall personau heb hyfforddiant cyfreithiol eu defnyddio a'u cymhwyso o ddydd i ddydd. Yn y pen draw, mae hwn yn fater i'w farnu gan y swyddogion sy'n cyfarwyddo a'r drafftiwr. Rhaid cofio bob amser wrth gwrs, fod rhaid i ddeddfwriaeth fod fanwl gywir yn dechnegol ac yn effeithiol. Rhaid peidio ag aberthu manwl gywirdeb ac effeithiolrwydd er mwyn eglurder; a gall gorsymleiddio beri bod y ddeddfwriaeth yn methu â chyflawni ei diben.

#### *Adrannau trosolygu*

46. Ynglŷn ag adrannau trosolygu, mae canllawiau drafftio SCD yn darparu fel a ganlyn:

*“gall adran ar ddechrau Bil, neu ar ddechrau Rhan neu Bennod, sy'n esbonio'r hyn sy'n dilyn, helpu'r darllenydd i ymdopi â darn hir o ddeddfwriaeth lle mae'r tabl cynnwys yn rhy hir i roi darlun clir. Gallai darpariaeth drosolygu fod o fudd mewn darnau byrrach o ddeddfwriaeth; er enghraifft, os yw'r darpariaethau o sylwedd yn ymwneud â phwnc annelwig neu os gallent fod yn anodd i'r cyfan neu i rai o'r darllenyddwyr tebygol.*

*At ei gilydd, crynodeb byr o gynnwys Deddf, Rhan, Pennod, grŵp o adrannau (neu erthyglau neu reoliadau) neu Atodlen yw “trosolwg”. Gall gynnwys hefyd gyfeiriadau at ddarpariaethau perthnasol eraill. Diben y trosolwg yw helpu'r darllenydd i lywio drwy ddeunyddiau deddfwriaethol. Yn gyffredinol, ni fydd ei effaith weithredol ei hun i drosolwg. Gellir cyferbynnu trosolwg â chymal diben y bwriedir iddo effeithio ar ddehongli darpariaeth arall.”*

47. Defnyddir darpariaethau trosolygu yn rheolaidd gan SCD, ond nid ym mhob bil. Defnyddiwyd hwy'n bennaf fel offeryn i lywio drwy'r biliau mwyaf neu'r biliau sy'n cynnwys elfen weithdrefnol gref (sy'n digwydd yn bur gyffredin) er mwyn helpu'r darllenydd i ffurfio dealltwriaeth ddechreuol o effaith y ddeddfwriaeth. Felly, yn Neddf Sgorio Hylendid Bwyd (Cymru) 2013 er enghraifft, diben yr adran drosolygu ar y dechrau yw helpu'r darllenydd i ymdopi â'r ffaith bod y Ddeddf yn cynnwys nifer o ddarpariaethau gweithdrefnol sy'n anodd i'w gosod yn eu trefn (hynny yw, nid yw cronoleg y system ei hunan yn cyfateb bob amser i gronoleg y darpariaethau allweddol yn y ddeddfwriaeth ei hunan). Er mai Deddf fer iawn oedd Deddf Cyllid y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2014, defnyddiwyd adran drosolygu i esbonio effaith diwygiad testunol cymharol gymhleth yn Neddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol 2006 heb wneud yn ofynnol bod y darllenydd yn darllen y diwygiad yn ei gyd-destun (h.y. yn ei le yn Neddf 2006).
48. Fodd bynnag, mae rhai anfanteision yn gysylltiedig â darpariaethau trosolygu. Mae'r gyntaf yn ymwneud â'r ddadl mai diben esboniadol sydd i drosolwg, ac y dylid ei gynnwys yn y Nodiadau Esboniadol i Ddeddf yn hytrach nag yn y Ddeddf ei hunan. Y ddadl i'r gwrthwyneb, fodd bynnag, yw y byddai'n well gan lawer gael esboniad sylfaenol yng nghorff y brif ddogfen, sef y Ddeddf, yn hytrach na gorfod chwilio amdano mewn ail ddogfen. Y budd a enillid yw y byddai hynny, yn ei hunan, yn gwella eglurder y ddeddfwriaeth. Mae'n bosibl na fydd angen hyn yn y dyfodol wrth i ddatblygiadau newydd ymddangos mewn technoleg cyhoeddi, a dull pobl o ddarllen deddfwriaeth newid, ond ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod rhywfaint o ddeunydd esboniadol yn y brif ddogfen yn fuddiol. Perygl arall yw y gallai'r ddarpariaeth yn yr adran drosolygu newid i fod yn anghywir (neu'n 'wenwynig') yn ystod y cyfnodau diwygio, naill ai oherwydd anghofio amdani neu o ganlyniad i ddiwygiad hwyr yn ystod cyfnodau diwygio'r bil. Mae dau berygl arall sydd i'w hosgoi wrth ddefnyddio adrannau trosolygu. Y cyntaf yw y gellid cymysgu rhyngddynt ac adrannau o sylwedd, oni fyddant wedi eu geirio'n ofalus; yr ail yw y gall trosolygon fynd yn rhy hir – a gellid dadlau y byddai hynny'n tanseilio'u diben.
49. Ffordd ddelfrydol o ddatrys yr anfanteision fyddai ailystyried y defnydd o deitlau hir mewn deddfwriaeth; dewis Llywodraeth Cymru fyddai defnyddio trosolwg yn lle'r teitl hir mewn Bil, a'i gorffori heb ei wneud yn rhan o'r darpariaethau gweithredol eu hunain. Byddai'n bosibl wedyn gwneud diwygiadau mewn adran drosolygu fel newid argraffu ar ôl cytuno ar ddiwygiadau o sylwedd (yn yr un modd ag y gwneir diwygiadau mewn penawdau adrannau).

