

Pwyllgor ar y Papur Gwyn – Trefn Lywodraethu Well i Gymru

Adroddiad

Medi 2005

I gael rhagor o gopiau caled o'r adroddiad hwn neu i gael fersiwn print bras, cysylltwch â:

Meriel Singleton
Pwyllgor ar y Papur Gwyn – Trefn Lywodraethu Well i Gymru
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 02920 898026

E-bost: Meriel.Singleton@Wales.gsi.gov.uk

Gwefan: <http://www.wales.gov.uk>

ISBN 0 7504 9715 7

Llun – Richard Rogers Partnership

Pwyllgor ar y Papur Gwyn – Trefn Lywodraethu Well i Gymru

Aelodaeth y Pwyllgor

Yr Arglwydd Elis-Thomas
(Cadeirydd)

Meirionnydd Nant Conwy

Lorraine Barrett

De Caerdydd a Phenarth

Jocelyn Davies

Dwyrain De Cymru

Jane Hutt

Bro Morgannwg

David Melding

Canol De Cymru

Carl Sargeant

Alun a Glannau Dyfrdwy

Kirsty Williams

Brycheiniog a Sir Faesyfed

Cynnwys

	Tudalen
Cefndir	5
Ymrannu'r Cynulliad	8
Pwyllgorau	21
Deddfu	26
Materion Cyllidebol	48
Materion Eraill	51
Atodiad A	57
Argymhellion Cymdeithas Seneddol y Gymanwlad/Grŵp Astudio Sefydliad Banc y Byd ar Weinyddu a Chyllido Seneddau – Mai 2005	
Atodiad B	59
Tystiolaeth Ysgrifenedig	
Atodiad C	65
Trawsgrifiadau o'r Dystiolaeth Lafar	
Atodiad D	67
Cofnodion y cyfarfod a gynhaliwyd ar 1 Medi 2005	

1. CEFNDIR

1. Cyhoeddwyd y Papur Gwyn, *Trefn Lywodraethu Well i Gymru*,¹ ar 15 Mehefin 2005. Daw'r cyfnod ymgynghori i ben ar 16 Medi. Penododd y Cynulliad bwyllgor arbennig i ystyried y Papur Gwyn ar 28 Mehefin. Cylch gorchwyl y Pwyllgor yw:
 - i. *Ystyried y cynigion a nodwyd yn y Papur Gwyn i'r graddau eu bod yn berthnasol i strwythur newydd arfaethedig y Cynulliad a'i bwerau deddfwriaethol arfaethedig;*
 - ii. *Cymryd tystiolaeth gan sefydliadau ac unigolion sydd â diddordeb uniongyrchol yn strwythur newydd arfaethedig y Cynulliad a'i bwerau deddfwriaethol arfaethedig.*
2. Nid yw'r cylch gorchwyl yn cynnwys y materion sydd ym Mhennod 4 y Papur Gwyn (materion etholiadol), ac nid yw'r adroddiad hwn felly'n ymdrin â hwy. Mae'n ofynnol i'r Pwyllgor gyflwyno adroddiad cyn 19 Medi a bydd yn dod i ben ar ôl hynny. Bydd ein Hadroddiad yn cael ei ystyried yn y Cyfarfod Llawn ar 21 Medi.
3. Oherwydd gwyliau'r haf, ychydig iawn o amser oedd gennym i wneud ein gwaith. Ymgwymerwyd â rhaglen lawn o dystiolaeth lafar fel a ganlyn:

Dydd Llun 4 Gorffennaf 9-11am

Mike German AC	Arweinydd, Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Syr Michael Wheeler-Booth KCB, Yr Athro Laura McAllister	Cyn Aelodau Comisiwn Richard
Glyn Davies AC	Cadeirydd – Y Pwyllgor Deddfau

Dydd Mawrth 5 Gorffennaf 5.30-7pm

Nick Bourne AC	Arweinydd, Ceidwadwyr Cymru
Syr Christopher Jenkins KCB, CF	Cyn Brif Gwnsler Seneddol

Dydd Mercher 6 Gorffennaf 9-11am

¹ CM 6582

Dr John Marek AC	Cadeirydd – Pwyllgor y Tŷ
Yr Athro David Miers, David Lambert a Marie Navarro	Ysgol y Gyfraith, Caerdydd
Paul Grice	Clerc a Phrif Weithredwr, Senedd yr Alban (yn anffurfiol drwy gynhadledd fideo)

Dydd Iau 7 Gorffennaf 10am-1pm

John Osmond, Yr Athro Keith Patchett	Y Sefydliad Materion Cymreig
Syr Jon Shortridge KCB	Ysgrifennydd Parhaol
Graham Pogson, Laurie Pavelin, Kevin Davies	Ochr Undebau Llafur y Cynulliad Cenedlaethol
Gwenda Thomas AC	Cadeirydd – Y Pwyllgor Cyfle Cyfartal
Ashok Ahir	BBC Cymru Wales

Dydd Iau 7 Gorffennaf 4- 6pm

Jeremy Colman Ian Summers	Archwilydd Cyffredinol Cymru Archwilydd Cyffredinol Cynorthwyol
Phil Jarrold	CGGC
Christine Gwyther AC	Panel y Cadeiryddion

Dydd Llun 11 Gorffennaf 9am-1pm
--

Jenny Randerson AC	Cadeirydd – Y Pwyllgor Busnes
Roger Sands	Clerc a Phrif Weithredwr, Tŷ'r Cyffredin
Y Gwir Anrhydeddus Rhodri Morgan AC Hugh Rawlings	Prif Weinidog Cymru Cyfarwyddwr, Adran Llywodraeth Leol, Gwasanaethau Cyhoeddus a Diwylliant
Yr Athro Robert Hazell, Yr Athro Rick Rawlings	Coleg Prifysgol Llundain ac Ysgol Economeg Llundain

Dydd Mawrth 12 Gorffennaf 5.30-7pm

Ieuan Wyn Jones AC

Arweinydd, Plaid Cymru

Elin Jones AC

Dydd Iau 21 Gorffennaf 2-4pm

Yr Athro a'r Arglwydd Morgan FBA

David Rosser

Busnes Cymru

Ben Cottam

4. Cyflwynodd nifer o'r rhai a roddodd dystiolaeth lafar dystiolaeth ysgrifenedig yn ogystal, a derbyniasom dystiolaeth ysgrifenedig hefyd gan nifer o unigolion a grwpiau eraill a oedd â diddordeb. Rydym yn ddiolchgar iawn i'r rhai hynny a roddodd dystiolaeth â chyn lleied o rybudd. Mae eu cyfraniad, i'n gwaith ni ac i'r ystyriaeth o'r Papur Gwyn, wedi bod yn werthfawr iawn.
5. Cynhaliwyd yr ymchwiliad hwn gyda'r bwriad o leisio ymateb cytunedig gan y Cynulliad i'r Papur Gwyn, yn ogystal â bod yn sail i'r ddadl gyhoeddus ehangach ar y materion. Yn fras, rydym yn croesawu llawer iawn o'r hyn sydd ym Mhenodau 1 i 3 y Papur Gwyn. Yng ngweddill yr Adroddiad hwn, byddwn yn edrych ar y materion amrywiol ar sail themâu. Wrth gyflawni'n gwaith rydym wedi ceisio osgoi anghytundeb, a sicrhau consensws lle bynnag y bo hynny'n bosibl. Lle na ellid cael consensws, rydym wedi nodi'r dadleuon o blaid ac yn erbyn. Rydym wedi edrych ar bob mater yn ddiuedd, gan ein bod yn awyddus i beidio â brolio gormod na rhy ychydig ar gynigion y Papur Gwyn.

YMRANNU'R CYNULLIAD

Diwedd y corff corfforaethol

6. Teitl Pennod 2 yn y Papur Gwyn, yn rhyfedd iawn, yw "Strwythur Gweithredol Newydd". Fodd bynnag, nid strwythur gweithredol newydd yw'r unig beth sy'n cael ei greu – mae yma hefyd strwythur seneddol newydd. Mae'r Cynulliad wedi cydnabod ers tro bod angen gwahanu'r swyddogaethau llywodraethol a deddfwriaethol, ac mae wedi cymryd nifer o gamau ymarferol er mwyn gweithredu hyn gan gadw o fewn hualau Deddf Llywodraeth Cymru 1998.² Yn wir, wrth gymeradwyo cynigion Arolwg y Cynulliad o'i Weithdrefnau yn Chwefror 2002, nododd y Cynulliad ei fod "yn croesawu'r ffaith bod y grŵp wedi mabwysiadu'r egwyddor y dylid sicrhau'r rhaniad cliraf posibl a ganiateir gan y ddeddfwriaeth bresennol rhwng y Llywodraeth a'r Cynulliad".³ Yr hyn a gynigir yn y Papur Gwyn yw cyfreithloni'r ymraniad yn ffurfiol.
7. Roedd y syniad o greu Deddfwrfa a Llywodraeth y byddai'n gyfreithlon iddynt fodoli ar wahân yn cael ei gefnogi'n llwyr gan bron bob un o'n tystion.⁴ Roedd model y corff corfforaethol, sy'n cymysgu swyddogaethau y mae'r rhan fwyaf o gyfansoddiadau'n eu cadw ar wahân, yn cael ei gamddeall ac yn ddryslyd. Mae Llywodraethau a Seneddau'n cyflawni tasgau gwahanol, ac nid yw pobl yn deall y model cymysg a grëwyd gan Ddeddf 1998. Fel y dywedodd yr Athro McAllister, "eglwurder ac atebolrwydd yw arwyddeiriau llywodraethu da ac atebolrwydd democrataidd bob amser".⁵ Dywedodd yr Archwilydd Cyffredinol wrthym y dylai gwahanu swyddogaethau "gryfhau'n sylweddol y trefniadau ar gyfer rheolaeth ariannol ac atebolrwydd yn sector cyhoeddus dirprwyedig Cymru".⁶ Rydym felly'n cytuno â'r Papur Gwyn fod model corff corfforaethol Deddf Llywodraeth Cymru 1998 wedi arwain at "ganlyniadau a chyfyngiadau dieisiau",⁷ a chroesawn y cynnig i'w ddiddymu.
8. Mynegodd Syr Christopher Jenkins a'r Athro McAllister air o rybudd ynglŷn â'r bygythiad i weithio ar sail consensws a allai ddatblygu o ganlyniad i rannu'r Cynulliad yn Llywodraeth a Deddfwrfa.⁸ Gofynnodd yr Athro McAllister inni ystyried "sut y gallem gadw o leiaf ambell agwedd bwysig ar wleidyddiaeth fwy cynhwysol a chyfranogol".⁹ Rydym yn sicr yn cytuno na ddylai diwedd y corff corfforaethol olygu bod math mwy gwrthdrawiadol o wleidyddiaeth yn cael ei gyflwyno. Fodd bynnag, mae systemau lle mae'r Llywodraeth a'r Senedd ar wahân (fel y rhai hynny yn Sgandinafia) yn llwyddo i barhau'n gynhwysol ac yn gyfranogol. Yn agosach adref, ceir

² Cyfeirir ati yn yr Adroddiad hwn fel "Deddf 1998"

³ Cofnod y Trafodion, 14 Chwefror 2002

⁴ Y prif eithriad oedd Syr Christopher Jenkins – Tyst 2

⁵ C29

⁶ Tyst 12

⁷ para 2.4

⁸ Tyst 2 a 7

⁹ C29

tystiolaeth yn yr Alban o ddull cydweithredol o reoli busnes ymysg y pleidiau.¹⁰

Gweinidogion a'r Cynulliad

9. Dan strwythur presennol y corff corfforaethol, mae Gweinidogion yn cael eu pwerau gan y Cyfarfod Llawn. Maent yn ddirprwyon i'r Cyfarfod Llawn. Gellir tynnu'r ddirprwyaeth hon yn ôl yn rhannol neu'n gyfan gwbl ar unrhyw adeg. Mae hyn yn rhoi pŵer gwirioneddol yn nwylo mwyafrif yn y Siambr, er ei fod, fel y dywed y Papur Gwyn, yn arwain at ansicrwydd i'r llywodraeth.¹¹ Mae gan y Cyfarfod Llawn bwerau pwysig eraill. Os yw'n pasio cynnig o ddiffyg hyder yn ei Brif Weinidog, rhaid iddo ef neu hi ymddiswyddo ar unwaith,¹² serch hynny, nid oes canlyniadau ffurfiol i Weinidog sy'n destun cynnig o gerrydd llwyddiannus. A rhaid i'r Cyfarfod Llawn gymeradwyo cyllideb y Llywodraeth, er nad oes ganddo'r pŵer i ddiwygio cynigion y gyllideb.¹³ Wrth greu strwythur newydd ar gyfer model y Senedd/Llywodraeth, bydd yn bwysig sicrhau'r cydbwysedd priodol rhwng pwerau'r Ddeddfwrfa a'r Weithrediaeth. Os oes gan y Llywodraeth yr hawl i lywodraethu, rhaid i'r Cyfarfod Llawn gael y dannedd a fydd yn ei gwneud yn ofynnol i'r Llywodraeth fod yn atebol iddo.
10. Diffiniwyd cyfrifoldeb Gweinidogion yn y cyd-destun seneddol mewn Cynigion a basiwyd gan y ddau Dŷ yn 1996-7.¹⁴ Yn y bôn, dyletswyddau Gweinidogion yw:
- bod yn gyfrifol, ac yn atebol, am bolisiâu, penderfyniadau a gweithredoedd eu Hadrannau
 - rhoi gwybodaeth gywir a gwir i'r Senedd
 - ymddiswyddo os ydynt yn camarwain y Senedd yn fwriadol
 - bod mor agored ag sy'n bosibl gyda'r Senedd
 - mynnu bod gweision sifil sy'n rhoi tystiolaeth i bwyllgorau seneddol o gymaint o gymorth ag sy'n bosibl ac yn darparu gwybodaeth wir, gywir a chyflawn.
- Yn nes ymlaen yn yr Adroddiad hwn byddwn yn tynnu sylw at nifer o drefniadau seneddol confensiynol fwy neu lai y credwn y byddant yn hanfodol i'r Cynulliad ar ôl gwahanu'r swyddogaethau. Ond credwn naill ai y dylid cytuno ar Reol Sefydlog sy'n nodi'r egwyddorion y cytunwyd arnynt yn y Senedd yn 1996-7, â newidiadau priodol, ar gyfer y Cynulliad ar ôl 2007, neu y dylid pasio Cynnig â thelerau tebyg cyn gynted ag y bo modd ar ôl etholiadau 2007. Rydym yn argymhell y dylid cael datganiad clir ynglŷn ag atebolrwydd Gweinidogion ar gyfer y Cynulliad ar ôl 2007.

¹⁰ C374

¹¹ para 2.4

¹² RhS 2.9

¹³ RhS 21.4

¹⁴ Gweler *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 23^{ain} argraffiad, tt 73-4

Penodi a diswyddo Gweinidogion

11. Un o'r newidiadau pragmatig sydd wedi eu gwneud yn y Cynulliad yw gollwng y teitlau "Prif Ysgrifennydd" ac "Ysgrifennydd y Cynulliad" a oedd yn Neddf Llywodraeth Cymru 1998. Mae pawb bellach yn derbyn y termau "Prif Weinidog Cymru" a "Gweinidogion y Cynulliad". Rydym yn cytuno â'r Papur Gwyn y dylai'r termau hyn ddod yn rhai statudol, ac y dylai'r Gweinidogion fod yn Weinidogion y Goron.¹⁵
12. Dywed y Papur Gwyn y bydd Prif Weinidog Cymru'n "cael ei benodi gan Ei Mawrhydi o blith Aelodau o'r Cynulliad yn dilyn enwebiad gan y Cynulliad".¹⁶ Nid yw'n dweud unrhyw beth ynglŷn â'r broses enwebu, na beth fydd yn digwydd mewn amgylchiadau lle mae'r Cynulliad wedi colli ffydd yn y Prif Weinidog. O safbwynt yr enwebiad, mae'r broses sydd yn Rheol Sefydlog 2 yn ymddangos yn foddhaol i ni, er mai mater i'r Rheolau Sefydlog yn hytrach na'r Mesur yw hwn. Fodd bynnag, bydd angen i'r Mesur wneud darpariaeth ar gyfer diswyddo Prif Weinidog.
13. Mewn llythyr at Gadeirydd Pwyllgor y Tŷ,¹⁷ dywedodd y Prif Weinidog y bydd "darpariaeth briodol" yn y Mesur ar gyfer cael gwared ar Lywodraeth os nad oes gan yr Aelodau hyder ynddi. Yn yr Alban, mae'r gyfraith yn ei gwneud yn ofynnol i'r Prif Weinidog ymddiswyddo os yw'r Senedd yn penderfynu nad oes ganddi hyder mwyach yng Ngweithrediaeth yr Alban. Os bydd dwy ran o dair o Aelodau Senedd yr Alban yn pleidleisio o blaid hynny, bydd y Senedd yn cael ei diddymu a chynhelir Etholiad Cyffredinol arbennig.¹⁸ **Credwn fod y pwerau hyn yn rhai priodol ar gyfer y Cynulliad yn y dyfodol, ac rydym yn eu hargymell.**
14. Dywed y Papur Gwyn y bydd y Prif Weinidog, ar ôl iddo ef neu hi gael ei benodi, "gyda chymeradwyaeth Ei Mawrhydi, yn penodi'r Gweinidogion eraill".¹⁹ Nid yw'n glir a fydd angen i'r penodiadau gael eu cymeradwyo gan y Cyfarfod Llawn. Yn yr Alban, mae angen iddynt gael eu cymeradwyo.²⁰ Gwneir darpariaethau eraill yn Neddf yr Alban ynglŷn â chyfnod Gweinidogion mewn swydd, ac maent yn ymddangos yn synhwyrol ac yn briodol i ni. **Mae darpariaeth adran 47 yn Neddf yr Alban yn apelio atom, ac rydym yn argymhell bod darpariaethau tebyg yn cael eu hystyried yn y Mesur.**

Dirprwy Weinidogion a Nifer y Gweinidogion

15. Mae Dirprwy Weinidogion wedi bodoli'n answyddogol yn y Cynulliad ers peth amser, ac felly ar hyn o bryd, nid yw eu rôl wedi ei rheoleiddio, ac mae eu cyfrifoldebau yn aneglur. Mae eu gwaith yn cefnogi Gweinidogion yn cael ei ystyried yn bwysig gan y Llywodraeth, ond nid ydynt yn derbyn

¹⁵ para 2.6

¹⁶ para 2.6

¹⁷ Tyst 10

¹⁸ Deddf yr Alban 1998 aa. 45.2 a 3

¹⁹ para 2.6

²⁰ Adran 47 (2) o Ddeddf yr Alban 1998

tâl am eu gwaith gan nad yw'r Corff Adolygu Cyflogau Uwch-Swyddogion yn fodlon gwneud argymhellion ynglŷn â'u cyflogau hyd nes y bydd eu swyddi'n dod yn swyddogol.²¹ Mae'r Papur Gwyn yn cynnig rhoi statws swyddogol a chyflog i Ddirprwy Weinidogion. Yn ôl ei gynigion, byddai Dirprwy Weinidogion yn cael eu penodi yn yr un modd â Gweinidogion.²²

Rydym yn cytuno â'r cynnig i roi sail statudol i rôl Dirprwy Weinidogion.

