

Senedd Cymru

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil y Lluoedd Arfog

Hydref 2021



1. Cefndir

Bil Lluoedd Arfog Llywodraeth y DU

1. Cyflwynwyd Bil Lluoedd Arfog y DU¹ ("y Bil") yn Nhŷ'r Cyffredin a chafodd ei ddarlleniad cyntaf ar 26 Ionawr 2021. Caiff ei noddi gan y Weinyddiaeth Amddiffyn. Cafodd y Bil ei ailgyflwyno ar 12 Mai 2021 yn dilyn cynnig cario drosodd.
2. Mae'r nodiadau esboniadol i'r Bil yn nodi:

*"The primary purpose of this Bill is to renew the Armed Forces Act 2006... and, in so doing, continue in force the primary legislation governing the armed forces. The Bill also provides for measures to maintain the effectiveness of the service justice system so that it continues to meet the needs of the armed forces and it will further incorporate the Armed Forces Covenant into law"*²

3. Cwblhaodd y Bil ei gyfnodau yn Nhŷ'r Cyffredin ar 13 Gorffennaf 2021, a chafodd ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 14 Gorffennaf 2021. Ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn, nid oedd y dyddiad ar gyfer y cyfnod Pwyllgor yn Nhŷ'r Arglwyddi wedi'i gadarnhau eto.

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

4. Mae Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, yn darparu bod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn ofynnol pan fydd Bil perthnasol yn y DU yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu'n dod o fewn y cymhwysedd hwnnw.
5. Ar 28 Mai 2021, gosododd Hannah Blythyn AS, y Dirprwy Weinidog Partneriaeth Gymdeithasol (y Dirprwy Weinidog), Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol³ gerbron y Senedd (y Memorandwm) mewn perthynas â'r Bil.
6. Ar 30 Mehefin 2021, gosododd y Dirprwy Weinidog Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol⁴ (Memorandwm Atodol) mewn perthynas â'r Bil.

¹ [Armed Forces Bill, fel y'i cyflwynwyd](#) (Bill 244 2019-21)

² Armed Forces Bill, [Nodiadau Esboniadol](#), Ionawr 2021, paragraff 1

³ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Bil y Lluoedd Arfog](#), Mai 2021

⁴ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol, Bil y Lluoedd Arfog](#), Mehefin 2021

7. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad a'r Pwyllgor Cydraddoldeb a Chyfiawnder Cymdeithasol gyflwyno adroddiad ar y Memoranda erbyn 14 a 21 Hydref 2021 yn y drefn honno.⁵

Darpariaeth y mae angen cydsyniad y Senedd ar ei chyfer

8. Mae paragraffau 6 i 10 o'r Memorandwm yn nodi asesiad Llywodraeth Cymru o ba ddarpariaethau yn y Bil y bydd angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer, sef cymal 8.

9. Mae Cymal 8 o'r Bil yn gwneud darpariaethau sy'n ymwneud â Chyfamod y Lluoedd Arfog drwy ddiwygio Rhan 16A o *Ddeddf y Lluoedd Arfog 2006* ("Deddf 2006").

10. Mae Cymal 8 yn mewnosod adrannau newydd 343AA i 343AF o Ran 16A o Ddeddf 2006, sy'n gosod dyletswydd ar gyrff penodedig a phersonau sy'n arfer swyddogaethau tai, addysg a gofal iechyd perthnasol yng Nghymru, Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon i roi sylw dyledus i Gyfamod y Lluoedd Arfog. Mae'r adrannau perthnasol a fewnosodir gan gymal 8 o'r Bil i Ddeddf 2006, i'r graddau y maent yn gymwys i Gymru, fel a ganlyn:

- 1. Adran 343AB.** Mae is-adran (1) yn gosod dyletswydd ar bersonau a chyrrff penodedig yng Nghymru sy'n arfer swyddogaeth berthnasol i roi 'sylw dyledus' i egwyddorion Cyfamod y Lluoedd Arfog. Dyma'r un egwyddorion ag a nodir yn adran 343A(3), sef:
 - y rhwymedigaethau a'r aberth unigryw a wneir gan y Lluoedd Arfog;
 - yr egwyddor ei bod yn ddymunol dileu anfanteision o Wasanaeth yn y Lluoedd Arfog, neu gyn Wasanaeth yn y Lluoedd Arfog, a
 - yr egwyddor y gellir cyfiawnhau darpariaeth arbennig oherwydd yr effaith y gallai Gwasanaeth yn y Lluoedd fod wedi'i chael ar unigolion.