### *Technegau drafftio*

50. Gellir rhannu'n ddwy ran y cwestiwn o beth sy'n arfer da o ran techneg drafftio, sef yr elfen o broses a'r elfen dechnegol.
51. O fewn Llywodraeth Cymru, mae'r elfen o broses yn ymwneud â sicrhau bod y gwaith o ddrafftio bil wedi ei osod ar sylfeini da, a bod y rhai sy'n datblygu bil yn deall rôl deddfwriaeth a'r defnydd a wneir ohoni. Mae hyn (ymysg pethau eraill) yn golygu osgoi deddfu diangen, a chaniatáu amser digonol i archwilio'n drwyadl y materion polisi sy'n sail i fil posibl. Mae ystyriaethau gwleidyddol a threfniadol yn dylanwadu ar hyn.



52. Mae (neu dylai fod) drafftio deddfwriaeth yn broses oddrychol yn ei hanfod, o leiaf i ryw raddau. Mae angen rhywfaint o ryddid ar y drafftwyr yn eu gwaith; os cyfyngir arnynt, gellir amharu ar yr arloesi a'r hyblygrwydd sydd eu hangen er mwyn llunio'r hyn y byddai'r drafftiwr yn ystyried y drafft gorau posibl yn yr holl amgylchiadau. Fodd bynnag, mae rhywfaint o gyfyngu yn llesol, gan gynnwys cytuno ar egwyddorion drafftio da a glynu wrthynt, a'r egwyddor bod cysondeb/unffurfiaeth yn ddymunol mewn rhai meysydd. Yn dilyn y newidiadau strwythurol a'r ehangu diweddar yn SCD, mae'r Swyddfa'n ymroi fwyfwy i sefydlu'r hyn y gall y gymuned ddrafftio eu hystyried yn arferion gorau:

- yr egwyddor 'pedwar llygad' (sef dau ddrafftiwr o leiaf yn edrych ar bob darpariaeth sy'n cael ei drafftio);
- argaeledd drafftwyr o wahanol gefndiroedd a lefelau profiad, fel y gellir datrys problemau, cydweithio yn 'golegol' a chyflawni'r drafftio yn y Rhaglen Ddeddfwriaethol;
- creu corff o wybodaeth ac arbenigedd yn y maes drafftio (a llunio deddfwriaeth);
- hyfforddi rhai nad ydynt yn ddrafftwyr yn y meysydd sydd o fewn arbenigedd y Swyddfa;
- datblygu'r Swyddfa fel un o'r ystorfeydd o wybodaeth am filiau blaenorol.

53. Mae'r elfen 'dechnegol' mewn drafftio deddfwriaethol yn fater i SCD yn bennaf. Mae arferion da mewn perthynas â hyn yn ymwneud â'r canlynol:

- defnyddio technegau drafftio da i lunio cyfraith fodern a hygyrch;
- gweithredu dan arweiniad egwyddorion cryf ynglŷn â drafftio da (neu 'gyfraith dda');
- gweithredu rhaglen ddatblygu gynhwysfawr a pharhaus ar gyfer SCD ac eraill sydd â diddordeb mewn deddfwriaeth;
- y gallu i rannu gwybodaeth gyda swyddfeydd drafftio eraill; a
- chyfrannu i'r corff ehangach o ddysg a thrafodaeth ar faterion drafftio.