16. Un o broblemau Cynulliad bach yw bod cyfran rhy fawr o'i Aelodau'n dal swyddi â thâl a bod hyn yn arwain at nawddogaeth. Ar hyn o bryd mae Rheol Sefydlog 2.5 yn cyfyngu nifer y Gweinidogion i naw. Mae hyn yn nifer rhesymol. Os creir pedair swydd Dirprwy Weinidog, ac o ystyried swyddi eraill â thâl a ddelir gan blaid y Llywodraeth (mewn amgylchiadau arferol, o leiaf hanner Cadeiryddion y Pwyllgorau ac un o'r Llywyddion), mae hyn yn golygu y gallai dros hanner y blaid lywodraethol neu'r glymblaid fod yn rhan o'r hyn y cyfeirir ati'n angharedig fel "pleidlais y gyflogres". Awgrymodd Syr Michael Wheeler-Booth ei bod "yn amheus a oes modd gostwng canran yr Aelodau sydd ar gael i gwestiynu Llywodraeth Cymru",²³ a gwnaethpwyd pwynt tebyg gan yr Athro McAllister.²⁴ Roedd Busnes Cymru hefyd yn bryderus ynglŷn â'r nifer a fyddai'n rhan o bleidlais y gyflogres o ganlyniad i greu Dirprwy Weinidogion cyflogedig.²⁵ Awgrymodd Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru y dylai'r uchafswm ar gyfer pleidlais y gyflogres gyfateb i hanner plaid y Llywodraeth.²⁶ Rheolir nifer y Gweinidogion cyflogedig gan y Llywodraeth yn Llundain drwy ddeddfwriaeth, a byddem yn hoffi gweld trefniadau tebyg yn cael eu sefydlu yng Nghaerdydd.
- Rydym yn argymhell y dylai uchafswm y Gweinidogion a'r Dirprwy Weinidogion gael ei reoleiddio gan y Mesur, gyda'r Cynulliad yn meddu ar y pŵer i amrywio'r nifer hwn gyda mwyafrif o ddau draean mewn pleidlais yn y Cyfarfod Llawn.**

Cwnsler Cyffredinol

17. Gwas sifil oedd Cwnsler Cyffredinol cyntaf y Cynulliad Cenedlaethol, ond mae'r swydd wedi bod yn wag ers ei ymddeoliad. Mae'r Gyfarwyddiaeth Gwasanaethau Cyfreithiol wedi cymryd lle Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, ac mae'r Cyfarwyddwr Gwasanaethau Cyfreithiol (gwas sifil) yn darparu cyngor cyfreithiol i Lywodraeth y Cynulliad, tra darperir cyngor cyfreithiol ar wahân i'r Llywydd, i bwyllgorau, i'r Aelodau'n gyffredinol ac i Wasanaeth Seneddol y Cynulliad. Dan gynigion y Papur Gwyn²⁷ bydd swydd y Cwnsler Cyffredinol yn cael ei hailsefydlu, ond â gwahaniaethau pwysig: bydd y swydd yn dod yn un statudol; bydd y penodiad yn cael ei wneud gan y Prif Weinidog, yn amodol ar gytundeb y Cynulliad; a bydd ef neu hi

²¹ Adroddiad Rhif 58 Corff Adolygu Cyflogau Uwch-Swyddogion, para 2.18 i 2.20

²² para 2.6

²³ Tyst 1

²⁴ Tyst 7

²⁵ Tyst 20 a C540

²⁶ CC15-16

²⁷ para 2.9

yn aelod o Lywodraeth Cynulliad Cymru. Nid oes angen iddo ef neu hi fod yn Aelod o reidrwydd, ond bydd modd iddo ef neu hi annerch y Cynulliad ac ateb cwestiynau'r Aelodau. Mae penodi ffigwr gwleidyddol fel prif gynghorydd cyfreithiol Llywodraeth yn gwbl gyson â'r hyn sy'n arferol ym Mhrydain, ac rydym yn ei gymeradwyo.

18. Ni fydd y Cwnsler Cyffredinol, fel Gweinidog, yn ffynhonnell briodol ar gyfer cyngor cyfreithiol i'r Llywydd, y pwyllgorau, yr Aelodau a staff y Ddeddfwrfa. Mae'n bwysig iawn, fodd bynnag, bod cyngor cyfreithiol cadarn ar gael iddynt. Er enghraifft, byddem yn disgwyl y byddai angen i'r Llywydd ofyn am gyngor ynglŷn â chyfreithlondeb deddfwriaeth ddrafft, fel y mae'r Llywodraeth yn ei wneud. Dyma beth sy'n digwydd yn yr Alban. Bydd hwn yn fater y bydd angen i'r Comisiwn newydd, a Phwyllgor y Tŷ o'i flaen, ei ystyried.²⁸ Ceir cyfeiriad hefyd yn y Papur Gwyn at roi pŵer i'r Cwnsler Cyffredinol "gyfeirio at y llysoedd unrhyw fater lle cyfyd cwestiwn ynghylch a ydyw'r Cynulliad (wrth weithredu fel corff deddfwriaethol) yn gweithredu o fewn [ei bwerau] cyfreithiol ai peidio".²⁹ Bydd yn bwysig bod y deddfwriaeth yn nodi'n glir na fydd y Cwnsler Cyffredinol mewn sefyllfa i fynd y tu hwnt i'r mathau o bwerau sydd gan yr Arglwydd Adfocad mewn perthynas â chymhwysedd cyfreithiol Senedd yr Alban, ac na fydd ganddo ef neu hi, er enghraifft, unrhyw allu arbennig i godi amheuaeth gerbron y llysoedd ynglŷn â phenderfyniadau'r Llywydd. **Rydym yn argymhell rhaniad clir rhwng rôl y Cwnsler Cyffredinol a'r cyngor cyfreithiol i'r Cynulliad.**
19. Cododd Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru fater swydd gyfatebol i un Adfocad Cyffredinol yr Alban.³⁰ Rydym yn cymryd yn ganiataol mai rôl i'r Twrnai Cyffredinol fydd hon, ond byddem yn croesawu cadarnhad ar y mater.

Enw'r Llywodraeth

20. Dywed y Papur Gwyn y "bydd Gweinidogion Cynulliad Cymru yn cael eu galw, fel un corff, yn Llywodraeth Cynulliad Cymru".³¹ Roedd llawer o'n tystion yn gwrthwynebu'r teitl hwn. Dywedodd yr Athro McAllister fod yr enw'n "anymunol ac, ar brydiau, yn ddryslyd".³² Credai Arweinydd Plaid Cymru hefyd fod y term "yn ychwanegu at y dryswch presennol i ryw raddau", a dywedodd fod yn well ganddo ef y term "Gweithrediaeth Cymru".³³ Roedd Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru ac Arweinydd Ceidwadwyr Cymru hefyd yn ffafrio'r term "Gweithrediaeth Cymru".³⁴ Dadl y Prif Weinidog oedd mai'r rheswm dros gadw'r teitl "Llywodraeth Cynulliad Cymru" oedd er mwyn cadw pethau'n syml,³⁵ ac rydym yn cydnabod bod y teitl yn cael ei ddefnyddio erbyn hyn. Fodd

²⁸ C26

²⁹ para 2.9

³⁰ C1

³¹ para 2.6

³² Tyst 7

³³ Tyst 17; C491

³⁴ CC17 a 74

³⁵ C453

bynag, nid oedd yn gwthio unrhyw ddadl o egwyddor o blaid y teitl. Yn wir, mae rhesymau dros newid: cafodd y term “Welsh Assembly” ei osgoi’n fwiadol yn 1998 gan fod yr ansoddair “Welsh” yn awgrymu bod rhai pobl yn cael eu cau allan.³⁶ Ac wrth ddisgrifio Llywodraeth fel “Llywodraeth y Cynulliad” mae perygl y bydd y ddwy gangen yn dal i gael eu cymysgu. Nid ydym yn siarad am “Lywodraeth Senedd y DU”. Fel y nododd Ashok Ahir o’r BBC yn glir, gorau po fwyaf o wahaniaeth sydd rhwng enwau’r ddau sefydliad, oherwydd byddai hynny’n ei gwneud yn haws i’r cyfryngau egluro pethau.³⁷ Deallwn nad yw “Gweithrediaeth Cymru” yn apelio at rai, sy’n dadlau o blaid “Llywodraeth Cymru”. Fodd bynnag, efallai y byddai’r teitl hwn yn rhy anodd i Lywodraeth y Deyrnas Unedig ei dderbyn. Mae’n amlwg nad oes consensws ar y mater hwn. **Rydym yn cynnig bod y Mesur yn caniatáu i Lywodraeth Cynulliad Cymru newid ei deitl ei hun yn y dyfodol os gellir cael consensws.**

Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol

21. Dywedodd Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ wrthym fod ei Bwyllgor ef o blaid creu Corff Corfforaethol i’r Cynulliad Cenedlaethol ar batrwm Corff Corfforaethol Seneddol yr Alban, fel yn adran 21 o Ddeddf yr Alban 1998 ac Atodlen 2 iddi.³⁸ Corff yw hwn sy’n cael ei gadeirio gan y Llywydd ac sy’n cynnwys y sawl sy’n dal y swydd honno a phedwar Aelod arall o Senedd yr Alban. Mae’n darparu staff a gwasanaethau i’r Senedd, ac yn dal eiddo, yn gwneud contractau ac yn y blaen. Gall ddirprwyo ei swyddogaethau i’r Llywydd neu i Clerc y Senedd (sydd hefyd yn ddeiliad swydd statudol dan adran 20 o Ddeddf yr Alban). Gall y Clerc yn ei dro ddirprwyo cyfrifoldebau i staff. Clywsom gan y Clerc fod y trefniadau hyn wedi bod yn llwyddiannus yn yr Alban. Deallwn o lythyr y Prif Weinidog at Gadeirydd Pwyllgor y Tŷ mai bwriad y Llywodraeth yw dilyn patrwm yr Alban. Ni welwn unrhyw reswm dros gael deddfwriaeth wahanol iawn i un yr Alban pan sefydlir y Comisiwn yng Nghymru. **Rydym felly’n argymhell bod adran 21 o Ddeddf yr Alban 1998 ac Atodlen 2 iddi yn cael eu dilyn mor agos ag sy’n bosibl wrth sefydlu Comisiwn y Cynulliad Cenedlaethol.**
22. Bydd yn bwysig, wrth gwrs, bod rhywrai’n craffu’n briodol ar weithgareddau’r Comisiwn. Yn yr Alban, y Pwyllgor Cyllid sy’n craffu ar y corff cyfatebol, ond, fel y dywedodd Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ, mae trefniadau posibl eraill.³⁹ Dywedodd Ian Summers o Swyddfa Archwilio Cymru wrthym y dylai cyllideb y Comisiwn, fel corff cyhoeddus, “fynd drwy broses graffu yr un mor drylwyr â chyllideb y Llywodraeth”.⁴⁰ Rydym yn cytuno.

³⁶ Credid y byddai’r term “Welsh Assembly” yn awgrymu Cynulliad a fyddai’n rhoi sylw penodol i bobl sy’n siarad Cymraeg, neu i’r rhai hynny yng Nghymru sy’n ystyried eu hunain yn Gymry.

³⁷ CC253-257

³⁸ Tyst 10 a C113

³⁹ C121

⁴⁰ C273

23. Gwnaeth Cymdeithas Seneddol y Gymanwlad – Grŵp Astudio Sefydliad Banc y Byd ar Weinyddu a Chyllido Seneddau nifer o argymhellion pwysig ar gyfer trefniadau llywodraethu Deddfwrfeydd ym Mai 2005. Rydym yn nodi'r rhain mewn Atodiad i'r Adroddiad hwn. Credwn y dylai'r egwyddorion hyn gael eu cymhwyso i'r Cynulliad ar ôl gwahanu'r swyddogaethau. **Rydym yn cymeradwyo Egwyddorion y Gymanwlad ar weinyddu a chyllido Seneddau, ac yn argymhell y dylent gael eu dilyn gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig lle bo'n briodol yn y Mesur, ac ar ôl hynny wrth ddrafftio Rheolau Sefydlog a chan Gomisiwn y Cynulliad Cenedlaethol.**

Nifer y staff a'u sgiliau

24. Cyfeiriodd nifer o'n tystion at yr her i Wasanaeth Seneddol y Cynulliad ar ôl 2007, ac awgrymasant efallai y byddai angen ehangu swyddogaethau a maint y gwasanaeth.⁴¹ Cyfeiriodd Christine Gwyther, ar ran Panel y Cadeiryddion, at yr angen i ddatblygu staff sy'n annibynnol ar y Llywodraeth, ac at yr angen am fwy o staff i gefnogi pwyllgorau.⁴² Dywedodd Syr Michael Wheeler-Booth wrthym fod "cyrff seneddol eraill sydd ag ychydig iawn o Aelodau wedi gwneud iawn am hyn drwy staff rhagorol".⁴³ Pwysleisiodd Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ pa mor bwysig fydd sgiliau cyfreithiol yn y dyfodol, ond awgrymodd y byddai angen ehangu gwybodaeth arbenigol y staff yn raddol, ac nid dros nos.⁴⁴ Bydd oriau hwy, neu fwy o gyfarfodydd pwyllgor, hefyd yn galw am fwy o staff mewn meysydd fel diogelwch, cyfieithu a'r Cofnod o'r Trafodion. Mae'n bosibl y bydd cyfleoedd i newid rhywfaint ar yr hyn a wneir gan staff yng Ngwasanaeth Seneddol y Cynulliad, ac yn sicr ni fyddem yn cefnogi unrhyw gynnydd sylweddol yn nifer y staff. Fodd bynnag, credwn na allem ddadlau â'n llaw ar ein calon y bydd modd o reidrwydd i Wasanaeth Seneddol y Cynulliad gyflawni'r rolau newydd o fewn y cyllidebau staff presennol.
25. Nid mater i'r Ddeddfwrfa yn unig fydd staffio. Mae'n bosibl y bydd ar y Llywodraeth hefyd angen mwy o gymorth gyda pholisïau, a bydd yn sicr angen pobl sydd â'r sgil arbennig iawn o ddrafftio deddfwriaeth. O ran cymorth gyda pholisïau, dywedodd yr Ysgrifennydd Parhaol wrthym na allai fod yn siŵr pa adnoddau ychwanegol y byddai eu hangen hyd nes y byddai ganddo syniad cliriach ynglŷn â faint o ddeddfwriaethau fyddai'n cael eu cyflwyno. Disgrifiodd y syniad o ddechrau drafftio fel gwaith sy'n "cynnig her".⁴⁵ Credai'r Prif Weinidog fod angen i gymhwysedd esblygu a datblygu, ond roedd yn siŵr y "byddwn yn gallu dygymod".⁴⁶
26. Un mater y mae'r Pwyllgor wedi bod yn bryderus iawn yn ei gyloch yw'r angen am arbenigedd yn yr iaith Gymraeg wrth i gymhwysedd

⁴¹ Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru – C10; Arweinydd Ceidwadwyr Cymru – C61

⁴² C347

⁴³ C31

⁴⁴ CC122-3

⁴⁵ C207

⁴⁶ C422

deddfwriaethol gynyddu. Tynnwyd sylw at hyn gan Gadeirydd y Pwyllgor Busnes.⁴⁷ Mae'n broblem i'r Llywodraeth wrth ddrafftio deddfwriaeth, fel y cydnabu'r Ysgrifennydd Parhaol.⁴⁸ Mae hefyd yn broblem i Wasanaeth Seneddol y Cynulliad wrth gynghori Aelodau a pharatoi diwygiadau ac yn y blaen. Yn ôl yr Undebau Llafur, gallai prinder staff dwyieithog "fod yn broblem fawr".⁴⁹ Rydym yn croesawu sylwadau Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ y dylai'r Ddeddfwrfa a'r Llywodraeth weithio gyda'i gilydd yn y maes hwn: nid oes ateb parod pan fo arbenigedd mor brin.⁵⁰ Fodd bynnag, credwn y bydd angen i'r Llywodraeth a'r Ddeddfwrfa wneud llawer mwy o ymdrech i annog defnyddio'r ddwy iaith, os oes angen drwy fuddsoddi swm sylweddol o arian er mwyn datblygu sgiliau staff allweddol yn yr iaith Gymraeg.

Statws staff y Ddeddfwrfa

27. Yn ôl cynigion y Papur Gwyn, nid gweision sifil fydd staff y Cynulliad Cenedlaethol mwyach, ond gweithwyr yn cael eu cyflogi gan Gomisiwn y Cynulliad.⁵¹ Croesawyd y cynigion hyn gan Bwyllgor y Tŷ,⁵² ac ni fynegwyd unrhyw bryderon ynglŷn â'r egwyddor gan yr Undebau Llafur yn eu tystiolaeth gadarnhaol iawn, er eu bod wedi codi nifer o bwyntiau pwysig.⁵³ Yn gyntaf, dadleuasant y dylai'r gweision sifil sy'n gweithio i Wasanaeth Seneddol y Cynulliad ar hyn o bryd allu cadw'u statws drwy drefniadau benthyg neu secondio. Yn ail, roeddynt o blaid system o secondiadau dwy ffordd rhwng y ddau sefydliad yn ogystal â marchnad swyddi fewnol. Argymellasant hefyd y dylid ei gwneud yn ofynnol drwy statud i'r Comisiwn gadw telerau ac amodau yn gyson ar y cyfan â rhai gwasanaeth sifil Llywodraeth Cynulliad Cymru. Yn olaf, awgrymasant ddulliau amrywiol o warchod rhag ymyrraeth wleidyddol mewn materion staffio.
28. Dywed y Papur Gwyn wrthym y disgwyliad i'r Cynulliad "gadw at delerau ac amodau staff tebyg i'r rhai ar gyfer gweision sifil Llywodraeth y Cynulliad".⁵⁴ Mae'r cyswllt statudol yn adran 2(2) o Ddeddf Gweinyddiad Tŷ'r Cyffredin 1978 (sy'n nodi ei bod yn ofynnol i delerau ac amodau staff Tŷ'r Cyffredin fod "yn gyson ar y cyfan" â rhai'r Gwasanaeth Sifil Cartref) yn ffordd bosibl o gyflawni hyn, er nad ydym yn credu y bydd yn briodol i'r Cynulliad ddilyn y Llywodraeth fel ci bach – mae'n bosibl y bydd rhesymau gweithredol da dros rywfaint o amrywiaeth. Er enghraifft, awgrymodd Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ y byddai angen talu premiwm i staff Gwasanaeth Seneddol y Cynulliad er mwyn adlewyrchu'r ffaith y bydd llai o gyfleoedd iddynt ddatblygu eu gyrfa yng Ngwasanaeth Seneddol y Cynulliad.⁵⁵ Pwysleisiodd Syr Michael Wheeler-Booth hefyd, â'i brofiad o Dŷ'r

⁴⁷ Tyst 14 (para 8); C380

⁴⁸ C209

⁴⁹ C218

⁵⁰ C134

⁵¹ para 2.20

⁵² Tyst 10 a C110

⁵³ Tyst 17 a CC214FF

⁵⁴ para 2.20

⁵⁵ C110

Arglwyddi, pa mor bwysig yw telerau ac amodau da er mwyn denu a chadw staff da.⁵⁶ Cyfeiriodd yr Ysgrifennydd Parhaol at amseroedd gweithio ac at gyflog fel meysydd lle gellid cael rhywfaint o amrywiadau,⁵⁷ a chydabu'r Undebau Llafur y byddai'n arferol, dros gyfnod o amser, cael amrywiad yn nhelerau ac amodau staff sy'n gweithio ar yr ochr seneddol.⁵⁸ Er hynny, **byddai darpariaeth statudol “yn gyson ar y cyfan” yn sicrwydd defnyddiol i staff, ac rydym yn argymhell hynny.**