Diffinnir swyddogaeth berthnasol yn is-adran (2) fel swyddogaeth tai, addysg neu ofal iechyd berthnasol, sy'n feysydd sydd wedi'u datganoli. Diffinnir y swyddogaethau hyn yn is-adrannau (4) i (6) gan gyfeirio at y ddeddfwriaeth berthnasol. Y cyrff cyhoeddus yng Nghymru y bydd y ddyletswydd sylw dyledus yn gymwys iddynt yw awdurdodau lleol, cyrff llywodraethu ysgolion a gynhelir, Byrddau

⁵ Pwyllgor Busnes, [Amserlen ar gyfer ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil y Lluoedd Arfog](#), Gorffennaf 2021; Pwyllgor Busnes, [Amserlen ar gyfer ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol ar Fil y Lluoedd Arfog](#), Gorffennaf 2021

lechyd Lleol, Awdurdodau lechyd Arbennig ac ymddiriedolaethau'r Gwasanaeth lechyd Gwladol. Rhestrir y cyrff hyn yn is-adran (3).

2. Mae **Adran 343AE** yn darparu y caiff yr Ysgrifennydd Gwladol gyhoeddi canllawiau mewn perthynas â'r ddyletswydd sylw dyledus a rhaid i'r cyrff cyhoeddus perthnasol roi sylw i ganllawiau a gyhoeddir. Cyn cyhoeddi canllawiau o'r fath, rhaid i'r Ysgrifennydd Gwladol ymgynghori â Gweinidogion Cymru i'r graddau y mae'r canllawiau'n ymwneud â swyddogaethau datganoledig Cymru. Fodd bynnag, mae adran 343AE(5) newydd yn darparu, os yw'r Ysgrifennydd Gwladol o'r farn bod y gwelliannau i'r canllawiau yn ansylweddol, mae gan yr Ysgrifennydd Gwladol y pŵer i gyhoeddi canllawiau diwygiedig heb ymgynghori â Gweinidogion Cymru i ddechrau.
3. Mae **Adran 343AF** yn rhoi pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau i estyn y ddyletswydd sylw dyledus i bersonau a chyrrff ychwanegol yng Nghymru, neu i bennu swyddogaethau perthnasol ychwanegol sydd i ddod o fewn cwrpas y ddyletswydd. Cyn gwneud rheoliadau o'r fath, rhaid i'r Ysgrifennydd Gwladol ymgynghori â Gweinidogion Cymru, i'r graddau bod y rheoliadau'n cynnwys darpariaethau sydd o fewn 'cymhwysedd datganoledig Cymru'. Diffinnir hyn fel darpariaeth a fyddai'n dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu'n un y gellid ei gwneud mewn is-ddeddfwriaeth gan Weinidogion Cymru sy'n gweithredu ar eu pennau eu hunain. Bydd y rheoliadau'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

11. Barn y Dirprwy Weinidog, fel y nodir yn y Memorandwm, yw bod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymal 8 o'r Bil oherwydd bod y darpariaethau'n gosod swyddogaethau ar nifer o Awdurdodau Datganoledig Cymru ac maent yn rhoi sylw i faterion datganoledig ac yn effeithio arnynt (h.y. swyddogaethau cyrff cyhoeddus sy'n arfer swyddogaethau datganoledig ym meysydd datganoledig tai, addysg a gofal iechyd).⁶

12. Mae Llywodraeth Cymru hefyd o'r farn y gallai pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i wneud rheoliadau yn Adran 343AF arwain at roi'r ddyletswydd sylw dyledus mewn meysydd datganoledig, neu i Awdurdodau Datganoledig eraill yng Nghymru. O ganlyniad, mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod gan y pŵer hwn botensial i effeithio ar fwy o feysydd datganoledig.⁷