54. Mae SCD hefyd yn defnyddio arferion gorau yn yr ystyr ei bod:

- yn deall ac yn amcanu i gymhwyso'r egwyddorion 'cyfraith dda' y bu Swyddfa'r Cabinet yn eu hyrwyddo (gweler <https://www.gov.uk/good-law>);
- yn arbennig o ymwybodol o'r materion drafftio sy'n benodol i Gymru, and yn amcanu i roi sylw iddynt yn ei gwaith;
- pan fo modd, yn drafftio biliau gyda'r nod hirdymor o sefydlu llyfr statudau i Gymru (sydd ei hunan yn dod o fewn un o'r egwyddorion 'cyfraith dda');
- yn cael ac yn defnyddio canllawiau ar dechnegau drafftio ddarperir gan OPC, ond hefyd yn datblygu ei thechnegau drafftio ei hunan sy'n seiliedig ar ei hanghenion penodol ei hunan a'i safbwyntiau ei hunan ynghylch yr arferion drafftio gorau (gweler Atodiad 2);
- yn ysgogi rhaglen ddatblygu fewnol gan ragweld y bydd 3 chyfreithiwr llai profiadol yn ymuno â'r Swyddfa yn fuan; ac
- yn ymgysylltu â'r gymuned ddrafftio gyffredinol, yn enwedig gyda swyddfeydd drafftio eraill yn y DU drwy gyfrwng secondiadau, cyfarfodydd,

seminarau a fforymau (ers ei sefydlu mae SCD wedi cymryd rhan hefyd ym mhob un o gynadleddau dwyflynyddol Cymdeithas Cwnsleriaid Deddfwriaethol y Gymanwlad).

## RHAN 4

### “Llyfr statudau” a hygyrchedd

#### *Hygyrchedd*

55. Wrth geisio gwneud deddfwriaeth yn ddealladwy, rhaid i'r drafftiwr, yn ogystal ag ystyried hygyrchedd yr iaith (a drafodir uchod), ystyried cydlyniad y bil cyfan a sicrhau bod y deunydd wedi ei drefnu'n dda:

- dylid gosod darpariaethau mewn trefn resymegol;
- dylai darpariaeth gyffredinol gael ei dilyn gan ddarpariaethau penodol ac eithriadau;
- dylid grwpio darpariaethau sydd â phwnc cyffredin gyda'i gilydd;
- dylid trefnu darpariaethau yn nhrefn amser;
- dylai darpariaethau arwyddocaol ragflaenu darpariaethau o bwysigrwydd llai ;
- dylid cyfyngu'r nifer o is-adrannau a gynhwysir mewn adran;
- mae rhannu testun yn rhannau, a defnyddio penawdau ac is-benawdau yn torri dogfen hir yn dameidiau hylaw ac yn hwyluso dealltwriaeth; a
- dylid rhifo adrannau.

#### *Cydgrynhoi*

56. Mater o bwys sy'n cael effaith gref ar hygyrchedd deddfwriaeth Gymreig yw cyflwr y llyfr statudau cyfan. Mae gwella'r mynediad at ddeddfwriaeth a datblygu Llyfr Statudau i Gymru wedi bod yn bryder ers amser hir. Yng ngeiriau'r Pwyllgor ei hunan:

*“Yn ôl nifer o'r sylwadau a gawsom, mae'n anodd weithiau canfod beth yw'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Mae cyfreithiau ar gyfer Cymru wedi eu gwneud gan Senedd y DU a chan y Cynulliad Cenedlaethol, a chyfreithiau a wnaed gan y naill gorff wedi eu diwygio gan y llall, gydag offerynnau statudol weithiau'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol, sy'n cymhlethu'r darlun ymhellach. Mae'n bwysig bod y gyfraith yn hygyrch i ymarferwyr ac i ddinasyddion. Rydym yn argymhell y dylid canfod mecanwaith a fydd yn sicrhau y cyhoeddir yn ddiymdroi y gyfraith gyfoes sy'n gymwys i Gymru, ac y dylid ymgymryd â rhaglen o gydgrynhoi'r gyfraith. Byddai Comisiwn y Gyfraith yn chwarae rhan bwysig yn y broses hon.”*

