

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Lleoliad:

Ystafell Bwyllgora 2 – y Senedd

Dyddiad:

Dydd Llun, 16 Mawrth 2015

Amser:

13.30

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch a:

Gareth Williams

Clerc y Pwyllgor

0300 200 6565

SeneddMCD@Cynulliad.Cymru

Agenda

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datgan buddiannau

2 Tystiolaeth mewn perthynas â'r ymchwiliad i Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad (Tudalennau 1 – 36)

(Amser a ddynodwyd: 13.30)

Jane Hutt AC, y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth

Jeff Godfrey, Llywodraeth Cymru

Gill Lambert, Llywodraeth Cymru

CLA(4)–08–15 – Papur 1 – Tystiolaeth Ysgrifenedig

CLA(4)–08–15 – Papur briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil

3 Offerynnau nad ydynt yn cynnwys materion i gyflwyno adroddiad arnynt o dan Reol Sefydlog 21.2 na 21.3 (Tudalen 37)

CLA(4)–08–15 – Papur 2 – Offerynnau statudol sydd ag adroddiadau clir

Offerynnau'r Weithdrefn Penderfyniad Cadarnhaol

CLA495 – Gorchymyn Rheoleiddio Tai Rhent Preifat (Dynodi Awdurdod Trwyddedu) (Cymru) 2015

Y weithdrefn gadarnhaol; Fe'i gwnaed ar: Dyddiad heb ei nodi; Fe'i gosodwyd ar: 2 Mawrth 2015; Yn dod i rym ar: 1 Ebrill 2015

4 Papurau i'w nodi (Tudalennau 38 – 43)

CLA(4)–08–15 – Papur 3 – Llythyr gan y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus: Gorchymyn Ardrethu Annomestig (Lluosydd) (Cymru) (Rhif 2) 2014

CLA(4)–08–15 – Papur 4 – Llythyr gan y Cadeirydd at y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus: Gorchymyn Ardrethu Annomestig (Lluosydd) (Cymru) (Rhif 2) 2014

CLA(4)–08–15 – Papur 5 – Datganiad ysgrifenedig: Offerynnau Statudol o dan Rhan 2 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014

CLA(4)–08–15 – Papur 6 – Llythyr gan y Llywydd

5 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y canlynol:

(vi) lle mae'r pwyllgor yn cyd-drafod cynnwys, casgliadau neu argymhellion adroddiad y mae'n bwriadu ei gyhoeddi; neu'n ymbaratoi i gael tystiolaeth gan unrhyw berson;

6 Tystiolaeth mewn perthynas â'r ymchwiliad i Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad (Tudalennau 44 – 58)

Sesiwn gyhoeddus

(Amser a ddynodwyd: 15.00)

Y Gwir Anrh. Syr David Lloyd Jones, Cadeirydd Comisiwn y Gyfraith
Elaine Lorimer, Prif Weithredwr Comisiwn y Gyfraith

CLA(4)–08–15 – Papur 7 – Tystiolaeth Ysgrifenedig

CLA(4)–08–15 – Papur briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil

7 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y busnes canlynol:

(vi) lle mae'r pwyllgor yn cyd-drafod cynnwys, casgliadau neu argymhellion adroddiad y mae'n bwriadu ei gyhoeddi; neu'n ymbaratoi i gael tystiolaeth gan unrhyw berson;



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^{ain} 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 bolisiâu'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 mewnol 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 cymhwysra 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 gynnar 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 chydbwyso 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 dwyflyneddol 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 ymrwymo 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 (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 cydgrynhoi 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. 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 diweddarw 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)

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

**Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Offerynnau Statudol Gydag Adroddiadau Clir
16 Mawrth 2015**

**CLA495 Gorchymyn Rheoleiddio Tai Rhent Preifat (Dynodi Awdurdod Trwyddedu)
(Cymru) 2015**

Gweithdrefn: Cadarnhaol

Gwneir y Gorchymyn hwn o dan adran 3 o Ddeddf Tai (Cymru) 2014 (“y Ddeddf”) ac mae’n dynodi Cyngor Sir Dinas a Sir Caerdydd yn awdurdod trwyddedu ar gyfer Cymru gyfan at ddibenion Rhan 1 o’r Ddeddf.

Eitem 4

Leighton Andrews AC / AM
Y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus
Minister for Public Services



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

David Melding AC
Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

5 Mawrth 2015

Amwyg David,

Rwy'n ysgrifennu mewn perthynas â'ch llythyr dyddiedig 10 Chwefror ynghylch gwneud is-ddeddfwriaeth sy'n ddibynnol ar Ddatganiad yr Hydref y Canghellor.

Rwy'n croesawu eich awgrymiadau ar gyfer ffyrdd o wella is-ddeddfwriaeth o'r fath ac rwy'n cytuno bod modd cymryd camau i helpu â phroses graffu'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.

Byddaf yn ceisio ysgrifennu atoch erbyn 31 Hydref i ddweud beth yw dyddiad disgwyliedig Datganiad yr Hydref y Canghellor, a'ch hysbysu am is-ddeddfwriaeth y gallai fod angen ei gwneud, ynghyd ag unrhyw amserlenni a chyfyngiadau perthnasol. Fodd bynnag, ni fydd hyn yn bendant gan nad yw'r mesurau polisi y mae'r Canghellor yn bwriadu eu cyhoeddi, ynghyd ag unrhyw gyllid canlyniadol, fel arfer yn hysbys cyn y Datganiad.