⁶ Llywodraeth Cymru, Memorandwm, paragraff 9

⁷ Llywodraeth Cymru, Memorandwm, paragraff 9

- 13.** Roedd paragraff 26 o'r nodiadau esboniadol i'r Bil fel y'i cyflwynwyd ym mis Ionawr 2021 yn darparu bod cydsyniad deddfwriaethol y deddfwrfeydd datganoledig yn cael eu ceisio o ran cymal 8 o'r Bil, gan fod y cymal yn gymwys ym meysydd polisi tai, addysg a gofal iechyd sy'n feysydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru [Senedd Cymru].⁸
- 14.** Fodd bynnag, mae nodiadau esboniadol diweddaraf Llywodraeth y DU, a gyhoeddwyd ar 14 Gorffennaf yn darparu nad oes angen cydsyniad y deddfwrfeydd datganoledig gan nad oes un o'r materion y mae'r Bil yn ymwneud â hwy o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Senedd Cymru.⁹ Ni ddarperir unrhyw fanylion pellach nac esboniad ynghylch y newid yn y sefyllfa gan Lywodraeth y DU.
- 15.** Mae paragraff 10 o'r Memorandwm yn nodi'r newid hwn yn y sefyllfa gan Lywodraeth y DU.
- 16.** Mae'r Memorandwm Atodol yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am y newidiadau i'r Bil a sefyllfa Llywodraeth Cymru mewn perthynas ag ef ers cyhoeddi'r Memorandwm ym mis Mai.
- 17.** Gwnaed dau welliant pellach i gymal 8 o'r Bil, yn unol â chais y Dirprwy Weinidog, ac sy'n gofyn am gydsyniad y Senedd. Mae "Awdurdodau Iechyd Arbennig Trawsffiniol" wedi'u heithrio o gwmpas adran 343AB o Ddeddf 2006. Mae'r Memorandwm Atodol yn nodi y gwnaed y gwelliannau hyn i sicrhau bod Awdurdodau Iechyd Arbennig a sefydlwyd ar y cyd gan Weinidogion Cymru a'r Ysgrifennydd Gwladol, wedi'u heithrio o gwmpas y Bil, gan mai safbwynt polisi Llywodraeth Cymru yw mai dim ond Awdurdodau Iechyd Arbennig a sefydlwyd gan Weinidogion Cymru ac sy'n arfer swyddogaethau yng Nghymru yn unig (h.y. Addysg a Gwella Iechyd Cymru ac Iechyd a Gofal Digidol Cymru) y dylid eu cynnwys yn y ddyletswydd.¹⁰

Y rhesymau dros wneud darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil

- 18.** Mae paragraffau 11 i 15 o'r Memorandwm yn nodi'r rhesymau dros wneud y darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil.
- 19.** Mae'r Dirprwy Weinidog o'r farn y bydd y darpariaethau sydd wedi'u cynnwys yng nghymal 8 o'r Bil yn helpu i wella'r modd y darperir gwasanaethau cyhoeddus yn gyffredinol mewn perthynas â Chymuned y Lluoedd Arfog yng Nghymru, y dylent gynyddu ymwybyddiaeth ymhlith darparwyr gwasanaethau a llunwyr polisi o'r rhwymedigaethau a'r amgylchiadau

⁸ Bil y Lluoedd Arfog, Nodiadau Esboniadol, Ionawr 2021, paragraff 26

⁹ Bil y Lluoedd Arfog, **Nodiadau Esboniadol**, Gorffennaf 2021, paragraff 27

¹⁰ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Atodol, paragraff 10

unigryw sy'n wynebu Cymuned y Lluoedd Arfog, a meithrin dealltwriaeth o sut y gall y rhain effeithio ar eu gofynion, a'u gallu i gael gafael ar wasanaethau cyhoeddus allweddol.¹¹