Mae hon yn broblem i'r DU gyfan, ond sydd â dimensiwn Gymreig penodol iddi. Mae nifer y statudau sydd mewn grym ar hyn o bryd yn y DU yn anferthol, tua 4,000 o Ddeddfau ynghyd â miloedd o ddarnau o is-ddeddfwriaeth. Gall ystyriaethau ynglŷn ag adnoddau a'r angen i weithredu polisiau yn gyflym arwain at ddewis diwygio cyfreithiau sy'n bodoli yn hytrach na chydgrynhoi: diwygio'r hyn sydd yna yn hytrach na dechrau o'r newydd. Canlyniad hyn yw fod y Llyfr Statudau'n cael ei newid byth a hefyd yn ôl blaenoriaeth polisi ar y pryd; mae diffyg trefn synhwyrol ynddo, gyda'r darpariaethau wedi eu gwasgaru ar draws y

Deddfau heb fawr ddim cydlyniad. Prin yw'r pwyslais a roddir ar gydgrynhoi, ac ychydig o hynny sydd wedi digwydd yn hanesyddol yn y Deyrnas Unedig.

57. Mae'n bosibl y gall datganoli, yn enwedig i Gymru, wneud y gyfraith yn fwy anhygyrch byth. Gellid dweud bod cymhlethdod bellach yn rhan gynhenid o'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru. Mae nifer o resymau am hyn.

- Y cyntaf yw fod rhaid, yn aml, ddarllen y ddeddfwriaeth mewn meysydd a ddatganolwyd ar y cyd â deddfwriaeth mewn meysydd nad ydynt wedi eu datganoli, a hynny yn ychwanegol at yr angen i gydymffurfio â darpariaethau trosfwaol megis cyfraith yr UE a Hawliau Dynol,
- Yr ail reswm yw, o fewn cymhwysedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, fod y mwyafrif llethol o'r ddeddfwriaeth bresennol sy'n gymwys i Gymru mewn gwirionedd yn gymwys i Gymru a Lloegr. Mae'r rhan fwyaf o'r darpariaethau yn gymwys yn yr un modd i Gymru ac i Loegr, a rhai yn unig sydd ar wahân. Nid heb ymdrech daer y gellir datgyplysu'r darpariaethau hen a newydd sy'n gymwys i Gymru yn unig. Ar y llaw arall, pan fo datgyplysu o'r fath wedi ei gyflawni o ganlyniad i Filiau San Steffan yn unig, mae hynny yn aml wedi gadael hen destun cymhleth y DU, neu Gymru a Lloegr, mewn grym ar gyfer Cymru yn unig.
- Y trydydd rheswm yw'r mecanwaith hanesyddol fu'n rhoi pwerau gweithredol i'r hen Gynulliad, yn rhannol drwy orchmynion trosglwyddo swyddogaethau ac yn rhannol (ar ôl datganoli) drwy Filiau San Steffan. Mae hyn yn gwneud yn ofynnol bod y darlennydd yn deall nad yw'r testun sydd ar wyneb y ddeddfwriaeth yn adlewyrchu'r realiti cyfreithiol. Yn aml, mae cyfeiriadau mewn Deddfau at bŵer a roddwyd "i'r Ysgrifennydd Gwladol" yn gyfeiriadau at bŵer a ddelir gan yr Ysgrifennydd Gwladol yn Lloegr tra, yng Nghymru, delid y pŵer hwnnw gyntaf gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru ond delir ef yn awr gan Weinidogion Cymru. Yn yr un modd, wedi i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ddod i rym, mae nifer o bwerau a roddwyd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ar wyneb statudau a ddeddfwyd ar ôl 1999 bellach yn bwerau a ddelir gan Weinidogion Cymru.

58. Mae'r Pwyllgor yn gwybod eisoes fod y Cwnsler Cyffredinol, yn gynnar yn ystod y Cynulliad hwn wedi ymrwmo i ailddatgan darpariaethau mewn Bil Cynulliad pan fo'n briodol, er mwyn lleihau'r arfer o ddiwygio'r ddeddfwriaeth bresennol sy'n gymwys i Gymru a Lloegr, neu i'r Deyrnas Unedig gyfan. Bydd hyn (o ystyried popeth) yn lleihau cymhlethdod, gan y bydd y darpariaethau deddfwriaethol yn gymwys i Gymru yn unig. Effaith hyn hefyd yw sicrhau bod darpariaethau y byddid wedi eu gwneud yn Saesneg yn unig (gan y byddai'r ddeddfwriaeth bresennol yn Saesneg yn unig) yn cael eu gwneud yn Gymraeg yn ogystal. Mae hyn wedi ei gyflawni gydag eithriadau prin yn ystod y Cynulliad hwn. Yn achos yr eithriadau hynny, nid oedd fawr ddim dewis ymarferol arall (roeddent yn ymwneud â Deddfau Cymreig cymharol fach, yn gwneud nifer cymharol fach o ddiwygiadau at ddiben cyfyngedig mewn Deddfau Cymru a Lloegr mawr).