29. Dywedodd yr Ysgrifennydd Parhaol ei fod yn gobeithio gweld “y ddwy set o staff yn cymysgu cymaint ag sy'n briodol”, ac awgrymodd y gellid cael secondiadau a fyddai'n dileu'r angen i staff ar y naill ochr a'r llall fynd drwy gystadleuaeth agored.⁵⁹ Roedd y geiriau hyn yn “galonogol” i'r Undebau Llafur.⁶⁰ Roedd yn ddiddorol clywed tystiolaeth gref o blaid y mynd a dod hwn gan Glerc Tŷ'r Cyffredin hefyd, ac am y manteision i staff seneddol a llywodraethol o ganlyniad i hyn.⁶¹ Rydym yn cytuno â hyn. **Rydym yn argymhell y dylid cael cyfleoedd i staff Llywodraeth Cynulliad Cymru a'r Cynulliad wasanaethu yn sefydliadau ei gilydd. Os oes angen, dylid defnyddio'r cyfle a gynigir drwy'r Mesur er mwyn cael gwared ar unrhyw broblem gyfreithiol sy'n rhwystro hyn.**
30. O ran pryderon yr undebau ynglŷn ag ymyrraeth wleidyddol bosibl neu nawddogaeth mewn materion rheoli staff, credwn y gallai'r posibilrwydd o gynnwys Comisiynwyr y Gwasanaeth Sifil yn y gwaith o ddilysu trefniadau penodi'r Comisiwn, a datblygu Cod priodol i gymryd lle Cod y Gwasanaeth Sifil fod yn fanteisiol iawn.⁶² Rydym yn cael ein calonogi gan yr hyn a glywsom gan Glerc Senedd yr Alban a Chlerc Tŷ'r Cyffredin ynglŷn â dulliau gweithredu Corff Corfforaethol Senedd yr Alban a Chomisiwn Tŷ'r Cyffredin yn eu tro.⁶³ Rydym yn hyderus y bydd ein cydweithwyr a fydd yn eistedd ar y Comisiwn (a fydd yn dod o bob plaid wleidyddol) yn gweithredu yn yr un modd â chorff yr Alban fel ymddiriedolwyr gwasanaeth seneddol diduedd a phroffesiynol, ac y byddant yn dilyn yr egwyddorion a nodir yn Atodiad A i'r Adroddiad hwn.
31. Mae'r Papur Gwyn yn nodi'n glir y bydd staff Gwasanaeth Seneddol y Cynulliad yn parhau i fod yn aelodau o Brif Gynllun Pensiwn y Gwasanaeth Sifil (PCSPS).⁶⁴ Roedd hyn yn cael “ei groesawu'n fawr iawn” gan yr Undebau Llafur a chan Bwyllgor y Tŷ.⁶⁵ Dywedodd yr undebau y byddent yn bryderus pe bai pensiynau mewn cynllun “drwy gydweddiad” yn hytrach na PCSPS.⁶⁶ Nid ydym yn credu mai dyma fwrriad y Papur Gwyn, lle cyfeirir at y cynlluniau seneddol sy'n rhan o PCSPS.

⁵⁶ C31

⁵⁷ C200

⁵⁸ C223

⁵⁹ C199

⁶⁰ C214

⁶¹ C412

⁶² C216

⁶³ C414

⁶⁴ para 2.20

⁶⁵ Tyst 16 a 10

⁶⁶ C220

Credwn fod integreiddio staff Gwasanaeth Seneddol y Cynulliad yn llawn i'r cynllun PCSPS i'w groesawu.

Dyletswyddau Statudol y Cynulliad

32. Mae gan y Cynulliad nifer o ddyletswyddau statudol dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998:
- cyflawni ei waith gan drin y Gymraeg a'r Saesneg ar y sail eu bod yn gyfartal (adran 47);
 - cyflawni ei waith gan ystyried yr egwyddor o gyfle cyfartal (adran 48);
 - gwneud Cynllun Llywodraeth Leol a sefydlu Cyngor Partneriaeth Llywodraeth Leol (adran 113);
 - gwneud cynllun sector gwirfoddol (adran 114);
 - ymgynghori â busnesau (adran 115);
 - ymarfer ei swyddogaethau gan ystyried yr egwyddor o gyfle cyfartal a chyflwyno adroddiad ar hyn yn flynyddol (adran 120);
 - gwneud cynllun datblygu cynaliadwy a chyflwyno adroddiad arno'n flynyddol (adran 121).
- Buom yn ystyried a ddylai unrhyw rai o'r rhain barhau i fod yn rhwymedigaethau statudol, ac a ddylai'r rhwymedigaethau fod yn berthnasol i'r Llywodraeth, ynteu'r Ddeddfwrfa neu'r naill a'r llall.
33. Nid yw'r Papur Gwyn yn ymdrin yn fanwl â phob un o'r dyletswyddau hyn. Mae'n dweud bod gan y Cynulliad "rai dyletswyddau statudol penodol" ac yn nodi, er enghraifft, y ddyletswydd i gyhoeddi adroddiad blynyddol ar gyfle cyfartal ac i wneud cynllun datblygu cynaliadwy. Mae'r Papur Gwyn yn cynnig y bydd y dyletswyddau hyn yn cael eu cyflawni gan Weinidogion ac yn mynd ymlaen i ddweud "yn yr un modd, bydd Gweinidogion yn y dyfodol yn gyfrifol am gyflawni'r gwahanol ddyletswyddau sydd gan y Cynulliad ar hyn o bryd i sefydlu partneriaeth neu drefniadau ymgynghori gyda busnesau, llywodraeth leol a'r sector gwirfoddol".⁶⁷
34. O ran cyfle cyfartal, mae dyletswyddau statudol gwahanol ar gyfer busnes a swyddogaethau. Os edrychwn ar swyddogaethau yn gyntaf, Gweinidogion yn bennaf fydd yn gyfrifol am y rhain ar ôl gwahanu'r canghennau deddfwriaethol a gweithredol, a bydd yn briodol iddynt hwy gyflawni rhwymedigaethau adran 120. Yn ychwanegol at hyn, dylai fod yn ofynnol iddynt gyflwyno'r adroddiad y maent yn ei baratoi gerbron y Cynulliad, gan y byddant yn atebol iddo. O ran y rhwymedigaeth sy'n ymwneud â chynnal busnes, gellid dadlau yn sicr bod hon yn rhwymedigaeth braidd yn rhyfedd i'w rhoi i gorff deddfwriaethol. Nid oes rhwymedigaeth o'r fath yn yr Alban. Fodd bynnag, dadleuodd Cadeirydd y Pwyllgor Cyfle Cyfartal yn gryf y dylid cadw rhwymedigaeth adran 48: roedd y ffaith ei bod yn unigryw yn gryfder ac roedd yn rhoi ffocws arbennig ar faterion cydraddoldeb i'r Cynulliad.⁶⁸ Dadleuodd hefyd y dylai adran 120 barhau i fod yn berthnasol i'r corff deddfwriaethol, ond nid ydym

⁶⁷ para 2.13

⁶⁸ C232

yn gweld bod angen gwahaniaethu fel hyn rhwng busnes a swyddogaethau cyn belled ag y mae'r Cynulliad seneddol yn y cwestiwn. Yn hytrach, dylai fod yn ddyletswydd ar Gomisiwn y Cynulliad i ystyried cyfle cyfartal yn ei holl weithgareddau. Nododd Cadeirydd y Pwyllgor Cyfle Cyfartal hefyd y dylai ei Phwyllgor hi barhau i fodoli ar ôl 2007. Bydd hwn yn fater i'w ystyried pan fydd y Rheolau Sefydlog yn cael eu drafftio. **Rydym yn argymhell y dylid rhoi dyletswyddau cyfle cyfartal ar wahân i'r Llywodraeth ac i Gomisiwn y Cynulliad fel sy'n briodol i'w rolau gwahanol, ac y dylai fod yn ofynnol i'r naill a'r llall osod adroddiad blynyddol gerbron y Cynulliad.**

35. O ran cydraddoldeb y Gymraeg a'r Saesneg, byddem yn fodlon gweld adran 47(1) fel y mae ar hyn o bryd yn cael ei haildeddfu. Fodd bynnag, credwn nad yw adran 47(2) mor berthnasol i Ddeddfwrfa. Yn sicr, nid ydym yn credu ei bod yn briodol i unrhyw gorff rheoleiddio a fydd yn olynu Bwrdd yr Iaith Gymraeg reoleiddio'r modd y mae'r Cynulliad yn cydymffurfio. Ni chafwyd unrhyw gwynion ynglŷn â'r Datganiad Gwasanaethau Dwyieithog presennol sydd wedi ei fabwysiadu gan Bwyllgor y Tŷ. Credwn y dylid rhoi rhwymedigaeth glir a phriodol yn ymwneud â dwyieithrwydd i Lywodraeth y Cynulliad hefyd. Nid ydym yn credu bod angen y rhwymedigaeth sy'n nodi y dylai rheolau sefydlog fod yn y ddwy iaith (adran 47(3)) yn y Ddeddf.
36. Mae creu a chynnal cynllun datblygu cynaliadwy yn rhwymedigaeth sy'n llawer mwy priodol i Lywodraeth nag i sefydliad seneddol. Byddem yn disgwyl i'r Comisiwn reoli adnoddau'r Cynulliad yn unol â'r egwyddorion cynaliadwyedd gorau. O ran y Llywodraeth, dylai fod yn ofynnol unwaith eto iddi adrodd i'r Cynulliad ynglŷn â'i gweithredoedd cynaliadwyedd. **Rydym yn argymhell y dylai rhwymedigaethau adran 121 yn y dyfodol fod yn berthnasol i'r Llywodraeth, ac y dylai fod yn ofynnol iddi gyflwyno adroddiad blynyddol gerbron y Cynulliad, ac y dylai'r Comisiwn adrodd ar y modd y mae'n cydymffurfio.**
37. Mae'r rhwymedigaethau sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol, y sector gwirfoddol a busnes i gyd ychydig yn wahanol yn y Ddeddf bresennol. Mae'r rhwymedigaethau gwannaf yn ymwneud â busnes. Roedd Busnes Cymru a TUC Cymru ill dau o blaid rhwymedigaeth statudol a fyddai'n ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cynulliad Cymru sefydlu Cyngor Partneriaeth Busnes.⁶⁹ Nid ydym wedi cymryd unrhyw dystiolaeth ynglŷn â hyn gan y Llywodraeth, ond hoffem weld y cynnig hwn yn cael ei ystyried o ddifrif. Ar yr ochr seneddol, ymddengys nad oes angen rhwymedigaeth statudol i ymgynghori â busnesau neu undebau llafur. Mae'n amlwg y bydd Aelodau unigol, yn ogystal â phwyllgorau, wrth gymryd tystiolaeth, yn awyddus i ymgynghori'n llawn â'r partneriaid cymdeithasol. **Rydym yn argymhell bod y Llywodraeth yn ystyried o ddifrif y cynnig sy'n ymwneud â rhwymedigaeth statudol arnynt i ymgynghori â busnesau ac undebau llafur drwy Gyngor Partneriaeth Busnes, ond nid ydym yn teimlo bod angen rhwymedigaeth o'r fath ar gyfer y Ddeddfwrfa.**

⁶⁹ Tyst 20 a 21 a CC556FF

38. Yr un yw ein barn ynglŷn â'r rhwymedigaethau sy'n ymwneud â'r sector gwirfoddol a Llywodraeth Leol. Nid oedd modd i gynrychiolwyr Llywodraeth Leol roi tystiolaeth inni oherwydd prinder amser. Derbyniasom dystiolaeth, fodd bynnag, gan CGGC a gynigiodd y dylai Cynllun y Sector Gwirfoddol fod yn gyfrifoldeb i Lywodraeth Cynulliad Cymru, ond y dylai Cyngor Partneriaeth y Sector Gwirfoddol gael ei benodi gan y Ddeddfwrfa.⁷⁰ Mewn tystiolaeth lafar, dadleuodd CGGC fod y cydweithredu triphlyg presennol rhwng y Llywodraeth, Cyfarfod Llawn y Cynulliad a'r sector gwirfoddol wedi bod yn fuddiol iawn.⁷¹ Nid oes gennym unrhyw amheuaeth ei bod yn fanteisiol i Aelodau a Phwyllgorau weithio mewn cysylltiad agos â Llywodraeth Leol a'r sector gwirfoddol. Mae'n amlwg o fudd i bawb. Sylwn fod y Papur Gwyn yn dweud y bydd "yn dal i fod yn bosibl i Aelodau o'r Cynulliad, gan gynnwys rhai o'r gwrthbleidiau, fynychu" cyfarfodydd ymgynghori.⁷² Credwn y byddai unrhyw Lywodraeth synhwyrol bob amser yn sicrhau bod cynrychiolwyr etholedig o bob plaid yn cael eu cynnwys mewn trefniadau o'r fath. Fodd bynnag, **rydym yn cytuno â Llywodraeth y Deyrnas Unedig y dylai'r rhwymedigaethau sy'n ymwneud â Llywodraeth Leol a'r sector gwirfoddol dan y Ddeddf bresennol fod ar gyfer y Llywodraeth yn unig.**

Pwerau eraill y Cynulliad

39. Mae gan y Cynulliad nifer o bwerau ar hyn o bryd dan Ddeddf 1998. Mae rhai o'r rhain, gan gynnwys y pwerau i gefnogi diwylliant a'r iaith Gymraeg (adran 32); i gynnal ymchwiliadau (adran 35), ac i gynnal etholiadau (adran 36) yn rhai y byddai'n fwyaf rhesymol iddynt gael eu dechrau gan y Llywodraeth, a'u hawdurdodi gan y Cynulliad yn y Cyfarfod Llawn. **Rydym yn argymhell bod y Llywodraeth yn amlinellu ei fwriad mewn perthynas â'r pwerau dan adrannau 32, 35 a 36 o Ddeddf 1998 a phan fo'n briodol, dylai'r Cynulliad fod yn gallu defnyddio'r pwerau hynny trwy is-ddeddfwriaeth.**
40. Y cyfan y mae adran 33 o Ddeddf 1998 yn ei ddweud yw y gall y Cynulliad ystyried a gwneud sylwadau ynglŷn ag unrhyw fater sy'n effeithio ar Gymru. Nid oes darpariaeth o'r fath ar gyfer Senedd yr Alban. Mae'r adran hon, fodd bynnag, yn nodi'n glir bod y Cynulliad yn gymwys i gynnal dadl ar faterion nad ydynt yn rhan o'i bwerau dirprwyedig yn yr ystyr gyfyng. Er mwyn sicrhau bod ei gymhwysedd yn glir ac na ellir ei herio, **rydym yn argymhell bod adran 33 o Ddeddf 1998 yn cael ei haildeddfu yng nghyswilt y Ddeddfwrfa.**
41. Mae adran 41 yn ddarpariaeth ddefnyddiol sy'n caniatáu i'r Cynulliad wneud trefniadau ar gyfer cydweithio â chyrff eraill yn y sector cyhoeddus. Bydd hyn yn werthfawr i'r Llywodraeth ac i'r Ddeddfwrfa. **Rydym yn**

⁷⁰ Tyst 13

⁷¹ C294

⁷² para 2.13

argymell bod adran 41 o Ddeddf 1998 yn cael ei haildeddfu yng nghyswllt Llywodraeth Cynulliad Cymru a Chomisiwn y Cynulliad.

42. Mae adran 45 yn nodi y dylai dogfennau priodol, a fyddai wedi cael eu rhoi gerbron y Senedd cyn 1999, gael eu rhoi gerbron y Cynulliad yn awr. Bydd angen i'r rhwymedigaeth hon barhau. Ond bydd angen hefyd i ddeddfwriaeth a fydd yn cael ei gwneud yn y dyfodol, pa un ai yn y Senedd neu'r Cynulliad, ddarparu ar gyfer rhoi unrhyw fathau newydd o ddogfennau gerbron y Cynulliad. Yn ychwanegol at hyn, bydd angen i unrhyw ofynion deddfwriaethol sy'n bodoli ar hyn o bryd i roi dogfennau gerbron y Cynulliad, fod yn ofynion i roi'r dogfennau gerbron y Ddeddfwrfa ar ôl 2007.
43. Mae gan y Cynulliad lawer iawn o bwerau a dyletswyddau eraill sydd wedi eu rhoi dan nifer o ddeddfau ar wahân i Ddeddf 1998. Fel y mae'r Papur Gwyn yn nodi, "fel rhan o'r ymraniad ffurfiol rhwng elfennau gweithredol a deddfwriaethol y Cynulliad, bydd angen penderfynu, yng nghyswllt pob swyddogaeth, pwy fydd yn gyfrifol am eu cyflawni yn y dyfodol."⁷³ Gallai hon fod yn dasg enfawr, a bydd yn ffurfio Atodlen faith iawn i'r Mesur. Mae'n debyg y bydd y rhan fwyaf o'r swyddogaethau yn ymrannu'n synhwyrol i'r Ddeddfwrfa neu'r Weithrediaeth yn unig. Ond mae'n bosibl y bydd rhai yn anos i'w rhannu. **Rydym yn argymell bod ochr seneddol y Cynulliad yn chwarae rhan lawn yn y drafodaeth ar y materion hyn.**

⁷³ para 2.11

PWYLLGORAU

Strwythur newydd

44. Mae'r Papur Gwyn yn cynnig⁷⁴ y dylai'r Cynulliad allu penderfynu ynglŷn â strwythur ei Bwyllgorau ei hun yn y dyfodol, gan ryddhau ei hun, o ganlyniad, o'r hyn a ddisgrifiwyd gan Gadeirydd y Pwyllgor Busnes fel strwythur "rhagnodol iawn" Deddf 1998.⁷⁵ Mae Deddf yr Alban, ar y llaw arall, yn rhyfeddol o gryno, gyda thair darpariaeth syml ar bwyllgorau wedi eu nodi mewn Atodlen i'r Ddeddf.⁷⁶ Ni feirniadwyd y rhan hon o'r Papur Gwyn gan unrhyw un o'n tystion, ac roedd yn ymddangos bod y rhan fwyaf yn cytuno â barn yr Athro Miers ynglŷn ag "effaith ryddhaol y cynnig derbyniol".⁷⁷ **Rydym yn croesawu'r rhyddid a fydd gan y Cynulliad i benderfynu ynglŷn â strwythur ei Bwyllgorau ei hun.**