Lle bo'n bosibl, byddaf hefyd yn ceisio cadw at yr ail a'r trydydd pwynt a gynigir gennych. Ni allaf warantu hyn gan fod is-ddeddfwriaeth o'r fath yn dibynnu ar nifer o ffactorau sydd y tu hwnt i'm rheolaeth. Mae hyn yn cynnwys adrannau Llywodraeth y DU yn darparu gwybodaeth yn brydlon.

Ar ben hyn, mae sgil-ffeithiau sylweddol o beidio â gwneud is-ddeddfwriaeth o fewn y cyfyngiadau amser, er enghraifft drwy beidio ag adlewyrchu cynnydd mewn costau byw mewn faint o gymorth y Dreth Gyngor a roddir i ymgeiswyr neu oedi'r gwaith paratoi gan awdurdodau lleol ar gyfer gosod eu cyllidebau.

Hoffwn ddatgan eto fy niolchiadau i'r Pwyllgor am ei gymorth wrth wneud Rheoliadau Cynlluniau Gostyngiadau'r Dreth Gyngor (Gofynion Rhagnodedig a'r Cynllun Diofyn) (Cymru) (Diwygio) 2015 a Gorchymyn Ardrethu Annomestig (Lluosydd) (Cymru) (Rhif 2) 2014, ac rwy'n edrych ymlaen at weithio gyda chi yn y flwyddyn ariannol newydd.

Cofion Cymru,

Leighton Andrews

Leighton Andrews AC / AM
Y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus
Minister for Public Services

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Constitutional and Legislative Affairs Committee

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



Leighton Andrews AC
Y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus
Llywodraeth Cymru
5ed Llawr, Tŷ Hywel
Bae Caerdydd
CF99 1NA

10 Chwefror 2015

Annwyl Leighton

Diolch am eich llythyr dyddiedig 23 Rhagfyr 2014 ynghylch *Gorchymyn Ardrethu Annomestig (Lluosydd) (Cymru) (Rhif 2) 2014*, y gwnaethom ei ystyried yn ein cyfarfod ar 12 Ionawr 2015.

Rydym yn deall yr anawsterau y mae Llywodraeth Cymru wedi'u hwynebu wrth wneud y ddeddfwriaeth hon eleni ac yn ystod y blynyddoedd blaenorol. Mae materion tebyg hefyd wedi codi mewn perthynas â gwneud is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â'r dreth gyngor.

Serch hynny, ac fel yr awgrymwyd yn ein hadroddiad ar reoliadau'r Dreth Gyngor yn 2013, credwn fod lle i hwyluso taith a gwaith craffu ar is-ddeddfwriaeth sy'n dibynnu ar amseriad Datganiad Hydref y Canghellor.

Cytunwyd y byddai'n ddefnyddiol i awgrymu'r ffordd a ffafirir gennym ni o ymdrin â'r gwaith o graffu ar y ddeddfwriaeth hon yn y dyfodol. Rydym yn

Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Cardiff Bay
Cardiff
CF99 1NA

Ffôn / Tel: 029 2089 8019
E-bost / E-mail: ruth.hatton@cymru.gov.uk

cynnig, felly, tair carreg filltir allweddol fel rhan o'r broses graffu, sef:

- i. hysbysiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru, erbyn 31 Hydref, o'r sefyllfa ynglŷn â gwneud unrhyw is-ddeddfwriaeth yn ymwneud â Datganiad Hydref y Canghellor. Gallai gohebiaeth ddilynol ddarparu'r wybodaeth ddiweddaraf yn ôl yr angen.
- ii. darparu is-ddeddfwriaeth ddrafft ar gyfer ein cyfreithwyr erbyn 21 Tachwedd, heb y ffigurau perthnasol sy'n dibynnu ar ddatganiad y Canghellor. Byddai hyn yn unol ag arfer presennol ac yn galluogi'r pwyllgor i gael ei friffio mewn cyfarfod cyn toriad y Nadolig.
- iii. anelu i drafod yr is-ddeddfwriaeth berthnasol yn y cyfarfod llawn o leiaf 5 diwrnod gwaith ar ôl i'r pwyllgor graffu ar y rheoliadau. Byddai hyn yn caniatáu i'r pwyllgor gyflwyno adroddiad o fewn cryn dipyn o amser ac osgoi sefyllfa lle mae gwaith y pwyllgor yn cael ei gyfyngu gan amserlenni annodweddiadol sy'n gwyro'n sylweddol o'r drefn arferol.

Byddwn yn croesawu eich barn ar y cynigion hyn ac edrychaf ymlaen at glywed gennych yn fuan.

Yn gywir



David Melding AC
Cadeirydd



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

DATGANIAD YSGRIFENEDIG GAN LYWODRAETH CYMRU

TEITL 'Offerynnau Statudol o dan Rhan 2 Deddf Tai (Cymru) 2014'
DYDDIAD 10 Mawrth 2015
GAN Lesley Griffiths – Y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi

Ym mis Ionawr, cyhoeddais ymgynghoriad ar yr Offerynnau Statudol sy'n gysylltiedig â Rhan 2 Deddf Tai (Cymru). Rwy'n falch i gyhoeddi adroddiad cryno o'r ymatebion i'r ymgynghoriad.

Mae Rhan 2 Deddf Tai (Cymru) 2014 yn gysylltiedig yn benodol â diwygio cyfraith digartrefedd, gan gynnwys gosod dyletswydd gryfach ar Awdurdodau Lleol i rwystro digartrefedd. Mae'r tri offeryn statudol yr ymgynghorwyd yn eu cylch yn gysylltiedig â pha mor addas yw'r llety, y broses adolygu a'r broses ar gyfer ystyried bwriad.