20. Mae'r Memorandwm yn datgan:

"Felly, mae'n rhesymol defnyddio Bil y DU i wneud y darpariaethau hyn, gan sicrhau lefel o gysondeb ledled y DU o ran gweithredu'r Cyfamod, tra'n parhau i ganiatáu i wasanaethau a darpariaeth ddatganoledig weithredu polisi ychwanegol i gefnogi cymuned y Lluoedd Arfog."¹²

21. Mae'r Memorandwm Atodol hefyd yn ychwanegu barn y Dirprwy Weinidog mai'r Bil yw'r "cyfrwng deddfwriaethol mwyaf effeithiol a chymesur ar gyfer codi ymwybyddiaeth ymhlith darparwyr gwasanaethau a llunwyr polisi o'r rhwymedigaethau a'r amgylchiadau unigryw sy'n wynebu Cymuned y Lluoedd Arfog"¹³, ac yn nodi cefnogaeth y Dirprwy Weinidog i welliannau Llywodraeth y DU i'r Bil, fel y nodir yn y Memorandwm Atodol.

¹¹ Llywodraeth Cymru, Memorandwm, paragraffau 11 a 12

¹² Llywodraeth Cymru, Memorandwm, paragraff 15

¹³ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Atodol, paragraff 22

2. Trafodaeth y Pwyllgor

22. Trafodwyd y Memorandwm gennym yn ein cyfarfod ar 13 Medi 2021.¹⁴ Nid oeddem mewn sefyllfa i gymryd tystiolaeth gan y Gweinidog oherwydd yr amserlen ar gyfer craffu.

23. Nodwn fod y Bil yn destun gwaith craffu gan ein Pwyllgor blaenorol yn y Bumed Senedd.¹⁵

Ein barn ni

24. Nodwn asesiad Llywodraeth Cymru bod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymal 8 o'r Bil fel y nodir yn y Memoranda.

25. Wrth wneud hynny, hoffem dynnu sylw at newid sefyllfa Llywodraeth y DU ynghylch a fyddai caniatâd yn cael ei geisio ar gyfer cymal 8 o'r Bil ers i'n Pwyllgor blaenorol adrodd yn y Bumed Senedd.

Casgliad 1. Rydym yn pryderu bod sefyllfa Llywodraeth y DU ynghylch a yw cymal 8 yn ymwneud â mater datganoledig wedi newid ac na ddarparwyd unrhyw esboniad. Rydym yr un mor bryderus, er y nodwyd yn y Memorandwm, nad yw'r Dirprwy Weinidog wedi rhoi asesiad Llywodraeth Cymru i'r Senedd o'r newid hwn yn y sefyllfa nac wedi nodi bod ganddi unrhyw broblemau gyda'r datblygiad hwn.

26. O ystyried y ffaith nad yw Llywodraeth y DU bellach yn ceisio caniatâd y Senedd ar gyfer cymal 8 o'r Bil, byddem wedi disgwyl i hyn fod wedi'i adlewyrchu ym mhroses resymu'r Dirprwy Weinidog ynghylch pam, yn ei barn hi, fod gwneud darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil yn gam gweithredu priodol.

Argymhelliad 1. Dylai'r Dirprwy Weinidog, cyn dadl y Senedd ar y cynnig cydsyniad perthnasol, roi asesiad Llywodraeth Cymru i'r Pwyllgor ac i'r Senedd o'r newid yn sefyllfa Llywodraeth y DU o ran ceisio cydsyniad ar gyfer cymal 8 o'r Bil, gan gynnwys manylion unrhyw drafodaethau perthnasol y mae'r Dirprwy Weinidog wedi'u cael gyda Llywodraeth y DU.

27. Fel y nodir uchod, rydym yn cydnabod bod y Bil a memorandwm cydsyniad deddfwriaethol cysylltiedig yn destun gwaith craffu gan ein Pwyllgor blaenorol yn y Bumed Senedd. Argymhellodd ein Pwyllgor blaenorol y dylai'r Dirprwy Weinidog fynd ar drywydd gwelliannau i'r Bil fel bod gofyn i'r Ysgrifennydd Gwladol gael cydsyniad Gweinidogion Cymru