Aelodaeth

45. Dywed y Papur Gwyn fod Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn cytuno â Chomisiwn Richard nad oedd craffu effeithiol wedi datblygu ym Mhwyllgorau'r Cynulliad, a bod llinellau atebolrwydd yn aneglur. Roedd hyn yn rhannol oherwydd presenoldeb Gweinidogion mewn Pwyllgorau Pwnc.⁷⁸ Dywedwyd wrthym fod Panel y Cadeiryddion "yn fodlon iawn â'r syniad o beidio â chael Gweinidogion neu Ddirprwy Weinidogion yn bresennol", a dywedodd Christine Gwyther wrthym fod "rhai o sesiynau tystiolaeth a llunio polisïau gorau" y Pwyllgor Datblygu Economaidd a Thrafnidiaeth wedi digwydd pan nad oedd y Gweinidog yn bresennol. Ar yr adegau hyn gellid bod yn llai gwrthwynebus.⁷⁹ Credai Arweinydd Plaid Cymru hefyd y byddai peidio â chael Gweinidogion ar bwyllgorau yn annog y math o "rannu pŵer ac awdurdod" sydd i'w weld ym Mhwyllgorau Dethol Tŷ'r Cyffredin,⁸⁰ ac yn ôl Cadeirydd y Pwyllgor Cyfle Cyfartal un o gryfderau ei Phwyllgor hi oedd "y ffaith ei fod yn gweithredu heb Weinidog".⁸¹ Rydym yn sicr yn credu na ddylai Gweinidogion fod yn Aelodau o Bwyllgorau Pwnc. Fodd bynnag, mae'n arferol yn y Senedd ac yn Senedd yr Alban i Weinidogion gymryd rhan yn nhrefodion pwyllgorau pan ystyrir deddfwriaeth, a byddem yn disgwyl i hynny fod yn berthnasol yn y Cynulliad. Nid pwyllgorau deddfwriaethol yw'r unig rai lle gall Gweinidogion fod yn bresennol – mae'r Pwyllgor Moderneiddio yn Nhŷ'r Cyffredin yn cael ei gadeirio gan un o Weinidogion y Cabinet. Er ein bod yn croesawu'r hyn a nodir yn y Papur Gwyn, sef na ddylai Gweinidogion wasanaethu ar bwyllgorau craffu, **nid ydym yn credu bod angen unrhyw waharddiad statudol ar benodi Gweinidogion i Bwyllgorau.**

⁷⁴ para 2.17

⁷⁵ C371

⁷⁶ Atod 3

⁷⁷ Tyst 8

⁷⁸ para 2.14 – 2.16

⁷⁹ CC319-20

⁸⁰ C472

⁸¹ C235

46. Cyfyd problem wahanol os nad yw Gweinidogion yn eistedd ar bwyllgorau. Mewn Cynulliad o 60 Aelod, os yw un blaid, o 30 dyweder, yn ffurfio Llywodraeth, mae'n bosibl y bydd 13 o Weinidogion a Dirprwy Weinidogion ac un o'r Llywyddion yn dod ohoni. Byddai hynny'n golygu mai dim ond 16 Aelod arall o blaid y Llywodraeth fyddai ar ôl i ffurfio'r mwyafrif ar bob pwyllgor. Rydym yn tybio y bydd llwyth gwaith pwyllgorau'n cynyddu'n sylweddol (trafodir hyn yn fanylach isod). Os bydd pwyllgorau'n cyfarfod yn wythnosol, yna bydd yn amhosibl i Aelodau wasanaethu ar fwy nag un prif bwyllgor ac efallai un pwyllgor atodol. Yn yr amgylchiadau hyn, mae dosbarthu 16 Aelod o amgylch pwyllgorau fel eu bod yn ffurfio hanner pob un yn golygu mai'r cyfan y gallem ei gael fyddai tri phrif bwyllgor o 10 Aelod, neu bedwar o wyth, neu bump o chwech. Os bydd pwyllgorau'n cyfarfod bob pythefnos, yna efallai y gellid dyblu nifer y pwyllgorau, gydag Aelodau'n eistedd ar ddau brif bwyllgor. Byddai hyn yn golygu chwe phwyllgor o 10 aelod, neu wyth o wyth neu ddeg o chwech. Bydd y rhain yn faterion anodd iawn i fynd i'r afael â hwy wrth ddrafftio Rheolau Sefydlog.
47. Awgrymodd Syr Michael Wheeler-Booth wrthym⁸² y gellid cynyddu maint Pwyllgorau'r Cynulliad drwy gyfethol unigolion o'r tu allan i fod yn aelodau arbenigol. Credai y gallai hyn fod yn fuddiol iawn i Gynulliad o 60 yn unig. Cefnogwyd y syniad hwn gan CGGC a awgrymodd fod y Pwyllgor Cyfle Cyfartal, â'i Wahoddedigion Sefydlog, wedi "mynd rywfaint o'r ffordd i'r cyfeiriad hwn".⁸³ Credai Christine Gwyther (gan siarad drosti hi ei hun) fod cyfethol yn bosibilrwydd, ond y byddai angen "delio gydag ef yn ofalus iawn".⁸⁴ Nid oedd Cadeirydd y Pwyllgor Busnes mor siŵr, er ei bod o blaid gweld pwyllgorau'n defnyddio cynghorwyr arbenigol.⁸⁵ Mae mater cyfreithlondeb y broses o gyfethol wedi cael ei godi yn yr Alban yn ôl yr hyn a ddeallwn. Er na fyddem yn dymuno argymhell hyn yng Nghymru, **credwn y dylai'r Mesur ei gwneud yn bosibl i Gynulliad yn y dyfodol benderfynu cyfethol Aelodau dibleidlais i bwyllgorau pe bai'n dymuno.** Mae'n amlwg y byddai'n fanteisiol nodi'n hollol glir a yw Gwahoddedigion Sefydlog y Pwyllgor Cyfle Cyfartal, er enghraifft, yn cael eu hamddiffyn dan gyfraith difenwi ai peidio.

Cydbwysedd rhwng y Pleidiau

48. Mae un o'r darpariaethau yn Neddf yr Alban sy'n ymwneud â Phwyllgorau yn nodi y dylai Rheolau Sefydlog "gynnwys darpariaeth er mwyn sicrhau bod cydbwysedd pleidiau gwleidyddol yn y Senedd yn cael ei ystyried wrth benodi aelodau i bwyllgorau ac is-bwyllgorau".⁸⁶ Mae hyn yn wahanol i adrannau 54(2) a 57(8) yn Neddf Llywodraeth Cymru sy'n ei gwneud yn ofynnol i *bob* pwyllgor (ac eithrio pwyllgor sy'n bodoli er mwyn rhoi cyngor yn unig) gael cydbwysedd gwleidyddol, i'r graddau y mae hynny'n ymarferol. Fformiwlâ'r Alban yw'r un y byddem yn ei ffafrio oherwydd

⁸² para 2.7 a C36

⁸³ C300. Mae gan y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol Wahoddedigion Sefydlog hefyd.

⁸⁴ C324

⁸⁵ C372

⁸⁶ Atod3 para 6(2)

mae'n rhoi rhywfaint o ryddid, fel yn San Steffan lle nad oes rhifau pendant ar gyfer cyfansoddiad pwyllgorau a lle cytunir ar y niferoedd ymhlith y "sianelau arferol" fel bod tegwch rhwng pleidiau yn cael ei sicrhau ym mhob pwyllgor. Dyma farn Panel y Cadeiryddion.⁸⁷ Yn ffodus iawn, yn dilyn etholiadau'r Cynulliad yn 2003, roedd cyfansoddiad pleidiol y Cynulliad (30+12+11+6+1) yn gwneud y gwaith o ffurfio pwyllgorau o 10 yn weddol hawdd. Ond ni fyddai wedi bod mor hawdd i gael pwyllgorau o faint gwahanol, a phe bai'r pleidiau wedi bod â dau aelod yn llai neu yn rhagor, byddai wedi bod yn anodd cael cydbwysedd ym mhob pwyllgor. Rydym yn cytuno gydag Arweinydd Ceidwadwyr Cymru y "byddai'n amhriodol i blaid wleidyddol sydd â chynrychiolaeth sylfaenol benodol [awgrymodd bedwar] beidio â chael ei chynrychioli" ar bwyllgorau. Fodd bynnag, byddai'n well gennym weld y Mesur yn defnyddio fformiwla'r Alban a thrwy hynny'n caniatáu ychydig bach mwy o hyblygrwydd. Bydd angen amddiffyniad priodol ar gyfer grwpiau llai. **Rydym yn argymhell bod y ddarpariaeth sy'n ymwneud â chydbwysedd rhwng pleidiau mewn pwyllgorau yn Neddf yr Alban yn cael ei defnyddio ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol ar ôl 2007.**

Nifer, swyddogaeth a maint pwyllgorau

49. Clywsom safbwyntiau gwahanol ynglŷn â nifer, swyddogaeth a maint pwyllgorau ar ôl 2007. Nid oedd y Prif Weinidog yn awyddus i fynegi barn ar strwythur pwyllgorau.⁸⁸ Fodd bynnag, roedd Arweinydd Plaid Cymru o blaid cael llai o bwyllgorau er mwyn helpu gyda'r gwaith o graffu, ac roedd Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru yn fodlon i'r mater hwn gael ei ystyried ymhellach, ac yn nodi y byddai'n haws trefnu amserlenni pe bai llai o bwyllgorau.⁸⁹ Er bod Panel y Cadeiryddion yn credu ei bod yn bosibl y byddai angen lleihau maint pwyllgorau i chwech neu saith Aelod, gyda rhai pwyllgorau'n fwy na'i gilydd, nid oedd Arweinydd Plaid Cymru'n credu y dylai pwyllgorau fod yn llai. Fel rydym wedi crybwyll yn barod, credai Arweinydd Ceidwadwyr Cymru y byddai'n amhriodol pe na bai gan bob plaid o bedwar Aelod neu fwy sedd ar bwyllgorau.⁹⁰ Cafwyd trafodaeth hefyd ynglŷn ag a ddylai'r Cynulliad ddilyn patrwm Tŷ'r Cyffredin o wahanu pwyllgorau deddfwriaethol oddi wrth bwyllgorau craffu, neu batrwm yr Alban (sef y norm yn Ewrop) o bwyllgorau yn ymwneud â deddfu a chraffu.⁹¹ Cyfeiriodd tystion hefyd at yr amrywiaeth rhwng llwyth gwaith gwahanol bwyllgorau ar hyn o bryd, a chredent y gallai hyn fynd yn waeth yn y dyfodol i'r pwyllgorau sy'n ymdrin â meysydd pwnc fel iechyd lle mae'n bosibl y byddai'r rhan fwyaf o'r ddeddfwriaeth yn cael ei gwneud. Mae'r rhain yn faterion i ddrafftwy'r Rheolau Sefydlog.
50. Mae cryn bryder y bydd pwyllgorau'n cael eu llethu gan eu hagenda ddeddfwriaethol – agenda ddeddfwriaethol a fyddai, ar ben hynny, yn cael ei phennu gan Lywodraeth y Cynulliad. O ganlyniad, gallai gwaith craffu a

⁸⁷ C317

⁸⁸ C423

⁸⁹ CC472, 16

⁹⁰ CC316, 480, 73

⁹¹ CC7, 363, 316

fyddai'n cael ei wneud gan bwyllgorau gael ei esgeuluso. Mynegwyd y farn hon, er enghraifft, gan Arweinydd Ceidwadwyr Cymru.⁹² Digwyddodd hyn yn yr Alban i raddau, yn enwedig mewn meysydd lle cafwyd agenda ddeddfwriaethol drom, fel Cyfiawnder. Disgrifiodd Cadeirydd y Pwyllgor Busnes hyn fel rhywbeth sy'n "achosi pryder".⁹³ Credwn y bydd yn hanfodol cynnal yr hyn a ddisgrifiodd yr Ysgrifennydd Parhaol fel "y cydbwysedd ... rhwng goruchwylio gweinyddiaeth a chraffu a datblygu deddfwriaeth a chraffu".⁹⁴ Mae cymaint o weithgareddau'r Llywodraeth yn weinyddol yn hytrach na deddfwriaethol, a rhaid i bwyllgorau allu cadw llygad ar hynny hefyd. Yn sicr, rhaid i bwyllgorau wneud mwy na dim ond ymateb i flaenoriaethau'r Llywodraeth: fel y dywedodd Clerc Tŷ'r Cyffredin, y peth anodd yw "sicrhau cydbwysedd priodol rhwng gwneud pethau sy'n rhan o agenda'r Llywodraeth a gwneud eich agenda eich hun".⁹⁵ Bydd angen i bwyllgorau felly fod yn "ysgafndroed", yng ngeiriau John Osmond, yn gallu ymateb i weithredoedd y Weithrediaeth, heb i'r Weithrediaeth fod yn pennu eu hagenda.

51. Nid ydym yn golygu y bydd y pwyllgorau dan y trefniadau newydd yn gwrthdaro â'r Llywodraeth. Dywedodd John Osmond wrthym y "bydd yr holl syniad y bydd y Cynulliad yn cymryd rhan mewn proses ailadroddol gyda'r Llywodraeth, o safbwynt datblygu polisi, yn gorfod mynd – bydd rhaid ichi anghofio am hynny".⁹⁶ Fodd bynnag, mae'n bosibl mabwysiadu safbwynt llai absoliwt tuag at y rhaniad rhwng craffu a datblygu polisi, ac yn wir rhwng craffu ar waith gweinyddol a chraffu ar ddeddfwriaeth: dywedodd yr Athro McAllister wrthym y dylem fod "yn gweld datblygu polisi a chraffu fel rhan o'r un hafaliad llinol".⁹⁷ Rôl pwyllgorau yn sicr yw helpu i ddal y Llywodraeth yn gyfrifol, ond dylent hefyd helpu i sicrhau trefn lywodraethu well i Gymru.

Pwerau Pwyllgorau

52. Bydd yn bwysig iawn bod pwyllgorau'n cael y pwerau angenrheidiol i ofyn i bobl briodol roi tystiolaeth neu baratoi dogfennau ar eu cyfer. Credai'r Prif Weinidog y dylai'r Cynulliad gael yr un pwerau â Thŷ'r Cyffredin.⁹⁸ Ond bydd angen i'r pwerau gael eu rhoi mewn deddfwriaeth. Y rheswm am hyn yw bod y pwerau'n cael eu rhoi i Senedd. Yn yr Alban, fe'u rhoddwyd i Senedd yr Alban drwy adrannau 23 i 26 o Ddeddf yr Alban 1998. Mae'r pwerau ffurfiol hyn yn bwerau wrth gefn i raddau helaeth, ond maent yn hanfodol i gorff seneddol, fel y dadleuodd Arweinydd Plaid Cymru.⁹⁹
- Rydym yn argymhell bod darpariaethau sy'n cyfateb i Adrannau 23 i 26 o Ddeddf yr Alban yn cael eu deddfu yng nghyswllt y Cynulliad.**

⁹² C60

⁹³ C363

⁹⁴ C207

⁹⁵ C410

⁹⁶ C178

⁹⁷ C29

⁹⁸ C447

⁹⁹ C483

53. Cyfyd problem benodol gyda thystiolaeth gan weision sifil. Mae hyn wedi bod yn destun dadl ers peth amser rhwng y Senedd a'r Weithrediaeth yn Nhŷ'r Cyffredin, fel y dywedodd Clerc y Tŷ hwnnw wrthym.¹⁰⁰ Yn y bôn, mae Tŷ'r Cyffredin yn mynnu bod ganddo hawl i wysio unrhyw unigolyn, gan gynnwys gweision sifil, tra bo'r Llywodraeth yn mynnu bod ganddi hawl i anfon Gweinidog yn lle gwas sifil. Dywedodd y Prif Weinidog wrthym y byddai ef yn hoffi gweld Cymru'n dilyn yr un trywydd â Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn San Steffan, ond awgrymodd yr Ysgrifennydd Parhaol y dylai pwyllgorau gyfeirio gwahoddiadau i fynychu "yn y lle cyntaf at Weinidogion a all wedyn benderfynu a ydynt am dderbyn y gwahoddiad hwnnw neu gael swyddog i ymateb ar eu rhan". Credai'r Prif Weinidog a'r Ysgrifennydd Parhaol fod sefyllfa Swyddogion Cyfrifyddu yn wahanol.¹⁰¹ Dywedodd Laurie Pavelin, cynrychiolydd Undeb Llafur yr uwch weision sifil, wrthym "yn y rhan fwyaf o achosion, byddai uwch swyddogion yn disgwyl parhau i ymddangos gerbron pwyllgorau, ac rwy'n sicr y byddent yn fwy na bodlon parhau i wneud hynny".¹⁰²
54. Rydym yn disgwyl y bydd y ddeialog rhwng Pwyllgorau'r Cynulliad a'r Llywodraeth yn unol â disgrifiad yr Ysgrifennydd Parhaol yn y mwyafrif llethol o'r achosion. Fodd bynnag, mae'n bosibl y bydd achosion lle mae Llywodraethau'n llai awyddus i dderbyn gwahoddiadau gan Bwyllgorau. **Credwn y dylid cael rheol yng Nghymru os yw Pwyllgor yn mynnu bod tystion o'r Llywodraeth yn mynychu'r Pwyllgor, y bydd y Llywodraeth bob amser yn anfon Gweinidog neu swyddog.**

Pwyllgor Busnes

55. Dadleuodd Cadeirydd y Pwyllgor Busnes y byddai angen pwyllgor i drefnu busnes, a fyddai hefyd â'r rôl o adolygu gweithdrefnau, ar ôl 2007.¹⁰³ Mater ar gyfer drafftio Rheolau Sefydlog fydd hyn, ond credwn y bydd yn anodd dychmygu Cynulliad ar ôl 2007 heb gorff fel y Pwyllgor Busnes neu'r Biwro yn Senedd yr Alban.