Cafwyd 27 o ymatebion i'r ymgynghoriad gan amrywiol randdeiliaid ac aelodau'r cyhoedd. Rwy'n ddiolchgar i bawb a dreuliodd amser yn cyflwyno eu safbwyntiau. Mae crynodeb o ymatebion wedi'u cyhoeddi ar wefan Llywodraeth Cymru.

Mae Llywodraeth Cymru wedi myfyrio ar yr holl sylwadau a dderbyniwyd mewn ymateb i'r ymgynghoriad ac mae nifer o'r ymatebion wedi cael eu hymgorffori yn y gorchmynion diwygiedig. Heddiw, rwyf wedi cyflwyno iddynt ar gyfer craffu pellach gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.

<http://gov.wales/consultations/housing-and-regeneration/statutory-instruments-under-part-2-of-housing-wales-act-2014/?status=closed&lang=cy>

David Rees AC
Cadeirydd
Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

11 Mawrth 2015

Amyl David

Yn ystod ei gyfarfod yr wythnos hon, trafododd y Pwyllgor Busnes bapur gan y Llywodraeth ynghylch Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 4) mewn perthynas â Bil Busnesau Bach, Menter a Chyflogaeth Llywodraeth y DU.

Mae'r Memorandwm yn ymwneud â gwelliannau i ddarparu y gall yr Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau sy'n atal un o gyflogwyr y GIG rhag gwahaniaethu yn erbyn darpar gyflogai am ei fod wedi gwneud datgeliad gwarchoddedig (datganiad chwythu'r chwiban) yn flaenorol.

Gan fod y Bil mewn cyfnod hwyr iawn o ran ei daith drwy Senedd y DU ac oherwydd y cyfyngiadau amser, cytunodd y Pwyllgor Busnes i beidio â chyfeirio'r Memorandwm at bwyllgor i graffu arno a nododd y byddai'r Llywodraeth yn amserlennu'r Memorandwm ar gyfer dadl yn y Cyfarfod Llawn ar 17 Mawrth 2015. Fodd bynnag, gan fod testun y Memorandwm yn dod o fewn cylch gwaith y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol, rwy'n ysgrifennu i dynnu eich sylw at y Memorandwm, rhag ofn y dymuna'r Pwyllgor drafod y materion a gaiff eu cwmpasu gan y Memorandwm mewn unrhyw ffordd.

Rwyf hefyd yn anfon copi o'r llythyr hwn at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i nodi penderfyniad y Pwyllgor Busnes.

Rosemary

Y Fonesig Rosemary Butler AC, Llywydd
Cadeirydd y Pwyllgor Busnes

Croesewir gohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg/We welcome correspondence in both English and Welsh

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd CF99 1NA
Swyddfa.Breifaf@cymru.gov.uk
www.cynulliadcymru.org
T +44 (0)29 2089 8230

National Assembly for Wales
Cardiff Bay, Cardiff CF99 1NA
Private.Office@wales.gov.uk
www.assemblywales.org
T +44 (0)29 2089 8230



CONSTITUTIONAL AND LEGISLATIVE AFFAIRS COMMITTEE

MAKING LAWS IN THE FOURTH ASSEMBLY

WRITTEN EVIDENCE SUBMITTED BY THE LAW COMMISSION OF ENGLAND AND WALES, DECEMBER 2014

- 1.1 The Law Commission of England and Wales (“the Commission”) welcomes the invitation to give evidence to the Constitutional and Legislative Affairs Committee (“the Committee”) in relation to how laws are being made by the National Assembly for Wales. As this Inquiry considers “the principles applied to the legislative drafting of Bills, and amendments, for the Assembly and identifying respects in which they conform with or depart from best practice in the United Kingdom and comparable jurisdictions”, we hope that it may be of assistance to the Committee to outline our experience at the Law Commission.
- 1.2 In producing this evidence, we have drawn from our 50 years experience of law reform work, including statute law repeals and the consolidation of legislation. We also offer some thoughts on principles for better legislation, which might usefully be applied outside the Commission.
- 1.3 This note is divided into four sections:
 - (1) Background to the Law Commission and the importance of good legislative drafting;
 - (2) The ways in which the Commission seeks to improve legislative standards in its approach to its work;
 - (3) Implementation; and
 - (4) Principles for better legislation, which might usefully apply outside the Commission.

SECTION 1: ABOUT THE LAW COMMISSION

- 1.4 Established by the Law Commissions Act 1965, the role of the Law Commission includes keeping all the law of England and Wales under review, providing advice and information to Government, and recommending reform where it is needed. The driving principle of all our law reform work is to ensure that the law is fair, modern, accessible and as cost-effective as possible. We believe that, for the law to be fair, it must be capable of being understood. We strive to remove ambiguity and make the law easy to understand and use for the courts, legal practitioners and citizens.

- 1.5 Recommendations that the Law Commission should review an area of law are made by the judiciary, often in judgments, by Members of Parliament, Government Departments and other Government bodies, as well as by many voluntary and private sector organisations and individuals. Periodically the Commission holds a consultation, calling for ideas for projects for the next 3 year programme of law reform.

