MEMORANDWM ODDI WRTH Y CWNSLER CYFFREDINOL

Y GYFRAITH GYFANSODDIADOL: DATGANOLI, CYMRU

Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Eithriadau i Faterion) 2009

Rhagarweiniad

1. Mae'r Memorandwm hwn wedi'i baratoi a'i osod gerbron yn unol â Rheol Sefydlog (RhS) 22. 32. Mae'n gosod y cefndir i'r darpariaethau yn y drafft amgaeedig gan y Llywodraeth o Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol (GCD) sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru Wales. Defnyddir y term "Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol" i gyfeirio at Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor o dan adran 95 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ("Deddf 2006").

Y Cefndir

2. O dan Ran 3 o Ddeddf 2006, diffinnir cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad gan adran 94 ac Atodlen o'r Ddeddf honno. Mae Rhan 1 o Atodlen 5 yn pennu'r materion mewn perthynas â hwy y mae gan y Cynulliad y pŵer i ddeddfu drwy Fesur Cynulliad. Mae Rhan 2 o Atodlen 5 yn rhestru cyfyngiadau cyffredinol ar y pŵer hwnnw ac mae Rhan 3 yn rhestru eithriadau i'r cyfyngiadau cyffredinol hynny. Mae adran 95(1) o Ddeddf 2006 yn galluogi Ei Mawrhydi, drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor, i ddiwygio Atodlen 5 drwy ychwanegu materion newydd at Ran 1; i amrywio neu i ddileu mater, neu ychwanegu, dileu neu amrywio maes; neu i ddiwygio Rhan 2 neu Ran 3. Mae adran 95(3) yn pennu y caiff Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor wneud unrhyw addasiadau o unrhyw ddeddfiad - gan gynnwys Deddf 2006 ei hun - y mae Ei Mawrhydi yn barnu eu bod yn briodol mewn cysylltiad â'r ddarpariaeth a wneir gan y Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor.

3. Weithiau y mae'n angenrheidiol cynnwys, yn y diffiniad o faterion yn Rhan 1 o Atodlen 5, yr eithriadau hynny, er mwyn egluro nad yw mater yn cynnwys pwnc penodol o bolisi. Yn ogystal, bu'n angenrheidiol ar nifer o adegau i gymhwyso'r un eithriad i ragor nag un mater. O ganlyniad i Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Lles Cymdeithasol a Meysydd Eraill) 2008 (OS 2008/3132), rhestrir eithriadau i faterion yn Rhan 1 o Atodlen 5 mewn

tabl, gyda'r materion y mae pob eithriad yn gymwys iddynt yn cael eu nodi yn erbyn pob un.

Y Cwmpas

4. Mae'r Gorchymyn drafft yn gwneud diwygiadau technegol i adran 94 ac Atodlen 5 o Ddeddf 2006. Effaith y diwygiadau hynny yw cymhwyso'r eithriadau a restrir ar hyn o bryd yn y tabl hwnnw i bob mater yn Rhan 1 o Atodlen 5. Mae'r tabl eithriadau wedi'i ddisodli gan restr o eithriadau, sydd wedi'u nodi mewn paragraff A1 newydd yn Rhan 2 o Atodlen 5. Mae adran 94 o Ddeddf 2006 wedi'i diwygio i'w gwneud yn glir na fyddai darpariaeth mewn Mesur Cynulliad o fewn cymhwysedd y Cynulliad petai'n dod o dan unrhyw un o'r eithriadau a restrir yn y paragraff hwnnw.

5. Nid yw'r Gorchymyn drafft yn ychwanegu unrhyw eithriadau newydd. Mae'n diwygio eithriadau 2 ac 8 o dan y pennawd Priffyrdd a Thrafnidiaeth er mwyn cadw cwmpas Mater 10.1 (codi taliadau mewn perthynas â ffyrdd).

Y Rhesymeg

6. Mae'r dull cyfredol o drin eithriadau, sef cysylltu pob eithriad â materion penodol, yn cynnwys ceisio rhag-weld pob amgylchiad pryd y gallai eithriad penodol fod yn berthnasol i fater penodol. Pan fo Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru ill dwy wedi cytuno bod pwnc polisi yn aros yn gyfrifoldeb i Lywodraeth y DU ac y byddai deddfwriaeth sylfaenol yn y pynciau hynny o dan bob amgylchiad yn aros yn nwylo Senedd y DU, y bwriad fyddai eithrio'r pynciau hynny rhag cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ym mhob achos lle y byddent yn berthnasol. Ymddengys y byddai'n symlach i gydnabod hyn drwy wneud y pynciau hyn yn eithriadau cyffredinol ("symudol") i gymhwysedd y Cynulliad, pan fyddai unrhyw fater yn Rhan 1 o Atodlen 5 sy'n berthnasol i un o'r pynciau hynny.

7. Petai diwygiadau i Atodlen 5 wedi parhau ar y patrwm o gymhwyso eithriadau penodol i bob mater, byddai'r tabl eithriadau ei hun wedi dod yn fwy anhylaw ac yn anos i'w ddilyn achos byddai angen rhestru nifer fawr o faterion yn erbyn eithriadau penodol. Ar ben hynny, byddai risg o ganlyniadau gwrthnysig ac anghyson petai Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cynulliad Cymru yn methu â rhag-weld pob mater y dylai eithriad fod yn gymwys iddo. Ni fyddai'r amser ac ymdrech sylweddol a roddid i ganfod y sefyllfaoedd lle y byddai eithriad penodol yn berthnasol i fater penodol o angenrheidrwydd yn llwyddo i ddal pob posibiliad.