¹⁰⁰ CC394FF

¹⁰¹ CC447 a 201

¹⁰² C219

¹⁰³ C365

DEDDFU

Cyflwyniad

56. Deddfu yw prif waith corff deddfwriaethol. Ni ellir dweud hynny am y Cynulliad presennol. Fel y dywedodd Cadeirydd y Pwyllgor Busnes wrthym¹⁰⁴ “yn ystod y Cynulliad Cyntaf dim ond 3% o amser Pwyllgorau a 9% o amser y Cyfarfod Llawn a neilltuwyd ar gyfer ystyried deddfwriaeth. Mae hyd yn oed y ffigurau hyn yn cuddio'r ffaith Gorchymyn drafft wedi ei ystyried yn aml mewn dadl gyffredinol ... roedd ystyriaeth o newidiadau manwl i'r testun yn brin iawn”. I'r gwrthwyneb, mae'r Papur Gwyn yn disgrifio rôl y Cynulliad yn y dyfodol fel un “deddfwriaethol yn bennaf”.¹⁰⁵ Y cynigion sy'n ymwneud â phwerau deddfwriaethol mewn gwirionedd, fel y dywedodd Syr Michael Wheeler-Booth,¹⁰⁶ yw “cig” y Papur Gwyn. Ond roedd safbwyntiau gwrthgyferbyniol ynglŷn â'r cynigion, yn amrywio o ganmoliaeth i'w dyfeisgarwch – “cyfaddawd rhyfeddol o ddyfeisgar” yn ôl John Osmond – i “dŷ hanner ffordd ystyriol” Syr Michael a'r ansoddeiriau a ddefnyddiwyd gan yr Arglwydd Morgan, megis “siomedig”, “gochelgar” a “thameidiog”.¹⁰⁷
57. Cytunir yn gyffredinol bod pwerau deddfwriaethol presennol y Cynulliad yn anfoddhaol. Y pwerau a etifeddodd y Cynulliad oedd pwerau'r Ysgrifennydd Gwladol. Fel y dywedodd Syr Christopher Jenkins wrthym, nid er mwyn galluogi'r Cynulliad i newid pethau yng Nghymru y lluniwyd y rhain, ond yn hytrach fel pwerau y byddai Gweinidog yng Nghabinet y Llywodraeth yn Llundain (Ysgrifennydd Gwladol Cymru) yn eu hymarfer ar y cyd â Gweinidogion eraill y Cabinet. Roeddynt hefyd, yn ei eiriau ef, “yn gyfuniad rhyfedd – rhai'n ddibwys, rhai'n weddol bwysig, ond heb unrhyw sail resymegol o gwbl”.¹⁰⁸ O edrych yn ôl, rhoddwyd gormod o bwyslais ar bwerau is-ddeddfwriaethol yn 1997/8, ac mae'r Papur Gwyn, wrth gydnabod nad yw is-ddeddfwriaeth “yn golygu y bydd y Cynulliad yn gallu dylanwadu'n sylweddol hyd yn oed wedyn ar y fframwaith deddfwriaethol” a bod angen “gogwyddo'r awdurdod deddfwriaethol tuag at y Cynulliad”, yn cydnabod hyn yn glir.
58. Ar y llaw arall, codwyd pwynt pwysig gan Syr Christopher Jenkins ynglŷn â'r gwahaniaeth rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. O'i safbwynt ef, y Senedd yn unig sydd â phwerau i wneud deddfwriaeth sylfaenol. Mae pob pŵer deddfwriaethol arall yn bŵer is-ddeddfwriaethol, gan gynnwys y pwerau sydd gan Senedd yr Alban.¹⁰⁹ Mae bwch, wrth gwrs, rhwng gwleidyddiaeth ymarferol a theori cyfraith gyfansoddiadol. Er hyn, roedd tystiolaeth Syr Christopher yn ein hatgoffa mai'r diben sy'n bwysig ac nid y modd. O ganlyniad, wrth farnu'r Papur Gwyn, nid a yw'n rhoi math penodol o bwerau i'r Cynulliad yw'r cwestiwn, ond a yw'r

¹⁰⁴ Tyst 14 para 8

¹⁰⁵ para 1.22

¹⁰⁶ Tyst 1

¹⁰⁷ Tyst 9, 1 a 6

¹⁰⁸ C81

¹⁰⁹ CC86-7

Cynulliad yn cael y pwerau y mae arno eu hangen – ac, wrth gwrs, a yw'r pwerau hyn yn rhai sefydlog.

59. Mae'r Papur Gwyn yn amlinellu tri cham - defnydd ehangach a chysonach o bwerau fframwaith i'r Cynulliad mewn deddfwriaeth; pŵer i drosglwyddo pwerau deddfu i'r Cynulliad ar ôl 2007 mewn meysydd a amlinellwyd mewn Gorchmynion Cyfrin Gyngor a basiwyd yn y Senedd; a throsglwyddo pwerau tebyg i rai Senedd yr Alban i'r Cynulliad ar ôl refferendwm. Awn ymlaen yn awr i edrych ar bob un o'r camau hyn yn ei dro.

Cam 1

60. Gellir fframio pwerau is-ddeddfwriaethol yn gyfyng neu'n eang. Yn draddodiadol mae'r Senedd wedi mynd i drafferth i sicrhau nad yw Gweinidogion yn cael pwerau rhy eang. Mae hynny'n gwbl briodol. Mae "cymalau Harri'r VIII", er enghraifft – y pŵer i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy is-ddeddfwriaeth – wedi eu defnyddio'n ddarbodus iawn. Ond mae'r Cynulliad wedi wynebu cryn dipyn o her wrth geisio sicrhau pwerau is-ddeddfwriaethol ehangach na Gweinidogion San Steffan iddo'i hun er gwaetha'r ffaith y byddai trefniadau craffu'r Cyfarfod Llawn a'r Pwyllgorau ar gyfer y pwerau hyn yn llawer mwy trylwyr na threfniadau craffu arwynebol Tŷ'r Cyffredin ar gyfer is-ddeddfwriaeth. Fel y mae'r Papur Gwyn yn nodi, "corff sydd wedi'i ethol yn ddemocrataidd yw'r Cynulliad, a'i drefniadau archwilio a chydbwyso yn rhan annatod ohono drwy ei weithdrefnau deddfwriaethol cadarn – sy'n dra gwahanol i unrhyw Ysgrifennydd Gwladol unigol". Cesglir o hyn y "dylid gwreiddio'r ystyriaeth hon yn nhrefnadau'r Senedd ar drosglwyddo pwerau i'r Cynulliad".¹¹⁰
61. Yr hyn a gynigir yn awr, mewn gwirionedd, yw'r hyn y gobeithid y byddai'n digwydd pan basiwyd Deddf 1998, fel yr eglurodd Syr Christopher Jenkins wrthym.¹¹¹ O bryd i'w gilydd, mae'r Cynulliad wedi cael mwy o ryddid i wneud is-ddeddfwriaeth, gan gynnwys deddfwriaeth sy'n newid deddfwriaeth sylfaenol. Dyfynnir Deddf Addysg 2002 yn y Papur Gwyn, a chyfeiriwyd ati gan David Lambert a Marie Navarro fel un o'r "adegau prin iawn" y digwyddodd hyn.¹¹² Nid yw Deddfau eraill wedi bod mor ganiataol â Deddf Addysg 2002. Er ein bod wedi cael nifer o Fesurau Cymru yn unig, a rhai cymalau penodol ar gyfer Cymru mewn Mesurau ar gyfer Cymru a Lloegr, mae'r defnydd o gymalau fframwaith wedi bod yn siomedig. Barn Arweinydd Plaid Cymru oedd eu bod "yn brin iawn".¹¹³ Yn ôl y Papur Gwyn, bydd hyn yn newid yn awr: "yn y dyfodol mae'r Llywodraeth yn bwriadu drafftio Mesurau Seneddol mewn modd sy'n rhoi pwerau ehangach a chaniataol ynghylch penderfynu ar fanylion gweithrediad y darpariaethau yng Nghymru".¹¹⁴ **Rydym yn croesawu'r bwriad hwn.**

¹¹⁰ para 3.5

¹¹¹ Tyst 2, para 8

¹¹² para 3.11; Tyst 3

¹¹³ C476

¹¹⁴ para 3.12

62. Nid yw pwerau fframwaith wedi eu defnyddio hyd yn hyn, yn rhannol oherwydd gwrthwynebiad cryf i bwerau o'r fath, yn enwedig yn Nhŷ'r Arglwyddi. Mae Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol Tŷ'r Arglwyddi wastad wedi bod yn erbyn rhoi gormod o bwerau dirprwyedig i Weinidogion, ac mewn adroddiad cynnar roedd yn ymddangos fel pe bai'n ystyried y Cynulliad yn ddigon tebyg i Weinidogion San Steffan.¹¹⁵ Ymddengys bod ei agwedd tuag at y Cynulliad wedi newid yn ddiweddar wrth iddo ddod yn fwy ymwybodol o bwerau'r Cynulliad a'r ffordd y defnyddir hwy, er bod yr Arglwydd Roberts o Gonwy wedi tynnu'n sylw at sylwadau beirniadol y Pwyllgor yn ddiweddar ar Fesur Comisiynydd Pobl Hŷn (Cymru).¹¹⁶ Yn y bôn, mae Pwyllgor yr Arglwyddi yn amheus o bwerau dirprwyedig sydd yn ei farn ef yn rhy eang, yn ddadleuol neu'n gynhennus o safbwynt gwleidyddol.¹¹⁷ Mae'n hanfodol bod Llywodraeth San Steffan yn argyhoeddi Pwyllgor yr Arglwyddi bod angen iddo newid ei agwedd tuag at deddfwriaeth Gymreig. Byddwn ni ein hunain yn anfon copi o'n Hadroddiad i'r Pwyllgor.
63. Rheswm arall pam bod y graddau y fframiwyd deddfwriaeth er mwyn rhoi pwerau fframwaith i'r Cynulliad wedi bod braidd yn siomedig yw'r hyn y cyfeiriwyd ato gan yr Athro Miers fel "y diwylliant gwleidyddol" yn Llundain.¹¹⁸ Mae hyn yn bwysicach yn y bôn nag ystyriaethau seneddol oherwydd, fel y dywedodd yr Athro Miers, "mae'r pwerau y mae San Steffan yn barod i'w rhoi yn gorfod dibynnu i ddechrau ar yr hyn sy'n cael ei benderfynu gan Whitehall". Cyfeiriodd yr Athro Patchett at "ddau ddiwylliant gwahanol" yn Adrannau Whitehall gyda rhywfaint o "gasglu pwerau", er ei fod wedi gweld rhywfaint o gydymdeimlad tuag at agwedd gysonach tuag at ddatganoli yn y dyfodol.¹¹⁹ Cytunai'r Prif Weinidog mai yn y gorffennol "yr unig wahaniaeth rhwng Adrannau oedd i ba raddau yr oeddent yn cytuno â'r egwyddor o ddatganoli", a gobeithiai fod "yr anghysondeb hwn wedi dod i ben erbyn hyn".¹²⁰
64. Mae'r Papur Gwyn yn nodi'n glir na fydd unrhyw oedi cyn dod â'r cynnig penodol hwn i rym. Mae'n dweud wrthym fod y "Llywodraeth yn bwriadu dirprwyo – ar unwaith, ac wrth ddrafftio deddfwriaeth sylfaenol yng nghyswllt Cymru – y disgrisiwn mwyaf i'r Cynulliad gyda gwneud ei ddarpariaethau ei hun, drwy ddefnyddio ei bwerau is-ddeddfwriaethol".¹²¹ Dywedodd y Prif Weinidog wrthym fod Adrannau Llundain, hyd y gwyddai ef, yn ymwybodol erbyn hyn o'r egwyddor newydd hon, a'u bod yn ei gweithredu, a dywedodd Hugh Rawlings fod pob tîm a oedd yn ymwneud â'r Mesur wedi ei hysbysu.¹²² Mae'n bwysig iawn bod yr hyn a wneir gan adrannau'r Llywodraeth yn cael ei fonitro er mwyn gweithredu'r polisi newydd hwn. Nododd yr Athro Rawlings ei bod yn anodd perswadio holl

¹¹⁵ Deunawfed Adroddiad, Sesiwn 1997-98, HL 101

¹¹⁶ Tyst 11

¹¹⁷ C167

¹¹⁸ Tyst 8; C162

¹¹⁹ CC171 a 191

¹²⁰ C444

¹²¹ para 1.24

¹²² CC448-450

Adrannau Whitehall i newid cyfeiriad.¹²³ Gallai Pwyllgorau Pwnc yr anfonir Mesurau atynt yn y Cynulliad presennol gyflawni rôl fonitro bwysig. Rydym yn gobeithio hefyd y bydd Pwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin yn edrych yn ofalus ar y darpariaethau ar gyfer Cymru mewn Mesurau er mwyn gweld a yw polisi'r Papur Gwyn yn cael ei ddilyn. **Rydym yn argymhell bod Pwyllgorau'r Cynulliad yr anfonir Mesurau Seneddol atynt yn llunio adroddiad yn nodi i ba raddau y mae'r polisïau sy'n cael eu hamlinellu ym mharagraffau 3.9 i 3.12 y Papur Gwyn yn cael eu gweithredu, ac yn cysylltu â'r Pwyllgor Materion Cymreig yn ôl y galw.**

65. Nododd yr Athro Rawlings nad oedd y Papur Gwyn yn dweud cymaint ag y gallai fod wedi ei ddweud am Gam 1. Er enghraifft, nid oedd yn disgrifio unrhyw newid posibl yn nhrefniadau Cabinet y Deyrnas Unedig nac mewn canllawiau ar ddrafftio deddfwriaeth.¹²⁴ Pwysleisiwyd yr angen am arweiniad clir hefyd mewn pamffled diweddar gan Alan Trench.¹²⁵ Mae hwn yn fater y gall y Pwyllgor Materion Cymreig ymdrin ag ef yn ei ymchwiliad i'r Papur Gwyn, a byddwn yn dwyn y mater i'w sylw.
66. Mae rhywfaint o wahaniaeth hefyd rhwng y cyfeiriad ym mharagraff 1.24 o'r Papur Gwyn at ddirprwyo "y disgrisiwn mwyaf i'r Cynulliad gyda gwneud ei ddarpariaethau ei hun, drwy ddefnyddio ei bwerau is-ddeddfwriaethol" a pharagraff 3.12 sy'n sôn am roi "pwerau ehangach a chaniataol ynghylch penderfynu ar fanylion gweithrediad y darpariaethau yng Nghymru". Gellid dadansoddi'r ail gyfeiriad fel un sy'n fwy cyfyng na'r cyntaf, a **byddem yn croesawu eglurhad cliriach o fwriad y Llywodraeth.**
67. Dywedodd Arweinydd Ceidwadwyr Cymru wrthym y byddai Cam 1 "yn effeithio ar y ffordd rydym yn gweithio".¹²⁶ Rydym yn cytuno â hyn. Os rhoddir pwerau galluogi eang i'r Cynulliad, mae'n rhaid i'r Cyfarfod Llawn a'r Pwyllgorau archwilio'r defnydd a wneir ohonynt mewn ffordd lawer mwy effeithiol nag a welwyd yn y gorffennol. Mae rheolau sefydlog presennol y Cynulliad wedi eu llunio ar gyfer craffu'n briodol ar ddeddfwriaeth. Er nad ydynt yn briodol yn achos y rhan fwyaf o'r offerynnau statudol sy'n cael eu pasio gan y Cynulliad, *maent* yn briodol ar gyfer offerynnau statudol sy'n cael eu gwneud dan bwerau fframwaith. Gallai ystyriaeth fanylach arwain at fwy o newidiadau: cawsom ein hatgoffa gan Gadeirydd Pwyllgor y Tŷ y gallai 300 o newidiadau gael eu hystyried yn ystod un eisteddiad yn San Steffan.¹²⁷ Mae modd rheoli hyn yno, ond dim ond oherwydd pŵer y Llefarydd i ddewis, system a ddefnyddir er mwyn hwyluso dadl. Mae'n bosibl y bydd angen i'r Llywydd ddefnyddio ei bwerau dewis mewn ffordd wahanol os byddwn yn gweld llawer mwy o newidiadau deddfwriaethol yn

¹²³ C456

¹²⁴ C463

¹²⁵ Papur Polisi Datganoli 13, *Better Governance for Wales: An analysis of the White Paper on Devolution for Wales*, cyhoeddwyd gan raglen ymchwil y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol ar Ddatganoli a Newid Cyfansoddiadol

¹²⁶ C57

¹²⁷ C128

cael eu cyflwyno yng Nghaerdydd. **Rydym yn argymhell bod y Pwyllgor Busnes a'r Pwyllgorau Pwnc yn talu sylw arbennig i unrhyw is-ddeddfwriaeth sy'n cael ei gwneud dan bwerau fframwaith, a bod y Llywydd yn ystyried a ddylai ddefnyddio ei bŵer/ phwer i ddewis newidiadau os cyflwynir nifer fawr.**

68. Mae'r cynnig ei bod "yn ddiogel" rhoi pwerau is-ddeddfwriaethol eang i'r Cynulliad oherwydd bod eu defnydd yn amodol ar graffu democrataidd yn amherthnasol ar ôl 2007, oherwydd bryd hynny bydd pwerau i wneud is-ddeddfwriaethau, yn ôl cynigion y Papur Gwyn, yn nwylo Gweinidogion Cymreig yn hytrach na'r Cynulliad. Ni fyddai'n rhesymol i Weinidogion Cymreig gael mwy o bwerau i wneud is-ddeddfwriaethau na'u cymheiriaid yn Whitehall. Awgrymodd yr Athro Patchett y dylid cael "arweiniad ynglŷn â pha bryd y dylai Gorchmynion Cyfrin Gyngor gael eu defnyddio yn hytrach na darpariaethau caniaataol, ac fel arall", a dadleuodd o blaid trefniadau craffu mwy "cadarneffeithiol ac ystyrion" ar gyfer is-ddeddfwriaeth a wneir yng Nghymru o gymharu ag is-ddeddfwriaeth yn San Steffan.¹²⁸ Aeth yr Athro Rawlings gam ymhellach, gan ddadlau y dylid dyrannu pwerau dan Gam 1 i'r Cynulliad yn hytrach nag i Weinidogion ar ôl gwahanu'r swyddogaethau. Credai na fyddai Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol yr Arglwyddi, na'u Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol, yn falch iawn o weld pwerau fframwaith yn cael eu rhoi yn nwylo Gweinidogion Cymreig, yn hytrach na bod y Cynulliad yn craffu arnynt mewn modd priodol.¹²⁹
69. Rydym yn cytuno â'r dadansoddiad hwn, ac rydym yn mynd ag ef gam arall yn ôl. Lle bo'r Cynulliad eisoes wedi cael pwerau sy'n helaethach na Gweinidogion Whitehall, dylai'r pwerau hynny, ar ôl 2007, gael eu rhoi yn nwylo'r Cynulliad yn ei gyfanrwydd, yn hytrach na'r Gweinidogion Cymreig. Dylai'r pwerau fframwaith hyn gael eu gweithredu drwy Fesur y Cynulliad, proses y byddwn yn ei disgrifio wrth drafod Cam 2. Mae hyn yn siŵr o achosi anawsterau wrth ddrafftio Mesur Cymru cyn bo hir, ond **rydym yn argymhell y dylai unrhyw bŵer is-ddeddfwriaethol sydd wedi ei roi i'r Cynulliad er 1999, neu a fydd yn cael ei roi drwy ddeddfwriaeth sylfaenol o hyn ymlaen, os yw'r pŵer hwnnw'n helaethach na phwerau a roddwyd i Weinidogion Whitehall, gael ei ymarfer drwy Fesur y Cynulliad yn unig ar ôl 2007, a bod y Rheolau Sefydlog yn sicrhau gwaith craffu mwy effeithiol ar unrhyw bwerau sy'n cael eu dirprwyo'n uniongyrchol i Weinidogion gan San Steffan.**

Cam 2

70. Yr hyn y daethpwyd i'w adwaen fel "Cam 2" yw rhan ddyfeisgar y Papur Gwyn. Mae'n dŷ hanner ffordd heb unrhyw amheuaeth, ac yn adlewyrchu'r hyn y mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn ei ystyried fel diffyg consensws yng Nghymru o blaid rhoi "pwerau deddfu llawn i'r Cynulliad fel gyda Senedd yr Alban".¹³⁰ Dan gynigion Cam 2, byddai

¹²⁸ Tyst 9 a C178

¹²⁹ CC456-61

¹³⁰ para 3.8

Gorchmynion Cyfrin Gyngor yn rhoi pŵer i'r Cynulliad basio'r hyn sy'n cyfateb i ddeddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd polisi penodol sy'n ymwneud â Chymru y mae Gweinidogion y Cynulliad yn gyfrifol amdanynt. Byddai'r pŵer, ar ôl iddo gael ei roi, yn parhau'n amhenodol, er y gellid ei ddiddymu. Ni allai unrhyw Orchymyn Cyfrin Gyngor ymdrin *yn ei gyfanrwydd* ag un o'r meysydd a restrir yn Atodlen 2 o Ddeddf 1998. Byddai Gorchmynion Cyfrin Gyngor yn cael eu gwneud ar gais y Cynulliad, ond byddent yn amodol ar gytundeb yr Ysgrifennydd Gwladol (na ellid ei atal am fân resymau) a chymeradwyaeth seneddol.¹³¹ Un o fanteision y drefn hon yw y bydd yn caniatáu i gynigion ar gyfer deddfwriaeth yn y Cynulliad osgoi tagfa'r amserlen seneddol, a bydd yn rhoi cyfle graddol i weinyddiaeth y Cynulliad ddod yn fwy cymwys yng nghyswllt y broses deddfwriaethol.¹³²

71. Dadleuodd rhai o'n tystion nad oedd angen y tŷ hanner ffordd hwn ac nad oedd unrhyw fantais iddo. Beirniadwyd y polisi gan Arweinwyr y tair gwrthblaid: yn ôl Plaid Cymru, nid oedd yn llwyddo "o bell ffordd" i gyrraedd nodau'r blaid o greu "Senedd â phwerau deddfu sylfaenol," er ei fod "yn sicr yn well na'r sefyllfa bresennol"; byddai'n well gan y Ceidwadwyr symud o Gam 1 i Gam 3 heb fynd drwy Gam 2 a oedd yn seiliedig ar "siawns a mympwy", a chynigiwyd dadleuon tebyg gan y Democratiaid Rhyddfrydol hefyd.¹³³ Mae'r Ysgrifennydd Gwladol a'r Prif Weinidog wedi dadlau'n frwd yn y Cyfarfod Llawn ac mewn manau eraill bod angen Cam 2. Mae'r holl sylwadau hyn wedi eu cofnodi, ond nid oes diben i'r Pwyllgor fynegi barn arnynt. Yn lle hynny, rydym yn edrych ar rai o'r materion ymarferol sy'n codi o'r cynigion.