The Law Commission's work in Wales

- 1.6 The Commission has undertaken a number of law reform projects relating to Welsh devolved matters. In particular, our recommendations on Adult Social Care have been implemented by the National Assembly in the Social Services and Well-being (Wales) Act 2014.¹ Welsh Ministers have announced their intention to introduce into the Assembly in 2015 a Bill which would implement in Wales the Commission's recommendations on Renting Homes.² The Commission has recently begun two further projects on Welsh law: Planning Law in Wales and The Form and Accessibility of the Law in force in Wales.
- 1.7 Clauses in the Wales Bill, currently before Parliament, will, once they are in force, amend the Law Commissions Act 1965. The amendments will authorise the Commission to provide advice and information to Welsh Ministers.³ It will then be possible for Welsh Ministers to refer law reform projects directly to the Commission. In addition, once these amending provisions are brought into force, they will impose on Welsh Ministers a duty to report annually to the National Assembly on progress made in implementation of Commission proposals relating to Welsh devolved matters.⁴
- 1.8 The Bill makes provision for the Welsh Ministers and the Commission to agree a protocol about the Commission's work relating to Welsh devolved matters. It provides that the protocol may include provision about
- (1) the principles and methods to be applied in deciding the work relating to such matters to be carried out by the Law Commission and in the carrying out of that work;
 - (2) the assistance and information that the Welsh Ministers and the Commission are to give each other;
 - (3) the way in which the Welsh Ministers are to deal with Commission proposals so far as they relate to Welsh devolved matters.⁵

¹ Adult Social Care, Law Commission No. 326, April 2011.

² Renting Homes: The Final Report, Law Commission No. 297, May 2006. Further updated in Renting Homes in Wales / Rhentu Cartrefi yng Nghymru, Law Commission No. 337, March 2013 as a result of discussions with the Welsh Government.

³ Wales Bill 2014, clause 25(2) amending section 3(1), Law Commissions Act 1965.

⁴ Wales Bill 2014, clause 25(4) inserting a new section 3C into the Law Commissions Act 1965.

⁵ Wales Bill 2014, clause 25(4) inserting section 3D(2) into the Law Commissions Act 1965.

- 1.9 The protocol and any amendment of it are required to be approved by the Lord Chancellor.⁶

The importance of good legislative drafting

- 1.10 The Commission is frequently made aware of the impact on the courts and the citizen of legislation that has been poorly drafted or badly conceived. For example, our current project on Sentencing Procedure in Criminal Courts has become necessary because the frequency of amendments to the statutory provisions has resulted in a statutory scheme of such complexity that even judges and other expert professionals are experiencing acute difficulty in identifying and applying the applicable law.
- 1.11 In some situations, existing legislative provisions need review in light of ambiguity or incoherence. The project on the Form and Accessibility of the Law in force in Wales was proposed by the Commission's Welsh Advisory Committee and will address how access to the emerging body of Welsh law may be improved.
- 1.12 Finally, some areas of law have simply fallen out of step with modern society. Our statute law repeals (SLR) team makes proposals for the repeal of laws that have become obsolete. The purpose of SLR is to modernise and simplify the statute book, reduce its size and save the time of lawyers and others who use it. This in turn helps to avoid unnecessary costs. It also stops people being misled by obsolete laws that masquerade as live law.
- 1.13 It is also the case that legislation on a topic can become disjointed and inaccessible as Parliament passes successive Acts over several years. Our consolidation work can greatly improve the form, structure and accessibility of legislation.

SECTION 2: THE WAYS IN WHICH THE COMMISSION SEEKS TO IMPROVE LEGISLATIVE STANDARDS

- 1.14 In this section we describe for the Committee the part played in the design and delivery of draft Bills by:
- (a) the way in which the Commission works
 - (b) the process by which we conduct law reform
 - (c) how we use consultation and specialist advice to inform our work
 - (d) our independent status, and
 - (e) scrutiny and review.

⁶ Wales Bill 2014, clause 25(4) inserting section 3D(4) into the Law Commissions Act 1965.

How the Commission works

Specialist teams led by experts

- 1.15 The Commission is led by a Lord Justice of Appeal as Chairman. Four specialist teams of lawyers and researchers work under the supervision of the Chairman and 4 full-time Law Commissioners. The reputation of the Law Commission – as expert, authoritative and independent – and the respect with which it is held in the legal and academic arenas, enables us to attract Commissioners of the highest calibre.
- 1.16 Having teams that are able to devote their attention to specialist areas of law reform improves legislation by allowing us to undertake projects of a length and complexity that may not be possible for Government Departments. It has, for example, enabled us to undertake a long and demanding project on insurance contract law. Since starting work on this project in 2007, the Commercial Law team has been able to accumulate a high degree of knowledge and expertise in the area of insurance contract law, and build solid and productive relationships with highly influential stakeholders. The team is responsible for the Third Parties (Rights against Insurers) Act 2010 and the Consumer Insurance (Disclosure and Representations) Act 2012. A third Law Commission Bill, the Insurance Bill 2014 which is currently before the House of Lords, addresses pre-contract disclosure and misrepresentation in business insurance law and warranties.

In house Parliamentary Counsel

- 1.17 Most of our reports on law reform are accompanied by draft legislation which would implement our proposed reforms. From the start, the Law Commission has always included a team of Parliamentary Counsel within the organisation.
- 1.18 The Parliamentary Counsel team is responsible for drafting the Law Commission's law reform Bills on the instructions of the relevant law reform team. Working closely with the teams on a daily basis enables Parliamentary Counsel to develop a thorough understanding of the team's intentions and to ensure that these are reflected accurately and appropriately in draft legislation. The discipline of translating proposals for law reform into draft legislation is also of enormous benefit in our development of good law, in that it provides us with an opportunity to test the viability of our provisional proposals.
- 1.19 The team of Parliamentary Counsel is also available to give advice on questions relating to legislation and Parliamentary procedure arising in the course of the Commission's work. This has been particularly valuable on the occasions when we have supported the implementation of Law Commission Bills.