8. Ni fydd y symudiad i eithriadau "symudol" yn tynnu oddi ar yr hyblygrwydd sydd ohoni yn yr Atodlen o ran cymhwyso eithriadau i faterion. Er enghraifft, ni fydd yn atal eithriadau rhag bod yn gymwys i un mater yn unig yn Atodlen 5 neu fod yn gymwys i amryw o faterion (fel rhan o ddiffiniad y materion hynny). Ond, fe fydd, ar yr un pryd yn cydnabod bod rhai pynciau nas bwriedir iddynt fod, yn gyffredinol, o fewn cymhwysedd y Cynulliad er y gellid eu dehongli fel rhai sy'n perthyn i un neu ragor o faterion yn Rhan 1 o Atodlen 5.

9. Felly bydd yn bosibl ychwanegu eithriadau newydd at y rhestr (gan gynnwys o dan feysydd eraill) pan ychwanegir materion newydd sy'n gwneud eithriadau pellach yn angenrheidiol a phan fwriedir y dylai'r eithriadau pellach hynny fod yn gymwys drwyddi draw. Bydd yn dal yn bosibl pennu eithriad i fater unigol yn y dyfodol hefyd, pan fo'n ofynnol ei gael fel rhan o'r diffiniad o'r mater hwnnw yn unig.

10. Mae cynnwys eithriadau "symudol" o fewn Rhan 2 yn golygu y bydd pob cyfyngiad sy'n gymwys yn gyffredinol yn un lle yn yr Atodlen (tra bydd unrhyw eithriad sy'n gymwys yn benodol i fater yn cael ei gynnwys yn Rhan 1 o'r Atodlen).

Newidiadau i'r Gorchymyn yn sgil craffu cyn deddfu

11. Roedd Gorchymyn arfaethedig y mae'r Gorchymyn hwn yn ymwneud ag ef yn ddarostyngedig i broses o graffu cyn deddfu gan Bwyllgor Deddfwriaeth 3 Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cymreig Tŷ’r Cyffredin a Phwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi. Y Gorchymyn arfaethedig dan sylw oedd Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Lles Cymdeithasol) 2009 a oedd yn cynnwys mater a oedd yn ymwneud â gofalwyr yn ogystal â chynnwys newidiadau o ran eithriadau. Ystyriodd Pwyllgor Cynulliad Cenedlaethol Cymru y rhan honno o'r Gorchymyn arfaethedig sy'n ymwneud â'r Gorchymyn drafft hwn ond ni chododd unrhyw bryderon yn ei chylch.

12. Nododd y Pwyllgor Materion Cymreig fod y newidiadau o ran yr eithriadau yn rhai technegol yn y bôn ac roedd cytundeb y byddent yn gwella tryloywder ac yn ei gwneud hi'n haws i ddarllen Atodlen 5. Ei gasgliad oedd:

"Yr ydym yn derbyn nad yw'r adolygiad o'r rhestr o faterion a eithrir yn Rhan 1 o Atodlen 5 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn lledu nac yn newid cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cymru mewn unrhyw ffordd. Mae peth amheuaeth a ragwelwyd y cyfryw newid yn strwythur Atodlen 5 fel rhan o'r broses GCD. Er hynny, gan ei bod yn annhebygol y bydd cyfle am ddeddfwriaeth sylfaenol bellach i ddiwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006, gwelwn beth rhesymeg mewn tacluso

pethau sydd wedi dod i'r amlwg wrth roi'r Ddeddf ar waith, cyn belled â bod hynny wedi ei fwriadu i egluro'r setliad sylfaenol sydd yng nghorff Deddf 2006 yn hytrach na'i newid. Edrychwn ymlaen yn eiddgar at ganfyddiadau Pwyllgor y Cyfansoddiad".

13. Daeth Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi i'r casgliad y dylid hollti'r Gorchymyn arfaethedig fel bod y ddwy ddeddfwrfa yn gallu ystyried a phleidleisio ar wahân ar yr agweddau gwahanol ar ychwanegu at gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad mewn perthynas â gofalwyr a diwygio'r ffordd y mae eithriadau i faterion yn Atodlen 5 yn gweithredu. Yn ogystal, gwnaeth gais am eglurhad pellach o'r rheswm dros wneud y Gorchymyn: helaethwyd ar y Memorandwm Esboniadol hwn yn unol â hynny.

14. Ar wahân i gyflwyno'r GCD drafft hwn fel GCD ar wahân, nid yw'r GCD drafft hwn yn gwahaniaethu oddi wrth gynnwys perthnasol y Gorchymyn arfaethedig ac eithrio darparu iddo ddod i rym ddau ddiwrnod ar ôl iddo gael ei wneud. Bydd hyn yn sicrhau, hyd yn oed os yw'n cael ei ystyried ar yr un pryd â Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Lles Cymdeithasol) 2009 sy'n ymwneud â gofalwyr, bydd y newidiadau technegol y mae'n eu hachosi yn gymwys ar ôl hynny.

Y Casgliad

15. Am y rhesymau a amlinellir uchod, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cynnig bod cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cael ei newid yn unol â darpariaethau'r Gorchymyn drafft hwn gan y Llywodraeth y mae'r Memorandwm Esboniadol hwn yn ymwneud ag ef.

Carwyn Jones
Y Cwnsler Cyffredinol

Mehefin 2009