Helaethrwydd y Pwerau

72. Y mater cyntaf yw helaethrwydd y pwerau a fyddai'n cael eu rhoi dan Orchmynion Cyfrin Gyngor. Yn un pen o'r sbectwm, byddai'n bosibl cael Gorchmynion Cyfrin Gyngor eang a helaeth a allai, fel y dywedodd Syr Christopher Jenkins, "ddod yn agos at roi cymhwysedd llawn i'r Cynulliad deddfu yn y meysydd sydd yn Atodlen 2".¹³⁴ Cyfeiriodd David Lambert a Marie Navarro at y geiriau ym mharagraff 3.16 o'r Papur Gwyn sy'n awgrymu y byddai Gorchymyn Cyfrin Gyngor yn caniatáu i'r Cynulliad "newid – h.y. diwygio, diddymu neu ymestyn - darpariaethau Deddfau Seneddol a'u cymhwysiad yng Nghymru neu wneud darpariaethau newydd", a gofynasant "beth arall allwch chi ofyn amdano?". Iddynt hwy, roedd y cynigion "yn hyblyg iawn" ac "yn effeithlon iawn".¹³⁵ Wrth gwrs, rydym yn cydnabod y gallai defnydd cynyddol o Orchmynion Cyfrin Gyngor yn y modd hwn gael ei ystyried fel cael pwerau deddfwriaeth sylfaenol drwy'r drws cefn. Roedd hwn yn bryder a fynegwyd gan Arweinydd Ceidwadwyr Cymru.¹³⁶

¹³¹ para 1.25 a 3.14 i 3.21

¹³² gweler John Osmond Tyst 9 a C178; Syr Christopher Jenkins C82

¹³³ Tyst 17; C63; Tyst 5

¹³⁴ Tyst 2; C86

¹³⁵ Tyst 3

¹³⁶ C57

73. Ar y llaw arall, cawsom ein rhybuddio gan yr Athro Patchett y gallai pwerau a roddwyd dan Orchmynion Cyfrin Gyngor fod “yn afresymol o gyfyngedig neu ynghlwm wrth gyfyngiadau sydd eu hangen ym marn adrannau Whitehall sydd eisiau dal eu gafael ar bwerau”. Iddo ef “wrth ei flas y mae profi pwddin”.¹³⁷ Bydd problemau diffinio hefyd os yw Gorchmynion Cyfrin Gyngor yn rhy eang, ac mae’n bosibl y byddant yn gwrthdaro â meysydd polisi nad ydynt wedi eu dirprwyo, rhywbeth y bydd Adrannau Whitehall yn sicr yn cadw llygad arno.¹³⁸ Un enghraifft a ddefnyddiwyd mewn tystiolaeth oedd cynnig am Orchymyn Cyfrin Gyngor a fyddai’n caniatáu i’r Cynulliad wahardd taro plant: byddai hyn yn bosibl, ond byddai’n dibynnu ar ehangder y Gorchymyn Cyfrin Gyngor. Ni allai hynny wthio i mewn i faes annirprwyedig cyfraith trosedd.¹³⁹
74. Mae’r Papur Gwyn yn nodi “ystod o bosibiliadau ar sail enghreifftiau o ddeddfwriaeth Cymru yn unig a basiwyd yn San Steffan ers datganoli”.¹⁴⁰ Mae’r rhain yn “rhywbeth tra phenodol, fel swyddogaethau’r Ombwdsmon yng Nghymru ...rhywbeth ychydig yn ehangach, fel amddiffyn a lles plant ...[neu] rywbeth llawer ehangach, fel strwythur y GIG yng Nghymru”. Ond er bod yr enghreifftiau hyn yn ddefnyddiol, enghreifftiau ydynt o ddeddfwriaeth benodol a basiwyd. Ni roddodd unrhyw un o’r darnau hyn o ddeddfwriaeth bwerau cyffredinol a pharhaus i’r Cynulliad i ddeddfu yn y meysydd hyn, tra byddai Gorchmynion Cyfrin Gyngor yn gwneud hyn. Yr hyn a fyddai’n ddefnyddiol fyddai pe bai’r Llywodraeth yn defnyddio’r tair enghraifft hyn ac yn rhoi enghreifftiau o’r hyn y byddai’r Gorchmynion Cyfrin Gyngor wedi ei ddweud ym mhob achos.
75. Mae rhyw ddirgelwch ynglŷn â’r ddarpariaeth yn y Papur Gwyn na allai unrhyw Orchymyn roi pwerau i’r Cynulliad dros bob agwedd ar unrhyw rai o’r meysydd sydd yn Atodlen 2. Galwodd Syr Christopher Jenkins hyn yn “fypwyo” a heb unrhyw sail resymegol yn y Papur Gwyn. Dywedodd ei bod yn ymddangos y byddai “unrhyw waharddiad bychan (ond heb fod yn ddibwys) o’r maes yn bodloni’r amod”. Pan ofynnwyd iddo fwrw amcan ynglŷn â’r rheswm dros y ddarpariaeth, awgrymodd y gallai fod wedi ei chynnwys er mwyn dangos gwahaniaeth rhwng Cam 2 a Cham 3.¹⁴¹ Roedd yr Athro Rawlings o’r un farn.¹⁴² Awgrymodd David Lambert a Marie Navarro y gallai’r amod fod wedi ei gynnwys “er mwyn gwahaniaethu rhwng pwerau newydd arfaethedig y Cynulliad a swyddogaethau deddfwriaethol meysydd pwnc, fel sydd gan Senedd yr Alban”.¹⁴³ Credai Arweinydd Plaid Cymru “pe bai’r cyfyngiad hwn yn cael ei godi, byddai’n dechrau rhoi sylw ...i natur dameidiog pwerau’r Cynulliad”.¹⁴⁴ Rydym yn nodi y byddai’n gwbl bosibl dan y Papur Gwyn i naw deg y cant, dyweder, o un maes gael ei drosglwyddo dan un

¹³⁷ Tyst 9

¹³⁸ C31

¹³⁹ CC150; 443

¹⁴⁰ para 3.18

¹⁴¹ Tyst 2 a C94

¹⁴² C463

¹⁴³ Tyst 3

¹⁴⁴ Tyst 17

Gorchymyn Cyfrin Gyngor, a'r deg y cant sydd ar ôl dan un arall. **Rydym yn argymhell bod sail resymegol lawer cliriach yn cael ei rhoi ar gyfer y gwaharddiad ar Orchymynion Cyfrin Cyngor rhag ymwneud â maes cyfan.**

76. Rhoddodd Elin Jones AC dystiolaeth inni ynglŷn â'i phryder penodol hi bod yr iaith Gymraeg yn un o'r meysydd sydd yn Atodlen 2 i Ddeddf 1998.¹⁴⁵ Mae'r iaith Gymraeg yn amlwg o lawer mwy o ddiddordeb i'r Cynulliad nag i'r Senedd, ac, ym marn Elin Jones, dylai'r maes hwn fod yn un y gellid ei drosglwyddo yn ei gyfanrwydd i'r Cynulliad drwy un Gorchymyn Cyfrin Gyngor. Ni fyddai hyn yn golygu y byddai pob mater sy'n ymwneud â'r iaith Gymraeg yn cael ei drosglwyddo i'r Cynulliad. Er enghraifft, fel y cydnabu Elin Jones, mae darlledu'n fater sydd heb ei ddirprwyo, ac o ganlyniad ni allai S4C ddod yn rhan o gylch gwaith y Cynulliad drwy Orchymynion Cyfrin Gyngor oni bai a hyd nes y dirprwyir darlledu. Rhybuddiodd Syr Christopher Jenkins ni hefyd y gallai'r Senedd fod yn gyndyn o drosglwyddo'r maes cyfan, er enghraifft, pe bai'r aelodau seneddol yn bryderus ynglŷn â'r effaith bosibl ar y sector preifat.¹⁴⁶ Rydym yn gofyn y cwestiwn sy'n ymwneud â "phriodoldeb". A yw'n briodol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru fod â rheolaeth deddfwriaethol dros yr iaith Gymraeg mewn meysydd dirprwyedig? Ymddengys i ni mai'r ateb i hyn yw "ydyw". **Rydym felly'n argymhell bod ystyriaeth yn cael ei roi i wneud darpariaeth arbennig yn y Mesur yng nghyswllt deddfwriaeth sy'n ymwneud â'r iaith Gymraeg.**
77. Mae nifer o faterion sy'n ymwneud â'r term "meysydd" nad ydynt yn glir yn y Papur Gwyn. Ym mharagraff 3.18, ceir cyfeiriad at "feysydd a restrir yn Atodlen 2" o Ddeddf 1998, tra bo paragraff 1.25 yn cyfeirio at y "meysydd y mae gan y Cynulliad eisoes gyfrifoldeb gweithredol drostynt". Nid yw'r rhain yn gyfystyr hyd yn oed yn awr: fel y dywed yr Athro Miers, nid yw'r swyddogaethau a drosglwyddwyd gan Ddeddf Gwasanaethau Tân 2004 ymhlith meysydd Atodlen 2.¹⁴⁷ Ac mae'r gair "eisoes" yn amwys: a yw'n cyfeirio at ddyddiad y Papur Gwyn neu ddyddiad y Mesur neu ddyddiad Gorchymynion Cyfrin Gyngor yn y dyfodol? Mae'r Papur Gwyn yn dweud wrthym yn nes ymlaen y byddai'r pŵer presennol dan Ddeddf 1998 i drosglwyddo swyddogaethau ychwanegol Gweinidogion y DU i Gaerdydd yn aros, ac y "byddai'r deddfwriaeth yn darparu pe bai unrhyw swyddogaethau o'r fath yn cael eu trosglwyddo, y gellid hefyd ddileu'r gwaharddiad ar gymhwysedd deddfwriaethol yng nghyswllt y materion hynny".¹⁴⁸ Rydym yn tybio bod hyn yn golygu y gallai Gorchymynion Trosglwyddo Swyddogaethau a wneir yn y dyfodol drosglwyddo cyfrifoldeb i'r Cynulliad (er enghraifft, am wasanaeth yr heddlu) ac y byddai'n bosibl wedyn i Orchymynion Cyfrin Gyngor ar wahân a diweddarach drosglwyddo cymhwysedd deddfwriaethol dros ran, neu'r cyfan, o'r maes a drosglwyddwyd dan y Gorchymynion Trosglwyddo Swyddogaethau. **Credwn y dylid darparu rhagor o fanylion ynglŷn â bwriad y Llywodraeth yng**

¹⁴⁵ Tyst 4, CC502-510

¹⁴⁶ C102

¹⁴⁷ Tyst 8

¹⁴⁸ para 3.27

ngghyswllt cymhwysedd deddfwriaethol mewn unrhyw feysydd a allai gael eu trosglwyddo o Lundain i Gaerdydd yn y dyfodol.

78. Mewn gwirionedd, mae'n bosibl bod y gair "maes" yn achosi rhywfaint o ddryswch, gan ei fod yn awgrymu rhywbeth sydd â ffin bendant. Mae ffiniau'r rhan fwyaf o'r meysydd sydd yn Atodlen 2 yn afreolaidd iawn, yn cyffwrdd ei gilydd mewn gwahanol fannau, ond heb fod i'r un graddau bob amser, yng nghyswllt materion nad ydynt wedi eu dirprwyo. Bydd angen ystyried hyn wrth ddrafftio Gorchmynion Cyfrin Gyngor a Mesurau'r Cynulliad, ac ni fydd yn dasg hawdd. Fodd bynnag, rydym yn nodi barn Syr Christopher Jenkins bod angen "rhyw gymaint o anawsterau", er mwyn helpu'r broses ddatganioli i ddatblygu, a'i farn ynglŷn â'r dull ymarferol sy'n debygol o gael ei ddefnyddio er mwyn penderfynu ynglŷn â ffiniau.¹⁴⁹

Prosesau ar gyfer Gorchmynion Cyfrin Gyngor

79. Clywyd safbwyntiau gwahanol iawn i'w gilydd yn ystod ein hymchwiliad ynglŷn â'r prosesau ar gyfer Gorchmynion Cyfrin Gyngor, yn y Cynulliad ac yn y Senedd. Fel y dywedodd Clerc Tŷ'r Cyffredin, "nid yw'n eglur yn y Papur Gwyn sut yn union y byddai'n gweithio".¹⁵⁰ Awgrymai tystiolaeth yr Athro Miers y byddai'r broses o gael Gorchymyn Cyfrin Gyngor yn gymhleth, yn faith ac yn llawn rhwystrau. Disgrifiodd weithdrefn lle rhoddir cynnig manwl iawn gerbron y Cynulliad. Mewn gwirionedd, roedd fel pe bai'n rhagweld Gorchymyn Cyfrin Gyngor drafft, a oedd yn nodi ei fwriad yn fanwl, gan fynd drwy weithdrefn cymryd tystiolaeth a deddfu yn y Cynulliad. Byddai'r Gorchymyn Cyfrin Gyngor wedyn yn mynd drwy drefniadau hidlo'r Ysgrifennydd Gwladol, ac mae'n bosibl y bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn awyddus i newid rhai agweddau ar y Gorchymyn Cyfrin Gyngor er mwyn sicrhau "nad oes unrhyw ddadl yn ei gylch o safbwynt cyfreithiol na chyfansoddiadol". Awgrymodd wedyn y byddai pwyllgorau seneddol yn cymhwyso'r manylrwydd a ddangoswyd gan y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol i'r Gorchymyn Cyfrin Gyngor, gan roi sylw arbennig i unrhyw bwerau Harri'r VIII.¹⁵¹ Credai'r Athro Patchett "ar y dechrau o leiaf, ac am gyfnod hwy mae'n debyg, ni fydd y Gorchmynion Cyfrin Gyngor yn ddogfennau syml o gwbl".¹⁵²
80. Mewn cyferbyniad â'r darlun hwn o Orchymyn Cyfrin Gyngor manwl iawn a fyddai'n ymddangos yn debyg iawn i Fesur Seneddol (ac un sydd eisoes wedi bod drwy broses gymhleth yn y Cynulliad), dywedodd yr Arglwydd Evans o Temple Guiting, y Gweinidog yn Nhŷ'r Arglwyddi a wnaeth y Datganiad ar y Papur Gwyn, wrth y Senedd na fyddai Gorchymyn Cyfrin Gyngor mae'n debyg yn cynnwys dim mwy na Theitl Hir Mesur Seneddol.¹⁵³ Ategodd Prif Weinidog Cymru ddatganiad yr Arglwydd Evans, gan ddweud wrthym y byddai'n "gwbl anymarferol" paratoi a

¹⁴⁹ CC94, 99

¹⁵⁰ C402

¹⁵¹ Tyst 8; CC142-5, 167

¹⁵² C176

¹⁵³ Dadl Tŷ'r Arglwyddi, 15 Mehefin 2005 col1213

thrafod deddfwriaeth cyn iddi gael ei hanfon i'r Senedd.¹⁵⁴ Fel un a arferai weithio yn y maes, credai Syr Christopher Jenkins y gallai Gorchymyn Cyfrin Gyngor fod cyn fyrred â Theitl Hir, er y byddai angen "ychydig bach mwy" o bosibl ar gyfer cynnig cymhleth.¹⁵⁵

81. Amlinellodd y Prif Weinidog wrthym ei resymau ef dros Gam 2. Yn gyntaf, credai y dylid gofyn am bwerau ychwanegol i bwrpas, nid er mwyn cael "dyrchafiad neu statws, ond er mwyn cael yr offer i wneud y gwaith".¹⁵⁶ Yn ail, roedd o blaid datblygu "defod ac arfer" yn y berthynas rhwng Llundain a Chaerdydd – proses esblygol yn nhraddodiad y cyfansoddiad Prydeinig hyblyg.¹⁵⁷ Pwysleisiodd mai'r hyn a ragwelid yn y Gorchymyn Cyfrin Gyngor mewn gwirionedd oedd cwestiwn yn cael ei ofyn i'r Senedd ynglŷn ag a oedd yn briodol caniatáu i'r Cynulliad ddeddfu mewn maes penodol. Ni ofynnid i'r Senedd gymeradwyo'r ddeddfwriaeth ei hun. Yn yr amgylchiadau hyn, credai y byddai gweithdrefnau newydd yn esblygu, ac y byddai'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol yn delio gyda set newydd o amgylchiadau.¹⁵⁸
82. Rydym yn gobeithio y bydd y Prif Weinidog yn cael ei brofi'n gywir, ond rydym yn bryderus y bydd rhai'n betrus, os nad yn gyndyn, o ganiatáu cwrpas rhy eang i'r Cynulliad. Bydd y pwerau'n rhai parhaol, ac rydym yn siŵr y bydd y rhai hynny sy'n amheus o'r Cynulliad yn dadlau, er mai nodau datganiedig y Cynulliad yw gwneud A, B ac C, y gallent yn y dyfodol roi cynnig ar D, E, F a'r holl ffordd i Z. Fodd bynnag, "sail resymegol [hanfodol] datganoli", fel y nododd yr Athro Rawlings,¹⁵⁹ yw ildio rheolaeth. **Rydym felly'n argymhell Gorchymynion Cyfrin Gyngor sydd â ffrâm eang, gyda'r Ysgrifennydd Gwladol a'r Senedd yn penderfynu ynglŷn â phriodoldeb y datganoli, yn hytrach na manylion y deddfau a wneir wedyn gan y Cynulliad.**

Ystyriaeth yn y Cynulliad

83. Hyd yn oes os nad y system gymhleth a ragwelwyd gan yr Athro Miers yw'r un briodol, bydd angen i'r Cynulliad roi ystyriaeth gymwys i unrhyw gynnig am Orchymyn Cyfrin Gyngor (ac mewn gwirionedd, fel y byddwn yn nodi eto yn nes ymlaen, i unrhyw Fesur Cynulliad sy'n cael ei wneud dan y Gorchymyn Cyfrin Gyngor hwnnw). Pwysleisiwyd pa mor bwysig yw'r trefniadau craffu hyn wrthym gan Arweinydd Plaid Cymru ac Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru.¹⁶⁰ Fel y dywedodd yr Athro Rawlings "po fwyaf y mae San Steffan yn gallu gweld bod y Cynulliad cyfan wedi cyfrannu tuag at y broses po fwyaf bodlon y mae'r Senedd yn debygol o fod pan ddaw i bwysu a mesur y cwestiwn o briodoldeb".¹⁶¹ Mater i'r Rheolau Sefydlog fydd y craffu hwn. Ond byddem yn disgwyl y byddai'n

¹⁵⁴ C425

¹⁵⁵ C100

¹⁵⁶ C419

¹⁵⁷ C420

¹⁵⁸ CC427, 432 a 439

¹⁵⁹ C464

¹⁶⁰ CC476 a 12

¹⁶¹ C465

arferol cael rhyw fath o drefniant lle byddai Pwyllgor yn craffu ar yr egwyddor, yn cymryd tystiolaeth gan bartion sydd â diddordeb, yn cyflwyno adroddiad i'r Cyfarfod Llawn ac yn cynnal pleidlais yn y Cyfarfod Llawn ar gynnig y gellir ei ddiwygio.