The process by which we conduct law reform

Programmes of law reform and selection of projects

- 1.20 The Law Commission is required, by the 1965 Act, to “prepare and submit to the Minister from time to time programmes for the examination of different branches of the law with a view to reform” (section 3(1)(b)). We received 250 suggestions for projects for inclusion in our 12th Programme and formally adopted nine new projects in July 2014, two of which relate to Welsh devolved law. Under the terms of the Protocol agreed between the Lord Chancellor (on behalf of the Government) and the Law Commission, only projects that are appropriate for the Commission and have a reasonable expectation of implementation are selected for the Programme. The selection criteria include an examination of the extent to which the law is unsatisfactory (for example, unfair, unduly complex, inaccessible or outdated).
- 1.21 In addition to our programmes of law reform, we also undertake projects referred directly to us by Ministers. For example, in March 2014 we completed a law reform project on the regulation of health care professionals and social workers, referred to the Commission by the Department of Health.⁷

Consolidation of legislation

- 1.22 The consolidation of statute law has been an important function of the Law Commission since its creation. The Commission has been responsible for over 200 enacted consolidation Bills since it was established in 1965.⁸ Consolidation aims to make statute law more accessible and comprehensible by drawing together different enactments on the same subject matter to form a rational structure and making the cumulative effect of different layers of amendment more intelligible. In all purely consolidation exercises, the intention is that the effect of the current law should be preserved. However, there is usually scope for modernising language and removing the minor inconsistencies or ambiguities that can result both from successive Acts on the same subject and more general changes in the law.
- 1.23 Modern methods of updating legislation have reduced the pressure to consolidate simply to take account of amendments. There is still, however, a need for consolidation as a process. This is usually because the law on a subject is found in a number of different Acts or instruments, or because layers of amending legislation have distorted the structure of the original Act. A good consolidation does much more than produce an updated text. And the need to consolidate may be particularly acute after repeated legislative activity in a particular area of law over a period of several years, without the original legislation having been replaced. The language can become out of date and the content obsolete or out of step with developments in the general law.

⁷ Regulation of Health Care Professionals, Law Commission No. 345, March 2014.

⁸ Our most recent consolidation exercise resulted in the Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014.

- 1.24 It is not always possible to remedy minor defects in legislation without altering its effect. We have, therefore, established a procedure whereby the Commission may recommend that small changes of substance be made in order to facilitate consolidation.
- 1.25 In approaching consolidation, the senior Parliamentary Counsel at the Commission will consider any proposed topic for consolidation with a view to determining whether it is suitable, how acute is the need for consolidation and whether there is likely to be anyone available to draft it within a reasonable time. Larger consolidations can take two or three years to complete. Usually, there is little point in starting a consolidation unless the underlying law is likely to remain stable for the period the project will take.
- 1.26 Since 2010, the Commission will not agree to a proposal that it produce a consolidated statute unless that Department is fully committed to supporting the project by making contributions both in terms of human resources (typically, a lawyer made available to answer queries from the drafter and to comment on his or her work) and funding. It is also now expected that a draft consolidation Bill will usually be published by the Department for wider consultation before it is introduced.

Statute Law Repeals (SLR)

- 1.27 SLR work is carried out by a specialist team at the Law Commission, with assistance from colleagues at the Scottish Law Commission. The team examines the statute law in particular fields, publishing a report recommending the repeal of those Acts or provisions which have been identified as obsolete.
- 1.28 Implementation of the Law Commission's SLR proposals is by means of Statute Law (Repeals) Bills. The Commission's most recent SLR Bill, its nineteenth, resulted in the Statute Law (Repeals) Act 2013 which repealed 817 Acts in their entirety and partially repealed a further 50 Acts. On 27 November 2014 the Commissions published a consultation paper which involves proposals for the twentieth SLR Bill. These concentrate primarily on obsolete legislation from the twentieth century under subject heads including agriculture, criminal law, police, social security and taxation.
- 1.29 SLR Bills are drafted by the SLR team; but they have the facility of consulting the Law Commission's Parliamentary Council on points of difficulty or for assistance in specialist details (for example savings provisions).

How we use consultation and specialist advice to inform our work

Consultation

- 1.30 Our law reform and statute law repeals projects involve extensive public consultation.
- 1.31 Consultation is the fulcrum of our law reform projects. It is critical to the final outcome of quality legislation in that it allows us to gain a thorough understanding of the operation of the area of law with which we are concerned, the problems that arise and how they are experienced by the public. Driven by the publication of a detailed consultation paper, our extensive consultation process informs and strengthens our final recommendations.

- 1.32 Our consultees will normally include politicians, officials and legal advisers from Government departments, the judiciary, practising lawyers, legal academics, local government, trade and industry, consumer groups, representative and campaigning organisations in the business and voluntary sectors and the public at large.
- 1.33 We make substantial efforts to ensure our target audiences are aware of our consultations. These include direct contact from the legal teams or via the members of our advisory groups, issuing notices via the traditional media and the tailored use of social media. We conduct a large number of face-to-face meetings with interested consultees. For example, in our project on adult social care and that on taxis and private hire services we conducted, in each case, between 60 and 80 meetings, seminars, workshops and conferences as part of the consultation process.
- 1.34 Our experience suggests that developing concrete provisional proposals leads to a more productive consultation process, and consequently better law, than asking open-ended, high-level, abstract questions.
- 1.35 To encourage response we publish all our papers online, along with executive summaries. We use a range of accessible formats, including short video clips, to provide information to specific audiences, in particular those who are not legal experts. In line with the Government's "Digital by Default" initiative, we have begun to offer consultees an opportunity to respond to our consultations online.
- 1.36 We also invite and receive a great many written responses. These often provide us with an enormously detailed exposition of an issue, set out by people who are experts and experienced practitioners in the field under consideration.