59. O blich y Deddfau a'r Biliau a ddatblygwyd hyd yma yn y Cynulliad hwn, dwy ohonynt yn unig, sef Deddf Addysg Bellach ac Uwch (Llywodraethu a Gwybodaeth) 2014 a'r un fer iawn, Deddf Cyllid y GIG (Cymru) 2014, a gyfansoddwyd yn gyfan gwbl (am reswm da) o ddiwygiadau i Deddfau Seneddol sy'n gymwys i Gymru a Lloegr. Ym mhob achos arall, datblygwyd cyfreithiau

Cymreig annibynnol yn unol â'r egwyddorion a amlinellwyd wrth y Cynulliad gan y Cwnsler Cyffredinol ddwy flynedd yn ôl. Roedd y rhain yn aml yn ailddatgan darpariaethau o'r gyfraith bresennol yn ogystal â diwygio'r gyfraith. Mae'r canlynol yn enghreifftiau o'r arfer hwn:

- Deddf Safonau a Threfniadaeth Ysgolion (Cymru) 2013;
- Deddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) (Cymru) 2013;
- Deddf Trawsblannu Dynol (Cymru) 2013;
- Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014;
- Deddf Addysg (Cymru) 2014; a
- Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013.

60. Mae hyn yn beth cymharol amlwg i'w wneud pan fo'r cynigion polisi yn galw am ailgynllunio system gyfan (mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn enghraifft), ond mae'n llai amlwg os y peth symlaf a hawsaf i'w wneud fyddai diwygio'r gyfraith bresennol.

61. Er enghraifft, o safbwynt y drafftiwr, byddai wedi bod yn symlach pe bai Deddf Trawsblannu Dynol (Cymru) 2013 wedi diwygio adran helaeth o Ddeddf Meinweoedd Dynol 2004 (a oedd yn gymwys i Gymru, Lloegr a Gogledd Iwerddon) er mwyn darparu ar gyfer system o ragdybio cydsyniad yng Nghymru. Penderfynwyd fodd bynnag y dylai'r Bil Cynulliad, er mwyn gwella hygyrchedd, naddu allan y system gydsynio y darperid ar ei chyfer yn Neddf 2004, wedi ei diwygio'n briodol fel ei bod yn ymwneud yn unig â thrawsblannu, a chynnwys ynddi y diwygiadau angenrheidiol i adlewyrchu'r polisi. Roedd hyn hefyd yn galluogi paratoi'r darpariaethau o sylwedd yn ddwyieithog, rhywbeth na fyddai wedi digwydd pe baem wedi diwygio Deddf 2004. Dylid nodi, fodd bynnag, fod ailddatgan y darpariaethau hyn yn y Ddeddf Cynulliad wedi creu ei gymhlethdodau ei hunan, yn deillio o'r ffaith bod y system rhoi organau yn system ar gyfer y DU gyfan a'r ffaith bod Deddf Meinweoedd Dynol 2004 (sy'n pennu'r fframwaith cyfreithiol ar gyfer cydsynio i ddefnyddio rhannau o gyrff) yn gymwys mewn gwirionedd i ddefnyddio organau at 15 o wahanol ddibenion, ac mai un yn unig o'r pymtheg oedd trawsblannu. Achosid cymhlethdod hefyd oherwydd nad oedd darpariaethau penodol, er enghraifft mewn perthynas â chrwneriaid, wedi eu datganoli. Ni ellid ychwaith osgoi gwneud rhai diwygiadau yn Neddf 2004 gan mai'r Awdurdod Meinweoedd Dynol, sef corff y DU, oedd yn goruchwyllo'r system flaenorol. Roedd rhaid, felly, cynnwys darpariaethau yn Neddf 2004 ynghlŷn â chanllawiau a ddyroddir gan y corff hwnnw.