84. Dywed y Papur Gwyn y byddai'n ofynnol i'r Ysgrifennydd Gwladol ymateb i Lywodraeth y Cynulliad pe bai ef neu hi'n anfodlon caniatáu cais am Orchymyn Cyfrin Gyngor, ond mae'n awgrymu mai'r Cynulliad, ac nid y Llywodraeth, fyddai'n gofyn am y Gorchymyn Cyfrin Gyngor.¹⁶² Roedd nifer o'n tystion yn bryderus ynglŷn â'r ffaith y dylai'r cais gael ei wneud gan y Cynulliad llawn, ac y dylid cael trefniadau er mwyn i Aelodau o'r Cynulliad ar wahân i Weinidogion neu Bwyllgorau, allu gwneud ceisiadau o'r fath. Credai Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru fod "model agored" lle gallai Aelodau ar wahân i Weinidogion gyflwyno cynigion, a lle'r oedd pwyllgorau'n craffu ar gynigion a'r Cyfarfod Llawn yn eu diwygio, yn ddymunol.¹⁶³ Cyfeiriodd yr Athro McAllister at y "perygl gwirioneddol o roi'r lle blaenaf i'r Weithrediaeth",¹⁶⁴ tra roedd Cadeirydd y Pwyllgor Busnes o'r farn y dylai cynigion o'r tu allan i'r Weithrediaeth fod yn bosibl, ac y byddai cymeradwyaeth gan y Cynulliad yn rhoi mwy o awdurdod i gynigion y Weithrediaeth.¹⁶⁵ Roedd Arweinydd Ceidwadwyr Cymru'n rhagweld tri thrywydd "drwy'r Weithrediaeth, y Cynulliad llawn a ... Deddfwriaeth Aelodau Preifat".¹⁶⁶
85. Cyfeiriodd nifer o'n tystion at y trefniadau sy'n galluogi Aelodau Preifat i ddechrau'r broses ddeddfu dan Reol Sefydlog 31. Mae gan y rheol Sefydlog hon ei chyfyngiadau oherwydd pwerau deddfu presennol y Cynulliad. Credai Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ y gellid defnyddio'r Rheol Sefydlog er mwyn caniatáu i aelodau'r meinciau cefn ddechrau Gorchymynion Cyfrin Gyngor.¹⁶⁷ Galwodd Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru am gymorth arbennig i Aelodau a oedd yn llwyddiannus yn y bleidlais.¹⁶⁸ Dywedodd Arweinydd Plaid Cymru wrthym y byddai ef "yn hoffi gweld Aelod o'r Cynulliad ambell waith yn llwyddo i gael deddfwriaeth drwodd".¹⁶⁹ Rydym yn cydnabod, fel y cawsom ein hatgoffa gan yr Athro Patchett, bod cynigion Aelodau Preifat fel blodau bregus, ac mai'n anaml iawn y maent yn agor heb gefnogaeth y Llywodraeth.¹⁷⁰ Roedd y Prif Weinidog yn gweld yr angen am hawliau cychwyn i Aelodau Preifat, yn yr un modd â Mesurau Aelodau Preifat yn Nhŷ'r Cyffredin: dywedodd wrthym nad oedd "yn credu y dylai cynnig mesurau fod yn fater i'r Llywodraeth yn unig".¹⁷¹ Rydym yn croesawu hyn, er nad yw'n glir a oedd yn bwriadu cyfeirio at Fesurau'r Cynulliad yn unig, ac nid at gynigion ar gyfer Gorchymynion Cyfrin Gyngor. **Rydym yn**

¹⁶² para 3.20 ac 1.25

¹⁶³ Tyst 5

¹⁶⁴ Tyst 7; C929

¹⁶⁵ Tyst 14

¹⁶⁶ C66

¹⁶⁷ C126

¹⁶⁸ C1

¹⁶⁹ C492

¹⁷⁰ C177

¹⁷¹ C421

argymell y dylai Rheolau Sefydlog wneud darpariaeth er mwyn i Aelodau allu dechrau cynigion ar gyfer Gorchmynion Cyfrin Gyngor.

86. Gwelwyd sawl enghraifft lwyddiannus yn yr Alban o Fesurau sydd wedi deillio o Bwyllgorau. Gall Pwyllgorau Cynulliad Gogledd Iwerddon hefyd gychwyn Mesurau. Wrth roi tystiolaeth ar ran Panel y Cadeiryddion, dywedodd Christine Gwyther ei bod yn fodlon gweld system o'r fath yn y Cynulliad, er ei bod yn pwysleisio nad oedd y mater wedi cael ei ystyried gan y Panel.¹⁷² **Rydym yn argymell y dylai Rheolau Sefydlog wneud darpariaeth er mwyn i bwyllgorau allu dechrau cynigion ar gyfer Gorchmynion Cyfrin Gyngor.**
87. Yn ymarferol, gellir rhagweld nifer o wahanol senarios a fydd yn arwain at gais am Orchymyn Cyfrin Gyngor. Mae'n debyg mai'r cam cyntaf, yn y rhan fwyaf o'r achosion, fydd deialog breifat rhwng dwy Lywodraeth – yr hyn y cyfeiriwyd ato gan John Osmond fel “dod i delerau ymlaen llaw”.¹⁷³ Lle bo cytundeb rhwng Llundain a Chaerdydd (sy'n amlwg yn haws pan fo Llywodraethau o'r un blaid mewn grym yn y ddau le, ond yn ddigon posibl pan fo gan Lywodraethau ddaliadau gwahanol), cyflwynir cynnig cytunedig i'r Cynulliad. Bydd angen iddo gael ei gymeradwyo gan y Cyfarfod Llawn, ar ôl rhywfaint o graffu arno cyn y broses ddeddfu, er ei bod yn bosibl bod hyn wedi digwydd cyn y ddeialog rhwng y ddwy Lywodraeth, neu hyd yn oed wedi ysgogi'r ddeialog. Os bydd yn cael ei gymeradwyo, bydd y cais ffurfiol wedyn yn cael ei drosglwyddo i'r Ysgrifennydd Gwladol, a'r Gorchymyn Cyfrin Gyngor yn cael ei roi gerbron y Senedd. Bydd y pwyllgor seneddol yn craffu rhywfaint arno, cyn cynnal trafodaethau byr yn y ddau Dŷ. Gwaith Llywodraeth y Cynulliad wedyn fydd cyflwyno Mesur yn barod ar gyfer proses ddeddfu'r Cynulliad. Lle bo cynnig wedi ei gychwyn gan aelodau'r meinciau cefn, mae'n debygol y byddai'r Cynulliad yn craffu'n fanylach arno cyn pleidleisio'n derfynol a yw am ei gymeradwyo ai peidio. Mae'n bosibl hefyd y bydd rhai cynigion ar gyfer Gorchmynion Cyfrin Gyngor yn rhai y byddai Llywodraeth y Cynulliad yn dymuno eu hanfon at yr Ysgrifennydd Gwladol, mewn modd llai cydweithredol, gan herio Llundain i wrthod cydsynio â phenderfyniad gan fwyafrif yng Nghaerdydd.
88. Yr hyn y byddem yn amlwg eisiau ei osgoi yw sefyllfa lle byddai llawer iawn o waith yn cael ei wneud yng Nghaerdydd a'r cyfan yn ofer gan fod y syniad yn cael ei wrthod yn Llundain, pa un ai gan yr Ysgrifennydd Gwladol ynteu'r Senedd. Roedd hwn yn fater a oedd yn achosi cryn bryder i Arweinydd Plaid Cymru.¹⁷⁴ Fodd bynnag, cymerwn yn ganiataol y bydd y gwaith paratoawl a wneir gan swyddogion, mewn amgylchiadau arferol, yn canfod i ba gyfeiriad y mae'r gwynt yn chwythu.

Rôl yr Ysgrifennydd Gwladol

¹⁷² CC319, 339-43

¹⁷³ C175

¹⁷⁴ C470

89. Bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn gweithredu fel porthor. Mae'r Papur Gwyn yn mynnu "yn amlwg, ni fyddai'n briodol" i'r Ysgrifennydd Gwladol gael ei gymell i gytuno â cheisiadau'r Cynulliad.¹⁷⁵ Mae hwn yn faes lle nad oedd consensws. Dadleuodd rhai bod gadael i'r Weithrediaeth ddod rhwng dau gorff democrataidd yn annemocrataidd. Dyfynnwyd enghreifftiau o geisiadau i'r Ysgrifennydd Gwladol roi cynigion gerbron y Senedd hyd yn oed os nad oedd ef neu hi'n cytuno â hwy (cyfeiriwyd at adroddiadau'r Comisiwn Ffiniau).¹⁷⁶ Nid oedd yr Arglwydd Morgan yn siŵr a fyddai'r Ysgrifennydd Gwladol yn hwyluso ynteu'n rhwystro pethau, a nododd nad oedd y Papur Gwyn hyd yn oed yn codi'r cwestiwn sut y gellid datrys anghytundeb rhwng yr Ysgrifennydd Gwladol a'r Cynulliad.¹⁷⁷ Os bydd cynigion ar gyfer Gorchymyn Cyfrin Gyngor yn rhan o'r maniffesto ar gyfer y frwydr rhwng y pleidiau gwleidyddol yn etholiadau 2007 ac etholiadau dilynol y Cynlluniad, fel y mae Arweinwyr Plaid Cymru a Democratiaid Rhyddfrydol Cymru'n rhagweld,¹⁷⁸ yna bydd yr Ysgrifennydd Gwladol neu'r Senedd yn troedio tir anodd os ydynt yn cael eu gweld yn darostwng y mandad hwn. O ran y Prif Weinidog, er y "byddai gan yr Ysgrifennydd hawl yn sicr i beidio â bwrw 'mlaen ag ef", lle'r Cynulliad oedd cyflwyno achos argyhoeddiadol o egwyddor.¹⁷⁹
90. Trafododd nifer o'n tystion gadernid neu ddiffyg cadernid trefniadau Cam 2, ac yn fwyaf arbennig a fyddent yn gallu goroesi pe bai Llywodraethau â daliadau gwleidyddol gwahanol mewn grym yn Llundain a Chaerdydd. Dywedodd y Prif Weinidog wrthym ei fod yn credu, pe sefydlid defod ac arfer, y byddai'r system yn gweithio yn yr amgylchiadau hyn – ac y byddai'n gweithio'n well mewn gwirionedd na system a fyddai'n dibynnu ar drefniadau'r Mesur er mwyn gwireddu dymuniadau'r Cynulliad.¹⁸⁰ Credai Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ y byddai pethau'n "newid pa un bynnag dros y blynyddoedd".¹⁸¹ Barn David Lambert a Marie Navarro oedd y byddai'n "anodd iawn i Ysgrifennydd Gwladol beidio â rhoi cynnig a oedd â chefnogaeth gref yn y Cynulliad gerbron y Senedd – ac, mewn gwirionedd, i'r Senedd wrthod cymeradwyo'r cynnig".¹⁸² Rhennid y farn hon gan Gadeirydd Pwyllgor y Tŷ.¹⁸³ Fodd bynnag, nid oedd Arweinydd Ceidwadwyr Cymru'n credu bod y system yn debygol o bara'n hir, ac awgrymodd Arweinydd Plaid Cymru y gallai Llywodraeth San Steffan "oedi ac osgoi ateb cwestiynau" er mwyn rhwystro cynlluniau Llywodraeth y Cynulliad, gan arwain at "gecru cyfansoddiadol diddiwedd".¹⁸⁴ Rhybuddiodd yr Athro McAllister ni fod "unrhyw system sy'n seiliedig ar ewyllys da yn siŵr o fod yn ansefydlog".¹⁸⁵ Byddai'n annoeth inni gymryd

¹⁷⁵ para 3.20

¹⁷⁶ Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru, Tyst 5, C1; Yr Athro McAllister, C29; Arweinydd Ceidwadwyr Cymru, C63

¹⁷⁷ CC516, 518

¹⁷⁸ Tyst 17, CC470, 471 ac 1

¹⁷⁹ C432

¹⁸⁰ CC420 a 428

¹⁸¹ C138

¹⁸² Tyst 3

¹⁸³ C132

¹⁸⁴ C58 a Tyst 17

¹⁸⁵ C34

arnom nad oes gan y system newydd nifer o greigiau y bydd angen llywio o'u cwmpas yn ofalus, ond byddai mwy o eglurder ynglŷn â pha bryd y gallai'r Ysgrifennydd Gwladol benderfynu peidio â chytuno â chais gan y Cynulliad yn gwneud hyn yn haws. Efallai bod hwn yn fater y byddai'r Pwyllgor Materion Cymreig yn hoffi edrych arno.

91. Yn ôl y Papur Gwyn,¹⁸⁶ y Cynulliad fydd yn gwneud cais am Orchymyn Cyfrin Gyngor, ond byddai'n ofynnol i'r Ysgrifennydd Gwladol, os yw ef neu hi'n amharod i symud ymlaen, ymateb i Lywodraeth y Cynulliad cyn pen 60 diwrnod. Gan fod y cais yn cael ei wneud gan y Cynulliad, yn hytrach na Llywodraeth y Cynulliad, mae'n ymddangos yn afresymegol i'r ymateb beidio â dod i'r Cynulliad hefyd. Tynnwyd ein sylw at hyn gan yr Athro Miers.¹⁸⁷ Nid yw hyn o bwys mawr gan y bydd rhaid i'r llythyr gael ei gyhoeddi pa un bynnag, ond **rydym yn argymhell bod unrhyw lythyr gwrthod yn cael ei anfon gan yr Ysgrifennydd Gwladol at y Llywydd.**

Beth sy'n digwydd yn y Senedd?

92. Math o is-ddeddfwriaeth yw Gorchmynion Cyfrin Gyngor. Fel y dywedodd Clerc Tŷ'r Cyffredin wrthym, dim ond darn o beirianwaith ydynt, rhai'n ddadleuol, ac eraill heb fod yn ddadleuol.¹⁸⁸ Maent yn gorfod cael eu pasio gan y ddau Dŷ seneddol fel arfer. Yn Nhŷ'r Cyffredin, mae hyn fel arfer yn golygu ystyriaeth am gyfnod cymharol fyr o amser yn un o'r Pwyllgorau Sefydlog ar Offerynnau Statudol, neu ambell waith ar lawr y Tŷ. Mae hyd yn oed y Gorchmynion Cyfrin Gyngor sydd, mewn gwirionedd, yn ddeddfwriaeth sylfaenol i Ogledd Iwerddon yn ystod y cyfnod pan fo Cynulliad Gogledd Iwerddon wedi ei atal yn cael eu hystyried yn y modd hwn. Mae'r Papur Gwyn yn rhagweld rhywbeth cymhlethach ar gyfer Gorchmynion Cyfrin Gyngor i drosglwyddo pwerau i'r Cynulliad, ac yn dadlau y byddai'n "debygol – yn wir, yn ddymunol – y byddent yn cael eu hystyried gan Bwyllgorau Seneddol neu, efallai, gan Gydbwyllgor yn cynnwys y ddau Dŷ, cyn dilyn y Weithdrefn Benderfynu Gadarnhaol ar lawr pob Tŷ".¹⁸⁹
93. Trafodwyd natur a manylder y craffu seneddol hwn gan dystion. Roedd yr Athro Miers a'r Athro Patchett yn meddwl am graffu pur dechnegol a manwl Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol Tŷ'r Arglwyddi, a chwestiynau annifyr yn cael eu gofyn ynglŷn â phriodoldeb rhoi pwerau Harri'r VIII i'r Cynulliad.¹⁹⁰ Roedd Clerc Tŷ'r Cyffredin "yn siŵr y byddai'r Pwyllgor Dethol ar Faterion Cymreig eisiau rhyw fath o rôl wrth ystyried pa feysydd cymhwysedd deddfwriaethol ddylai gael eu dirprwyo i'r Cynulliad", a rhagwelai'r posibilrwydd o gyfarfodydd ar y cyd rhwng y Cynulliad a Phwyllgorau Tŷ'r Cyffredin mewn rhai amgylchiadau.¹⁹¹ Credai'r Athro Rawlings fod angen rhyw fath o graffu cyn y broses ddeddfu

¹⁸⁶ para 3.20

¹⁸⁷ Tyst 8

¹⁸⁸ C403

¹⁸⁹ para 3.21

¹⁹⁰ CC143 a 176

¹⁹¹ C415

yn y Senedd “fel bod seneddwyr yn cael fforwm priodol i drafod y cwestiwn ac awgrymu gwelliannau”.¹⁹² Credai yn ogystal y gallai rhyw fath o gyfarfod ar y cyd ag Aelodau o’r Cynulliad fod yn briodol hefyd. Roedd Arweinydd Plaid Cymru yn bryderus y gallai craffu cyn y broses ddeddfu gael ei ddefnyddio er mwyn dal pethau yn ôl.¹⁹³ Rydym yn awyddus i sicrhau nad oes gormodedd o graffu ar y Gorchmynion Cyfrin Gyngor. Er ein bod yn sylweddoli bod gan y Cynulliad a’r Senedd waith gwahanol i’w wneud, rhaid sicrhau bod digon o hyblygrwydd yn y system i graffu ar y cyd yn ôl y galw. Y Senedd, wrth gwrs, fydd yn penderfynu pa mor fanwl y mae am graffu ar Orchmynion Cyfrin Gyngor.