Specialist advice

- 1.37 For many of our projects we will convene an advisory group to give us specialist advice. They can give us a unique insight into the impact of legal issues on, for example, the courts, practitioners, business interests and the public. They help us to build a clear understanding of an existing situation, the experiences of those upon whom it impacts and the likely implications of reform. This assists us in the preparation of our provisional consultation proposals and impact assessments, and to ensure that we are able to reach and engage all potential interested parties. Depending on the project, an advisory group might consist of half a dozen legal experts, or 50 organisations representing a far greater number of relevant stakeholders.

The Commission's independent status

- 1.38 The Commission is an independent body created by Parliament. This improves our ability to draft good law in a number of ways. First, it means that when Parliament considers Bills produced by the Commission it knows that they have not been influenced in any way by political considerations. Secondly, many stakeholders are willing to engage with the Commission precisely because it is independent. This perception of the Commission proved particularly valuable in our work on disclosure and misrepresentation in insurance contracts. The Commission achieved such a level of consensus between the insurance industry and consumer groups that the Government was able to introduce the Bill which became the Consumer Insurance (Disclosure and Representations) Act 2012 under the House of Lords procedure for non-controversial Law Commission Bills.
- 1.39 The independence of the Commission can allow it to propose reform in areas where the public might have reservations about Government formulation of policy. For example, a current project on misconduct in public office stems from the March 2010 report of the Committee on Issues of Privilege (Police Searches on the Parliamentary Estate).
- 1.40 Often, necessary law reform is concerned with highly technical matters which are unlikely to capture the imagination of the public or the attention of politicians. An independent Commission is free to review areas of law that may not be high on the political agenda, popular or easy to deal with. It is also able to complete long-term projects that might not otherwise survive a change in Government.

Scrutiny and review

- 1.41 Scrutiny of the Law Commission's work comes both internally and externally. The internal process of peer review greatly enhances the quality of proposals we make for reform. Fortnightly meetings allow each Commissioner to draw on the considerable expertise of his or her fellow Commissioners, and provide Commissioners as a group with an opportunity to challenge each other's work. This adds to the external scrutiny of projects through consultation. Peer review takes place at each of the key stages in a project, up to and including the final report and draft Bill.

Parliamentary scrutiny of Law Commission law reform

- 1.42 The work of the Law Commission is transparent and available at a number of stages for scrutiny by Parliament. The Commission lays detailed information about its programmes of reform before Parliament prior to commencement, in accordance with the Law Commissions Act 1965. It also lays before Parliament its recommendations for reform in the form of Law Commission reports. These reports include a full statement of the existing law and the issues and problems identified, a summary of the consultation and responses received, and an assessment of the likely economic and social impact of the proposed reforms, were they to be implemented.

- 1.43 The Commission also produces an annual report to the Lord Chancellor in which it gives a full account of the progress and status of all its work.

We should be grateful for the opportunity to discuss with the Committee the most appropriate procedures by which the Commission may in future report to the Welsh Assembly on its activities.

The Lord Chancellor's annual report

- 1.44 The Law Commission Act 2009 imposes a duty on the Lord Chancellor to report to Parliament annually on implementation of Law Commission proposals.⁹ The Lord Chancellor's annual report must set out the Law Commission's proposals for reform that have been implemented during the year and those that have not yet been implemented, including "plans for dealing with any of those proposals" and, where any decision has been taken not to implement, "the reasons for the decision". This is important in that it increases the transparency of the Government's approach to the Commission's work and allows Parliament an opportunity to exercise oversight of Government's response to our proposals.
- 1.45 When the provisions currently in the Wales Bill are brought into force, the Welsh Ministers will be subject to corresponding duties to report to the Assembly on progress made in implementation of Commission proposals relating to Welsh devolved matters.¹⁰

SECTION 3: IMPLEMENTATION

- 1.46 The Law Commission cannot introduce a Bill into Parliament. To implement legislative reform, we are dependent on Government or occasionally, as with the Estates of Deceased Persons (Forfeiture Rule and the Law of Succession) Act 2011, upon the support of an individual Parliamentarian who can carry our work forward by means of a private member's Bill.
- 1.47 Once Government is ready to introduce a Law Commission Bill in Parliament, there are two additional routes that can be taken: the Law Commission House of Lords procedure and the procedures for statute law repeals and consolidation.

House of Lords Procedure

- 1.48 The House of Lords procedure for scrutinising Law Commission Bills was adopted by the House in October 2010, following a successful trial. The procedure allows for the second reading of uncontroversial Law Commission Bills to be taken off the floor of the House, enabling valuable legislation to proceed to the statute book that might otherwise find it difficult to secure a place in the main legislative programme. The Insurance Bill currently before the House of Lords was introduced under this procedure in July 2014. While this procedure is efficient and economical in its use of Parliamentary time, it is in no sense an easy route to the statute book. The Lords Committee stage has been the occasion of rigorous scrutiny of the provisions of each Bill.

⁹ Section 1.

¹⁰ Wales Bill, clause 25(4) inserting a new section 3C into the Law Commissions Act 1965.

- 1.49 This is a convenient point at which to draw attention to a recent development in the procedure of the Scottish Parliament which has created a Delegated Powers and Law Reform Committee, the functions of which include scrutinising Bills proposed by the Scottish Law Commission. The first Bill chosen by the Scottish Parliament to go through this new procedure is the Legal Writings (Counterparts and Delivery) (Scotland) Bill which was introduced on 14 May 2014.¹¹

Statute Law Repeals

- 1.50 The Law Commission's draft Statute Law (Repeals) Bills and associated reports are laid before Parliament as Command Papers. SLR Bills enjoy a fast-track route into and through Parliament. They are generally introduced into the House of Lords within weeks of their publication by the Commission. After Lords Second Reading, SLR Bills are considered by the Joint Committee on Consolidation Bills, a Committee appointed by both Houses to consider consolidation Bills and SLR Bills, before returning to the House of Lords for the remaining stages. The Ministry of Justice has responsibility for SLR Bills in both Houses.