62. Mae Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013, a oedd yn 85 tudalen erbyn y diwedd, yn nodedig am ei bod yn cydgrynhoi 4 Deddf Seneddol, yn ymestyn yn ôl i'r 1960au ac wedi gwahanu'r holl ddarpariaethau a oedd yn ymwneud â chartrefi symudol preswyl oddi wrth y rhai a oedd gynt yn gymwys i Gymru a Lloegr. I'r gwrthwyneb, oedd Deddf Cartrefi Symudol 2013 (San Steffan), a oedd hefyd yn fil Aelod, wedi diwygio'r ddeddfwriaeth gynharach ac wedi gadael y gyfraith yn lfwy anhygyrch o lawer nag yng Nghymru.

63. Mae Llywodraeth Cymru'n croesawu'r faith bod ymgynghoriad y Pwyllgor hefyd yn edrych ar y ffordd y mae bil wedi ei strwythuro, fel mesur posibl o arfer da wrth ddrafftio biliau, ac yn disgwyl cymryd rhan mewn gyrru'r gwaith hwnnw yn ei flaen.

64. Er nad yw hynny'n amlwg yn allanol, gwaned cynnydd hefyd gan fentrau eraill sy'n amcanu i wella hygyrchedd. Ers 2012, mae swyddogion o SCD wedi bod yn gweithio gyda'r Archif Genedlaethol yn benodol ar ddiweddaru darpariaethau Cymreig ar [legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk) (sydd yn awr ar gael yn ddwyieithog ac yn bwriadu cyhoeddi'r holl ddeddfwriaeth sylfaenol yn ie ddiweddariadau – h.y. wedi eu diwygio – erbyn 2015). Yn ychwanegol, mae gwaith ar droed, ar y cyd â Westlaw, i ddatblygu gwyddoniadur o gyfreithiau Cymreig, y dylid ei lansio (fel gwaith ar droed) yn ddiweddarach eleni. Mae trafodaethau wedi eu cynnal hefyd gyda Chomisiwn y Gyfraith, a gobeithiwn y gellir gwneud datganiad yn fuan ynglŷn â phrosiect Comisiwn y Gyfraith i ystyried costau a buddion cydgrynhai cyfreithiau, a'r ffordd orau i gyflawni hynny drwy lunio 'llyfr statudau' mwy cydlynol i Gymru.

#### *Effaith y model o gymhwysedd deddfwriaethol trwy roi pwerau i'r Cynulliad ar ddrafftio Biliau*

65. Nid yw'r "model" o gymhwysedd deddfwriaethol fel y cyfryw yn cael fawr ddim effaith ar ddrafftio biliau. Fodd bynnag, mae cwmpas y cymhwysedd deddfwriaethol, hynny yw, i ba raddau y mae'r pwnc dan sylw wedi ei ddatganoli, yn cael effaith wirioneddol ar ddatblygu yn ogystal â drafftio deddfwriaeth. Gall hynny ddigwydd ar adegau pan nad yw pob agwedd ar y pwnc yr ymdrinnir ag ef mewn cynnig polisi yn dod o fewn y cymhwysedd deddfwriaethol.

66. Yn ddiamau, mae'r setliad datganoli Cymreig yn un cymhleth, a gall beri dryswch i'r sawl sy'n datblygu deddfwriaeth gan nad yw'n eglur bob amser ym mhle mae'r ffiniau. Mae'r problemau'n tarddu o'r ffaith bod y meysydd pwnc a ddatganolwyd yn gyfyng ac yn ddarostyngedig i eithriadau sydd yn aml yn gymhleth; a chyfyngir arnynt hefyd gan swyddogaethau presennol Gweinidog y Goron. Mae hyn oll yn ychwanegu at y dasg o ddatblygu deddfwriaeth yng Nghymru.

#### *Dogfennau sy'n mynd gyda biliau*

67. Mae cynnwys ac ansawdd Memoranda Esboniadol yn amrywio'n sylweddol o fewn Cymru ac yn y DU yn gyffredinol. Caiff, a dylai, eu hyd, eu harddull a'u cynnwys amrywio yn ôl y cyd-destun a'r materion y mae'r ddeddfwriaeth yn ymdrin â hwy; ond pwrpas allweddol y Memorandwm Esboniadol yw esbonio ac ategu'r bil sydd dan ystyriaeth.

68. Mae'r Memoranda Esboniadol yn cyflawni rôl bwysig ac yn darparu cyfle i nodi'r gryno pa opsiynau polisi a ystyriwyd a'r rhesymau dros eu gwrthod neu'u mabwysiadu, y dulliau ymgynghori a ddefnyddiwyd a chyfeiriad y newid a hyrwyddir gan y bil. Mae cynnwys darpariaethau Asesiad Effaith Rheoleiddiol mewn Memoranda Esboniadol, yn caniatáu ystyried yr effeithiau a'r canlyniadau ariannol ochr yn ochr â'r cyd-destun polisi ac yn ychwanegu at dryloywder y dull o ddeddfu a ddewiswyd.