¹⁴ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 13 Medi 2021

¹⁵ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil y Lluoedd Arfog](#), Mawrth 2021

cyn cyhoeddi neu ddiwygio canllawiau o dan adran newydd 343AE a chyn gwneud rheoliadau o dan adran newydd 343AF (fel y mewnosodir gan gymal 8 o'r Bil).¹⁶

28. Rydym yn croesawu'r ffaith bod Llywodraeth Cymru wedi mynd ar drywydd yr argymhelliad hwn a gwnaed cais ysgrifenedig i Weinidog Llywodraeth y DU dros Bobl Amddiffyn a Chyn-filwyr. Nodwn, fodd bynnag, fod y cais wedi'i wrthod gan Lywodraeth y DU.¹⁷

29. Nodwn ymhellach, wrth wrthod cais y Dirprwy Weinidog y ceisir cydsyniad Gweinidogion Cymru cyn cyhoeddi neu ddiwygio canllawiau o dan adran newydd 343AE a chyn gwneud rheoliadau o dan adran newydd 343AF, dywedodd Llywodraeth y DU "na fyddai unrhyw newidiadau o'r fath yn digwydd ond lle mae budd o wneud hynny ar ôl ymgynghori â rhanddeiliaid allweddol, fel Llywodraeth Cymru, ac ar ôl i'r broses Seneddol briodol gael ei chynnal"¹⁸.

Casgliad 2. Yn ein barn ni, ac er ein bod yn parchu unrhyw fwriad i ymgynghori â rhanddeiliaid, nid yw ymateb Llywodraeth y DU i gais y Dirprwy Weinidog i geisio cydsyniad Gweinidogion Cymru cyn cyhoeddi neu ddiwygio canllawiau o dan adran newydd 343AE a chyn gwneud rheoliadau o dan adran newydd 343AF yn dangos dealltwriaeth o sefyllfa Llywodraeth Cymru fel y Llywodraeth etholedig yng Nghymru.

30. Hoffem dynnu sylw at y ffaith y byddai unrhyw reoliadau o'r fath yn sbarduno Rheol Sefydlog 30A, gan fod adran newydd 343AF yn rhoi pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol ddiwygio adran newydd 343AB (h.y. wyneb y Bil) drwy reoliadau, sy'n golygu y byddai'n ofynnol i Aelod o Lywodraeth Cymru osod memorandwm cydsyniad offeryn statudol gerbron y Senedd.

31. Fel ein sylw terfynol, rydym yn cydnabod rhesymu'r Gweinidog ynghylch pam, yn ei barn hi, mae gwneud darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil yn gamau gweithredu priodol, ac yn tynnu sylw'r Senedd at effaith ymarferol y darpariaethau hyn lle caniateir i'r Ysgrifennydd Gwladol:

- gyhoeddi canllawiau mewn perthynas â'r ddyletswydd sylw dyledus i gyrrff cyhoeddus perthnasol yng Nghymru, gan gynnwys awdurdodau lleol, cyrff llywodraethu ysgolion a gynhelir, a Byrddau Iechyd Lleol, ar ôl ymgynghori â Gweinidogion Cymru;

¹⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil y Lluoedd Arfog](#), Mawrth 2021

¹⁷ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Atodol, paragraff 16

¹⁸ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Atodol, paragraff 16

- cyhoeddi canllawiau diwygiedig heb ymgynghori â Gweinidogion Cymru os yw'r Ysgrifennydd Gwladol o'r farn bod y diwygiadau'n rhai ansylweddol;
- gwneud rheoliadau a fydd yn ymestyn y ddyletswydd sylw dyledus i bersonau a chyrrff ychwanegol yng Nghymru, i'r graddau y mae'r rheoliadau'n cynnwys darpariaethau sydd o fewn 'cymhwysedd datganoledig Cymru', ar ôl ymgynghori â Gweinidogion Cymru;
- gwneud rheoliadau a fydd yn pennu swyddogaethau perthnasol ychwanegol a fydd yn dod o dan y ddyletswydd sylw dyledus, i'r graddau y mae'r rheoliadau'n cynnwys darpariaethau sydd o fewn 'cymhwysedd datganoledig Cymru', ar ôl ymgynghori â Gweinidogion Cymru.