Consolidation

- 1.51 Consolidation Bills benefit from a special Parliamentary procedure similar to that used for SLR Bills: being considered by a joint committee before following more or less formal proceedings through the other Parliamentary stages. A Law Commission consolidation would not recommend changes that were sufficiently significant to require the introduction of a normal Bill. For that reason, some Consolidation Bills are preceded by a programme Bill that includes amendments to the legislation being consolidated.

SECTION 4: PRINCIPLES FOR BETTER LEGISLATION – TRANSFERABLE TO OTHER ORGANISATIONS?

- 1.52 In the preceding sections we have concentrated on describing the functions and working practices of the Commission. It might be of assistance to the Committee if we focus more closely on the advantages we enjoy in the Commission when preparing proposals for substantive law reform and whether these may be transferrable to draft legislation which does not emanate from the Commission. In doing so we make clear that we do not suggest for a moment that legislation which has its origins in the work of the Commission should be regarded as a paragon; on the contrary there is always room for improvement when seeking to achieve accuracy, clarity and accessibility in legislation.

¹¹ The new procedure is described in Malcolm McMillan, "Law Reform in the Scottish Parliament: A New Process – A New Era?" (2014) *The Scottish Parliamentary Review* 95.

1. Policy formulation

- 1.53 In the context of policy formulation, the Law Commission is in a very different position from government. The Commission is an advisory rather than an executive body; it is politically and intellectually independent; and its projects are rarely driven by political imperatives or event-led timings. Our particular focus and corporate structure, underpinned by lawyers with specialist knowledge, mean that we can tackle longer, more complex and more technical projects, which government departments may not find practicable through lack of time or resources.
- 1.54 The Law Commission seeks to ensure that its policy proposals are formulated only after detailed research into the problems at which they are targeted. Before embarking on a project, it assesses the benefits that are likely to flow from legal reform through a scoping exercise and preliminary research. It then undertakes detailed research into the law and its policy context. At this stage, the Commission benefits from the specialist expertise of its Commissioners and lawyers, who bring a high level of technical background knowledge to the table. However, it also holds extensive consultations with experts in the field and, where appropriate, creates specialist advisory groups to help with the formulation of proposals. For example, our consultation on adult social care included:
- (1) workshops with disabled people and carers, service providers and local authority staff in Camden, Conwy and Newport organised, inter alia by Sense, Conwy Connect and Reach;
 - (2) a joint conference organised by the Older People's Commissioner for Wales and Age Cymru for over 100 people in Cardiff, including service users, carers, professionals and academics;
 - (3) a consultation stand at a Young Carers' Festival in Southampton
 - (4) a full-day conference with local authority lawyers, social workers and advocates in Newcastle, and
 - (5) visiting disabled service users in their own homes in Newport, Barry and Neath.
- 1.55 This allowed us to engage directly with service users, to gain a deeper understanding of the problems with the current law, and to formulate policy in an informed and contextual manner.
- 1.56 Once the Commission's analysis and preliminary proposals have been presented to the public and to specific stakeholders in a consultation paper, we carefully analyse and evaluate their responses. The Commission then reconsiders its views in the light of this new evidence. The recommendations in the final report are accompanied by economic impact assessments, and usually by a draft bill.
- 1.57 We consider that better legislation can be promoted by:
- identifying and analysing the underlying policy issues in a way which will highlight clearly the problems to be addressed and possible solutions;

- formulating well thought-through policy objectives, with transparent impact assessment;
- carefully assessing whether a legislative or non-legislative solution would be more appropriate; and
- setting aside adequate time and resources for pre-introduction public consultation and solution-testing.

2. Drafting of bills

- 1.58 Law Commission policy is refined twice before it is translated into instructions to parliamentary counsel: once in the consultation paper and once before working up the final report. In most cases, a draft bill encompassing and elaborating on our recommendations is annexed to our report. If accepted for implementation, the draft bill may then be subjected to reworking by its receiving department before it is introduced.
- 1.59 Law Commission bills are drafted by specially seconded parliamentary counsel, to the same exacting standards as government programme bills. Counsel prepare bills based on written instructions, which are underpinned by the draft text of the Commission's final report. The quality of their drafting work is facilitated by the finality of the bill's underlying policy, and by the physical proximity of the bill's legal and policy team, who can aid in the refining process.
- 1.60 With government bills, these advantages are sometimes lost. If policy is still evolving through the drafting process, there is a risk that bill instructions may be undermined. The bill may fail accurately to reflect the initial policy thrust behind it. Furthermore, the mechanisms for implementing that policy can have unintended consequences. As the Renton Committee Report (1975) observed, awareness of this risk can lead to the drafting of statutes in exhaustive detail, in an attempt to forestall any unintended construction of the text. This in turn can make a bill difficult to understand. In its 1969 report on Interpretation of Statutes, the Law Commission argued that over-refinement of drafting can damage the "general intelligibility of the law", and is often fruitless, owing to the "inherent frailty of language" and the impossibility of foreseeing every contingency.¹²
- 1.61 Inadequate initial preparation can also give rise to the tabling of a disproportionate number of government amendments. These take up valuable Parliamentary time and can compromise the integrity of a bill. The Law Commission's 1969 Report observed that late amendments are more likely to result in a text that loses sight of the Bill's overall structure.
- 1.62 We consider therefore that the quality of legislation could be improved by:
- ensuring that instructions to counsel are comprehensive and clear and reflect fully thought out and agreed policy;

¹² The Interpretation of Statutes (1969) Law Commission No 21; Scot Law Commission No 11, para 5.