69. Mae Memoranda Esboniadol yr un mor bwysig mewn meysydd lle mae'r bil yn diwygio deddfwriaeth flaenorol. Gall deddfwriaeth sylfaenol sy'n diwygio deddfwriaeth flaenorol ymddangos yn annirnadwy i ddarllenwyd lleyg anhyddysg,

ac felly mae gan y Memorandwm Esboniadol rôl bwysig i'w chwarae wrth helpu'r lleygwr i ddeall diben ac effaith y ddeddfwriaeth.

70. Gellir dweud yr un peth am yr Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol. Mae'r casgliad o ddogfennau sy'n ategu'r bil yn hwyluso dealltwriaeth ohono ac yn chwarae rhan bwysig ynglŷn â'r posibilrwydd y gellid herio'r bil yn y dyfodol. Mae'n ofynnol bod y diben polisi yn eglur o fewn y dogfennau hyn, ac yn dod o fewn y diben(ion) y caiff y Cynulliad ddeddfu ar eu cyfer. Mae'n ofynnol hefyd fod yr holl ddogfennau ategol a ddyroddir gyda'r bil yn fanwl a chywir, gan y bydd y Llys yn aml yn cyfeirio at y dogfennau hyn – fel y gwnaeth, er enghraifft, pan gyfeiriwyd Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) i'r goruchaf Lys.
71. Cydnabyddir y gellid gwneud mwy i gynorthwyo defnyddwyr y ddeddfwriaeth drwy wella'r Nodiadau Esboniadol. Mae hyn yn wir am gynnwys testunol y nodiadau ac am y ffordd y gellir eu darllen yn electronig, er enghraifft ar y wefan [legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk). Bu'r Archifau Cenedlaethol a Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol yn San Steffan yn edrych ar y mater penodol hwn yn ddiweddar. Yn rhan o'r broses honno, mae Llywodraeth Cymru wedi cael canlyniadau ymchwil a wnaed i fuddion Nodiadau Esboniadol a sut y gellir eu gwella. Mae Llywodraeth Cymru wedi cychwyn ei brosiect ei hunan sy'n ystyried pa welliannau y gellir eu gwneud mewn cyd-destun Cymreig.

## ATODIAD

### Rhan 1

(dim)

### Rhan 2

Nodyn 1:

Ynglŷn â pha weithdrefn ddylai fod yn gymwys i is-ddeddfwriaeth a wneir o dan Ddeddfau Cynulliad, mae ffactorau penodol a allai, i raddau mwy neu lai, sy'n dibynnu ar y cyd-destun, awgrymu cymhwyso'r weithdrefn 'gadarnhaol ddrafft' (neu ofyn am gyfiawnhad penodol os cymhwysir gweithdrefn ac eithrio gweithdrefn 'gadarnhaol ddrafft'). Y ffactorau hynny yw:

- a) pwerau sy'n galluogi gwneud darpariaeth allai effeithio'n sylweddol ar ddarpariaethau Deddfau Seneddol, Mesurau Cynulliad neu Ddeddfau Cynulliad (e.e. pwerau Harri VIII os ydynt yn ehangach na'r hyn sydd ei angen ar gyfer diwygiadau canlyniadol pur o ganlyniad i'r Ddeddf neu Fesur);
- b) pwerau sydd â'r prif bwrpas o alluogi Gweinidogion Cymru, y Prif Weinidog neu'r Cwnsler Cyffredinol i roi iddynt eu hunain bwerau sylweddol ychwanegol;
- c) pwerau i gymhwysu yng Nghymru ddarpariaethau Deddf Seneddol, er enghraifft, sydd wedi eu cynnwys yn y Ddeddf ei hunan yn Lloegr, yr Alban neu Ogledd Iwerddon (boed gydag addasiadau neu hebddynt);
- d) pwerau i osod neu gynyddu trethiant neu feichiau ariannol sylweddol eraill ar y cyhoedd;
- e) darpariaeth sy'n ymwneud â gwariant sylweddol gan y Llywodraeth;
- f) pwerau i greu darpariaethau troseddol anghyffredin neu gosbau sifil anghyffredin;
- g) pwerau i roi pwerau mynediad, archwilio neu arolygu anghyffredin, neu ddarparu ar gyfer casglu gwybodaeth o dan bwerau gorfodi;
- h) pwerau sy'n gosod dyletswyddau beichus ar y cyhoedd (e.e. gofyniad i adneuo symiau fel sicrwydd, neu bennu terfynau amser cyfyng iawn ar gyfer cydymffurfio ag ymrwymiad).
- i) pwerau sy'n ymwneud ystyriaethau o bwysigrwydd arbennig, nad ydynt yn dod o dan y penawdau uchod (e.e. pan nad yw'r Ddeddf sy'n galluogi yn pennu dim ond y diben, a phennir prif sylwedd y cynllun deddfwriaethol mewn is-ddeddfwriaeth a wneir drwy arfer y pŵer).