- having departments work closely with drafters to ensure that Bills are clear, concise, consistent, unambiguous, and easily intelligible, keeping technical terminology to a minimum;
- minimising the need for government to table its own amendments to a Bill after it has entered the legislative process;
- making greater use of Keeling Schedules (as part of the Explanatory Notes) to clarify changes that a bill makes to previous enactments; and
- providing for the clear repeal of any existing enactments that are superseded by the bill.

3. Pre-enactment scrutiny

- 1.63 The Law Commission is a recommending body only, and has no direct responsibility for implementing its bills. Any Law Commission bills entering the Parliamentary process will have been adopted by the government (or, occasionally, a private member). However, there are certain aspects to the passage of Law Commission legislation which are noteworthy.
- 1.64 By the time the Law Commission drafts a bill, the proposals on which it is based have already been subject to significant public scrutiny. The bill must then pass the hurdle of acceptance (and possible modification) by the relevant government department, before being approved by the Cabinet PBL committee. The Law Commission report acts as the detailed explanatory note on the bill as originally drafted. Special Parliamentary procedures exist for consolidation and statute law repeal bills, and for certain technical or non-controversial law reform bills. This speeds up the passage of such bills and reduces their impact on a crowded legislative programme.
- 1.65 Publication of draft bills by government is meant to be the default position. However, time pressure means that relatively few Bills go down this route. For example, we understand that during the 2009-10 session, the government introduced 23 bills, only four of which had previously been published in draft, and two of which drafts had been scrutinised by a select committee. (By contrast, we understand that eight draft bills have been published in the current session of Parliament). Leaving scrutiny to post-introduction consideration by a Public Bill Committee has its downsides. Committees have limited time to consider policy and drafting, and can be hampered by government tabling late (and sometimes voluminous) amendments. In this way the effectiveness of Parliamentary scrutiny can be compromised.
- 1.66 We consider that better legislation could be promoted by:
- government ensuring that there is adequate opportunity for pre-legislative scrutiny;
 - thorough scrutiny of bills by a relevant committee, with proper opportunity to review public comments; and
 - setting aside adequate time for debate both on the bill and on any tabled amendments.

4. Post-legislative scrutiny

1.67 In 2006 the Law Commission undertook a project on post-legislative scrutiny. It was asked to undertake a study of the options as to post-legislative scrutiny and who would most appropriately take on the role. In its report¹³ the Commission concluded that the reasons for having more systematic post-legislative scrutiny included the following

- to see whether legislation is working out in practice as intended
- to contribute to better regulation
- to improve the focus on implementation and delivery of policy aims
- to identify and disseminate good practice so that lessons may be drawn from the successes and failures revealed by the scrutiny work.

1.68 More specifically, it considered that

- The clarification of policy objectives is critical and that Regulatory Impact Assessments should be enhanced in order to provide clarification of policy objectives and to set out criteria for monitoring and review.
- Strengthened guidance from the centre of government to departments would help to ensure that there is greater commitment from departments to post-enactment review work.
- Consideration should be given to the setting up of a new Parliamentary joint committee on post-legislative scrutiny. Under this proposal select committees would retain the power to undertake post-legislative review but if they decided not to do so, the potential for review would then pass to a dedicated committee. That committee, supported by the Scrutiny Unit, could be involved at pre-legislative as well as post-legislative stages in considering what should be reviewed, could undertake the review work itself or commission others to do so and would develop organically within its broad terms of reference.
- There was no need to create a new body independent of Parliament to carry out post legislative scrutiny.
- Whether or not a Bill has formal pre-legislative scrutiny, departments should give routine consideration to whether and if so how legislation will be monitored and reviewed. A new joint committee on post-legislative scrutiny might also consider Bills and whether and, if so, how they should be reviewed post enactment.
- Any system of post-legislative scrutiny should ensure that interested parties are able to channel their concerns about the operation of legislation to the reviewing body and participate in any subsequent review.

¹³ Post-legislative Scrutiny, Law Commission No. 302, September 2006.

- For Parliamentary review, a new joint committee would be best placed to decide which legislation should be reviewed. For departmental review, the decision should be for the department in accordance with guidance from the centre of Government.
- 1.69 The Commission also considered that there was scope for Parliamentary post-legislative scrutiny of secondary legislation. In addition it recommended that government give more thought to consolidation of secondary legislation with the aim of improving the management and accessibility of secondary legislation.
- 1.70 In its response to the Law Commission report the government accepted that there were clear benefits in selective post-legislative scrutiny of Acts. However, it considered that the basis for a new process for post-legislative scrutiny should be for the Commons departmental select committees themselves, on the basis of a Memorandum on appropriate Acts submitted by the relevant government department and published as a Command paper, to decide whether to conduct post-legislative scrutiny of the Act in question. It accepted that in some cases it might be appropriate for a different parliamentary body to conduct further scrutiny. The government stated that in this way the prime role of the Commons committees would be recognised and duplication of work would be avoided.
- 1.71 The Commission understands that since about 2009 government departments have been expected to carry out a post-legislative review of most new Acts (other than Finance Acts and certain other categories of Act listed in the Cabinet Office's Guide to Legislation). This takes place between 3 and 5 years after enactment and will culminate in a memorandum on the Act in question that is published as a Command paper and submitted to the relevant select Committee. That committee can if it wishes enquire further into the matter or to carry out their own review of the operation of the particular Act. However, the Commission is not in a position to offer an opinion as to how the system is operating in practice or whether it could be improved (for example by adopting our recommendation that a joint committee of both Houses should be tasked with a more systematic role in reviewing the operation of Acts).