Mae'r canlynol yn rhai o'r ffactorau penodol a allai, yn rhesymol, awgrymu cymhwyso'r weithdrefn 'negyddol':

- a) pan fo pwnc yr is-ddeddfwriaeth yn fanylyn cymharol fach mewn cynllun deddfwriaethol cyffredinol, neu pan fo'n dechnegol;
- b) pan allai fod yn briodol diweddarau pwnc yr is-ddeddfwriaeth ar sail reolaidd;
- c) pan allai fod yn briodol deddfu'n ddiymdroi (e.e. i osgoi achos am dorri cyfraith Ewropeaidd, neu amddiffyn iechyd dynol neu iechyd anifeiliaid neu'r amgylchedd, pan nad yw is-ddeddfwriaeth a wneir at y dibenion hyn yn



ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn mewn rhai achosion oherwydd yr angen cydnabyddedig i ddeddfu ar frys).

- d) pan fo disgrisiwn Llywodraeth Cymru ynglŷn â chynnwys yr is-ddeddfwriaeth yn gyfyngedig (e.e. deddfwriaeth sy'n rhoi effaith i rai o ddarpariaethau cyfraith yr UE);
- e) pan fyddai'n briodol cyfuno darpariaeth sydd i'w gwneud o dan y pŵer gyda darpariaeth y gallir ei gwneud o dan bŵer arall, pan gaiff yr olaf fod yn ddarostyngedig i weithdrefn negyddol.

### Rhan 3

Nodyn 1:

Egwyddorion iaith glir:

- Dylai'r drafftio fod mor syml â phosibl. Dylai fod yn fanwl gywir hefyd er mwyn i'r ddogfen gael yr effaith a fwriedir. Rhaid i'r offeryn fod yn ymarferol ond wedi ei ddrafftio yr un pryd mewn iaith ac arddull sy'n sicrhau y gall ei ddarllenwyr ei ddeall yn rhwydd. Dylai eglurder drafftio annog eglurder a symlwydd polisi.
- Dylai brawddegau fod yn fyr ac wedi eu strwythuro'n dda.
- Ni ddylai brawddegau gynnwys gormod o is-gymalau a chymalau perthynol.
- Dylid defnyddio'r stâd weithredol yn hytrach na'r oddefol.
- Dylid osgoi iaith a mynegiant hynafol.
- Ni ddylid defnyddio iaith rhyw benodol. Dyna fu'r arferiad yng Nghymru ers creu'r Cynulliad Cenedlaethol, ac argymhellwyd hynny gan y Pwyllgor Deddfwriaeth (cyntaf) (dilynwyd yr un drefn yn fuan wedyn gan awdurdodaethau eraill y DU).
- Dylai'r drafftio fod yn gyson. Dylid defnyddio geiriau yn yr un ystyr. Os newidir yr ystyr dylid egluro hynny.
- Dylid osgoi gorddefnyddio priflythrennau.
- Dylid mynegi gosodiadau mewn termau cadarnhaol, nid negyddol.
- Dylid mynegi gosodiadau tebyg mewn iaith debyg.
- Dylid osgoi ailadrodd a geiriau diangen.
- Dylid osgoi croesgyfeirio a goleddfu yn ormodol.
- Dylid defnyddio ymadroddion cyffredin ac iaith bob dydd os yw'n bosibl.
- Dylid osgoi jargon; fodd bynnag, bydd angen termau technegol mewn deddfwriaeth sy'n ymdrin â deunydd pwnc technegol.
- Gall paragraffau ac is-baragraffau rannu blociau o destun yn dameidiau hwylus; ond yn aml, mae llw o baragraffau ac is-baragraffau, er yn ymddangos yn eglur, yn ymdrin â nifer o syniadau a chysyniadau ac yn anodd i'w deall.

### Rhan 4

(dim)