94. Cyfeiriodd yr Athro Hazell hefyd at y posibilrwydd o’r hyn a elwir yn weithdrefn “uwchgadarnhau”.¹⁹⁴ System yw hon a gyflwynwyd yn y ddau Dŷ yn San Steffan yn 2001 ar gyfer Gorchmynion sy’n diwygio deddfwriaeth sylfaenol (Gorchmynion Diwygio Rheoleiddio, Gorchmynion Adfer dan y Ddeddf Hawliau Dynol a rhai Gorchmynion sy’n ymwneud â Gogledd Iwerddon). Hanfod y weithdrefn yw bod y Gorchmynion hyn yn cael eu rhoi gerbron fel Cynigion ar gyfer Gorchmynion. Ar ôl eu cyflwyno, bydd cyfnod ymgynghori o 60 diwrnod yn dechrau, ac erbyn diwedd y cyfnod hwn rhaid i Bwyllgorau o’r ddau Dŷ, neu Gydbwyllgor o’r ddau, archwilio a chyflwyno adroddiad ar y cynnig. Ar ôl derbyn yr adroddiad, bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn cyflwyno’r Gorchymyn terfynol, gan egluro sut (os o gwbl) y mae ef neu hi wedi ystyried y newidiadau a gynigiwyd gan y Pwyllgor neu’r Pwyllgorau. Bydd y Pwyllgor(au) wedyn yn ystyried y dogfennau hyn eto. Yn achos Gorchmynion Diwygio Rheoleiddio, os nad yw Pwyllgor Tŷ’r Cyffredin yn fodlon, gall adrodd i’r perwyl hwn, ac ni ellir cymeradwyo’r Gorchymyn heb ddadl ar y Llawr yn para am hyd at dair awr. Gallwn weld rhywfaint o alw yn y Senedd ar i’r weithdrefn “uwchgadarnhau” gael ei mabwysiadu ar gyfer Gorchmynion Cyfrin Gyngor Cam 2, ac rydym yn edrych ymlaen at glywed beth fydd barn y Llywodraeth ynglŷn â hyn.

Mesurau Cymru yn unig

95. Ceir cyfeiriad braidd yn od yn y Papur Gwyn at y Senedd yn parhau “am rai blynyddoedd o leiaf yn y dyfodol i ddeddfu Mesurau Cymru yn unig”.¹⁹⁵ Awgrymodd yr Athro Patchett wrthym fod gweithdrefn y Gorchmynion Cyfrin Gyngor “yn dileu’r angen i gystadlu am le i Fesurau Cymru yn unig yn rhaglen ddeddfu’r Llywodraeth”.¹⁹⁶ Mae’n bosibl y bydd angen Mesurau Cymru yn unig o hyd yn ystod y cyfnod pan fydd y Cynulliad yn datblygu ei allu i ddelio gyda Gorchmynion Cyfrin Gyngor a’r Mesurau a ddaw yn eu sgil. **Rydym yn argymhell bod y Llywodraeth yn amlinellu ym mha amgylchiadau y byddai’n disgwyl Mesurau Cymru yn unig ar ôl 2007.**

¹⁹² C464

¹⁹³ C473

¹⁹⁴ C466

¹⁹⁵ para 3.33

¹⁹⁶ Tyst 9

Mesurau'r Cynulliad

96. Ychydig sy'n cael ei ddweud yn y Papur Gwyn am y broses ddeddfwriaethol yn y Cynulliad a fydd yn dilyn Gorchmynion Cyfrin Cyngor. Deallwn y gofynnir i'r Cynulliad basio "Mesurau'r Cynulliad" – sef rhyw fath o dŷ hanner ffordd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn y cyswllt hwnnw. Bydd yn bwysig sefydlu systemau priodol i ddelio gyda Mesurau'r Cynulliad. Mae craffu priodol yn gwella'r broses ddeddfwriaethol, ond fel y dywedodd yr Athro Patchett, bydd hyn hefyd yn "brawf o allu'r Cynulliad i ymdrin â deddfu ac mae'n gosod y sylfaen ar gyfer rhoi pwerau sylfaenol mewn ffordd ddiogelach".¹⁹⁷ Dywedodd Hugh Rawlings wrthym ei fod yn disgwyl y byddai'r Mesur Seneddol yn pennu "rhyw fath o egwyddorion, safonau neu weithdrefnau sylfaenol" ar gyfer y gwaith o graffu ar Fesurau'r Cynulliad, a thynnodd ein sylw at adran 36 yn Neddf yr Alban.¹⁹⁸ Dan yr adran honno, mae'n ofynnol i Senedd yr Alban gael dadl ar egwyddor ei Fesurau Seneddol, cyfle i Aelodau bleidleisio ar y manylion, a cham terfynol lle mae Mesur Seneddol yn cael ei basio. Mewn gwirionedd, yn ychwanegol at hyn, mae'r Senedd yn defnyddio pwyllgorau i gymryd tystiolaeth ar Fesurau Seneddol. Mae hon yn weithdrefn seneddol glasurol, ac yn debyg iawn i'r un a ddefnyddir yn Senedd y DU hefyd. Disgwylwn y bydd gweithdrefn o'r fath yn cael ei dilyn yn y Cynulliad: fel y dywedodd y Prif Weinidog "hyd nes y bydd rhywun yn cynnig gweithdrefn well, rydych yn dod yn ôl o hyd at y math hwn o batrwm".¹⁹⁹
97. Rydym, fodd bynnag, yn cytuno â chymeradwyaeth y Prif Weinidog i'r defnydd o dystion arbenigol a'r ystyriaeth o ddeddfwriaeth ddrafft.²⁰⁰ Mae hwn yn newid cymharol ddiweddar i'r drefn yn Nhŷ'r Cyffredin. Fel y dywedodd Syr Michael Wheeler-Booth "mae angen ichi gael proses sy'n caniatáu i bwyllgor wneud dau beth – clywed tystiolaeth gan dystion a'i phrofi".²⁰¹ **Rydym yn argymhell bod y Mesur yn nodi tri cham sylfaenol ar gyfer Mesurau'r Cynulliad: dadl ar yr egwyddor; ystyriaeth o'r manylion, gyda'r posibilrwydd o glywed tystion; a phleidlais ar y Mesur Cynulliad terfynol.**
98. Mae'r hyn rydym wedi ei ddweud yn gynharach²⁰² ynglŷn â hawliau Aelodau cyffredin o'r Cynulliad a Phwyllgorau i gychwyn cynigion ar gyfer Gorchmynion Cyfrin Gyngor hefyd yn berthnasol yn y tymor hir i gychwyn Mesurau'r Cynulliad o dan Orchmynion Cyfrin Gyngor.
99. Mae Mesurau Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon yn derbyn y Cydsyniad Brenhinol, a Mesurau eglwysig Eglwys Loegr hefyd. Ni ddywedir unrhyw beth yn y Papur Gwyn ynglŷn â chymeradwyaeth derfynol i Fesurau'r Cynulliad – y weithred sy'n eu troi'n gyfraith. Ar hyn o

¹⁹⁷ C178

¹⁹⁸ C424

¹⁹⁹ C424

²⁰⁰ CC434-5

²⁰¹ C27

²⁰² gweler para 84-5

bryd, mae deddfau'r Cynulliad yn cael eu troi'n gyfraith drwy gael eu harwyddo gan y Llywydd. Wrth inni symud yn nes at y norm seneddol, **credwn y byddai'n briodol i Fesurau'r Cynulliad hefyd dderbyn y Cydsyniad Brenhinol. Rydym yn argymhell hynny.**

Nifer y Gorchmynion Cyfrin Gyngor/Mesurau Cynulliad

100. Gofynasom i'n tystion faint o Orchmynion Cyfrin Gyngor neu Fesurau y disgwylent eu gweld bob blwyddyn. Credai'r Prif Weinidog y gellid disgwyl rhwng tri a phump; cyfeiriodd Arweinydd Plaid Cymru at rywle rhwng tri a chwech; credai Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru y gellid disgwyl "tua saith", ar sail yr hyn a welwyd yn yr Alban; siaradodd Arweinydd Ceidwadwyr Cymru am chwech neu saith; credai Cadeirydd y Pwyllgor Busnes y gellid disgwyl hyd at 10.²⁰³ Ar un olwg, nid oes llawer o bwmpas trafod nifer y Gorchmynion Cyfrin Gyngor neu nifer y Mesurau Cynulliad. Beirniadir y Senedd yn aml am basio gormod o ddeddfau, a gormod o ddeddfau sydd heb eu hystyried yn briodol. Bydd yn bwysig i'r Cynulliad sicrhau nad yw'n syrthio i'r fagl hon. Ni ddylai Gweinidogion ystyried Gorchmynion Cyfrin Gyngor neu Fesurau'r Cynulliad fel tlysau i'w hennill, ac ni ddylai'r Gwrthbleidiau dynnu arnynt os nad ydynt wedi eu cael. Ar y llaw arall, rhaid i Gynulliad sydd â rôl "ddeddfwriaethol yn bennaf"²⁰⁴ ddisgwyl diet resymol o ddeddfwriaeth sylweddol. Deuwn yn ôl at yr effeithiau ar amserlen y Cynulliad yn nes ymlaen.²⁰⁵
101. Un pwynt a godwyd gan Alan Trench yw'r posibilrwydd o gael un Gorchmyn Cyfrin Gyngor "swmpus" bob blwyddyn.²⁰⁶ Mantais hyn yw y byddai'n cymryd llai o amser y Senedd, ond byddai perygl hefyd iddo fethu pe canfyddid bod gwrthwynebiad i un elfen ohono. **Rydym yn argymhell bod y Llywodraeth yn egluro ei bwriad o safbwynt Gorchmynion Cyfrin Gyngor ar wahân ar gyfer amcanion polisi ar wahân.**

Cam 3

102. Mae'r Papur Gwyn yn rhagweld trydydd cam yn y broses o drosglwyddo pŵer i'r Cynulliad. Rywbryd yn y dyfodol, ar ddyddiad nad yw wedi ei bennu,²⁰⁷ ac yn dilyn pleidlais gan ddwy ran o dair yn y Cynulliad a phleidlais fwyafriol yn y Senedd, gellid cynnal refferendwm a fyddai, pe bai'n cael ei phasio, yn arwain at drosglwyddo "pŵerau deddfu sylfaenol dros bob maes dirprwyedig yn uniongyrchol i'r Cynulliad".²⁰⁸ Ni ddywedwyd llawer ynglŷn â'r cam hwn yn ein hymchwiliad, ac eithrio yn yr ystyr bod rhai (fel Arweinydd Ceidwadwyr Cymru neu'r Arglwydd Morgan²⁰⁹) yn galw ar i Gam 3 ddilyn Cam 1. Mae cryn dipyn wedi ei

²⁰³ CC436, 470, 493, 5, 64, 381

²⁰⁴ Papur Gwyn, para 1.22

²⁰⁵ Gweler para 142

²⁰⁶ Papur Polisi Datganoli 13, *Better Governance for Wales: An analysis of the White Paper on Devolution for Wales*, cyhoeddwyd gan raglen ymchwil y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol ar Ddatganoli a Newid Cyfansoddiadol

²⁰⁷ Nid cyn 2011, yn ôl yr Ysgrifennydd Gwladol – Dadl Tŷ'r Cyffredin 15 Mehefin 2005, col 264

²⁰⁸ para 3.22 i 3.28

²⁰⁹ C547

ddweud mewn mannau eraill ynglŷn â pha mor ddymunol neu annymunol fyddai cael mwyafrif o ddwy ran o dair yn y Cynulliad a mwyafrif syml yn y Senedd er mwyn ysgogi refferendwm, ond ni chodwyd hynny yn y Pwyllgor, ac nid ydym yn mynegi unrhyw farn arno.

103. Credai Syr Christopher Jenkins fod y rhan hon o'r Papur Gwyn "yn fratiog" a dywedodd y bydd angen ymhelaethu ar y cymal "trosglwyddo pwerau sylfaenol dros bob maes dirprwyedig i'r Cynulliad": gofynnodd yn fwyaf penodol beth oedd bwriad y termau "sylfaenol" a "meysydd dirprwyedig".²¹⁰ Gofynnodd yr Athro Patchett hefyd rai cwestiynau perthnasol.²¹¹ Rydym wedi eu haralleirio isod:
- a fydd rhestr estynedig a manwl o ddeddfiadau sydd wedi eu diogelu rhag diwygiadau, ac o faterion a gadwyd yn ôl, yn cael eu cynnwys yn y Mesur Seneddol?
 - os na fydd, a fydd hyn yn cael ei wneud yn nes ymlaen drwy Orchymyn neu drwy ddeddfwriaeth sylfaenol?
 - os drwy Orchymyn, pam y byddai'r Senedd yn caniatáu i'r materion hyn gael eu penderfynu drwy Orchymyn ar gyfer Cymru a hwythau wedi eu cynnwys ym Mesur yr Alban?
 - sut y gellir cynnal refferendwm heb y manylion hyn?
 - sut mae rhestr yn cael ei llunio yn awr a fydd yn berthnasol ymhen efallai ddeng mlynedd pan gynhelir refferendwm?
 - a fydd trafodaethau ar y meysydd hyn yn arafu hynt y Mesur drwy'r Senedd?
Byddai mwy o fanylion am yr hyn sy'n cael ei ragweld ar gyfer y ddeddfwriaeth ar gyfer Cam 3 yn ddefnyddiol.

Materion deddfwriaethol eraill

Is-ddeddfwriaeth yn y Dyfodol

104. Bwriedir trosglwyddo i Weinidogion y Cynulliad "y math o bwerau i wneud is-ddeddfwriaeth sydd wedi eu hymarfer yn draddodiadol gan Weinidogion ar sail y model a ddefnyddir yn San Steffan (ac yng Nghaeredin)".²¹² Mae hyn yn dderbyniol mewn egwyddor. Rydym eisoes wedi mynegi'r farn y dylai'r pwerau hyn gael eu hymarfer drwy Fesur y Cynulliad lle bo'r Cynulliad ar hyn o bryd, neu yn y dyfodol, yn meddu ar bwerau sy'n *ychwanegol* at rai Gweinidogion Whitehall.²¹³ Ond lle bo'r Cynulliad ar hyn o bryd, neu yn y dyfodol, yn meddu ar yr un pwerau â Gweinidogion yn Llundain i wneud is-ddeddfwriaeth, mae'n briodol i'r pwerau hyn gael eu rhoi i Weinidogion Cymreig.
105. Pan fo pŵer y Cynulliad yr un fath â phŵer Gweinidog yn Whitehall, ni welwn unrhyw reswm mewn egwyddor pam na ddylai'r Cynulliad ddefnyddio'r un math o weithdrefnau (os oes rhai) sy'n berthnasol i'r offeryn hwnnw yn y Senedd. Dirymiad fydd hyn yn y rhan fwyaf o

²¹⁰ Tyst 2

²¹¹ Tyst 9

²¹² para 2.12

²¹³ gweler para 68-9

achosion, ond mewn offerynnau pwysig, bydd yn benderfyniad cadarnhaol. Fodd bynnag, dadleuodd Cadeirydd y Pwyllgor Busnes mai'r Cynulliad, yn hytrach na Gweinidogion neu Senedd y Deyrnas Unedig, ddylai benderfynu ar y trefniadau ar gyfer craffu ar is-ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion Cymreig.²¹⁴ Roedd y Pwyllgor Deddfau hefyd yn ystyried y math o graffu fel mater i gadw llygad arno.²¹⁵ Lle bo'r Cynulliad ei hun yn rhoi'r pŵer hwn drwy Fesur y Cynulliad, ef fydd yn penderfynu ynglŷn â'r rheolaeth briodol dros y pŵer i wneud Gorchmynion. Lle bo'r Senedd yn rhoi'r pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion y Cynulliad, dylai osod safonau sylfaenol, a chaniatáu i'r Cynulliad bennu safonau llymach os yw'n penderfynu gwneud hynny. Felly, er enghraifft, dylid rhoi'r hawl i'r Cynulliad benderfynu y dylai offeryn y mae'r Senedd yn dweud y dylai fynd drwy broses ddirymu fynd drwy broses penderfyniad cadarnhaol yn lle hynny. Yn yr achos hwn, fodd bynnag, ni ddylai'r Cynulliad gael y pŵer i benderfynu na ddylai'r offeryn fynd drwy unrhyw broses o gwbl.

106. Yn sicr ni ddylai'r Cynulliad fodloni ar ddilyn y model seneddol ar gyfer delio gydag offerynnau statudol. Mae "craffu technegol", fel y cafodd ei ddisgrifio gan Glerc Tŷ'r Cyffredin,²¹⁶ yn cael ei wneud yn dda yn Nhŷ'r Cyffredin, ond, yn ôl astudiaeth flaengar gan y Senedd "derbynnir yn gyffredinol o hyd bod trefniadau craffu'r Senedd ar is-ddeddfwriaeth neu ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn annigonol" o safbwynt rhinweddau offerynnau.²¹⁷ Mae hyn wedi gwella i ryw raddau ar ôl i Dŷ'r Arglwyddi sefydlu Pwyllgor Rhinweddau Offerynnau Statudol yn 2003 sy'n gallu tynnu sylw arbennig y Tŷ (ymhlith pethau eraill) at unrhyw offeryn y mae'n ei ystyried fel un pwysig o safbwynt gwleidyddol neu gyfreithiol.
107. Dywedodd Cadeirydd y Pwyllgor Deddfu wrthym mai "mantais fawr y Pwyllgor ar hyn o bryd yw'r ffaith ei fod yno". Er bod ganddo ddi-ddordeb mewn posibiladau eraill ar gyfer craffu'n dechnegol ar offerynnau statudol, gyda'r gwaith yn cael ei wneud gan swyddogion efallai, credai y byddai lle i waith y Pwyllgor Deddfu o hyd ar ôl 2007. Fodd bynnag, nid oedd ei Bwyllgor yn credu bod angen gofyniad statudol ar gyfer y Pwyllgor (fel sydd ar hyn o bryd) – dylai hyn fod yn fater i'r Rheolau Sefydlog. Awgrymodd hefyd y gellid ehangu rôl y Pwyllgor i edrych yn "feirniadol" ar offerynnau statudol, a chan siarad yn bersonol, dywedodd y byddai ef ei hun yn hoffi gweld y Pwyllgor yn cael rôl debycach i un y Pwyllgor Rhinweddau yn Nhŷ'r Arglwyddi.²¹⁸ Roedd Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru hefyd o blaid ehangu rôl y Pwyllgor Deddfu yn y modd hwn.²¹⁹ Roedd Arweinydd Ceidwadwyr Cymru'n bryderus na fyddai amser i ystyried is-ddeddfwriaeth ar ôl 2007, ac roedd Arweinydd Plaid Cymru yn poeni y byddai cyn lleied o drefniadau gwirio ar gyfer Gweinidogion y

²¹⁴ Tyst 14

²¹⁵ Tyst 22

²¹⁶ C141

²¹⁷ *Griffith and Ryle on Parliament*, gol. Blackburn a Kennon, 2^{il} arg., t768

²¹⁸ CC42-50; Tyst 22

²¹⁹ C13

Cynulliad wrth iddynt wneud is-ddeddfwriaeth ag a oedd ar gyfer yr Ysgrifennydd Gwladol cyn 1997.²²⁰

108. Derbyniwn na fydd pob is-ddeddfwriaeth yn cael ei harchwilio gan Aelodau ar ôl 2007 yn yr un ffordd ag yr oedd yn y gorffennol. Mae'r cynigion mwy swmpus ar gyfer Gorchmynion Cyfrin Gyngor a Mesurau'r Cynulliad yn siŵr o gymryd lle rhai. Derbyniwn hefyd mai mater i Weinidogion yn bennaf fydd deddfwriaeth ddirprwyedig. Fodd bynnag, ni fydd Aelodau'r Cynulliad yn cyflawni eu dyletswyddau os ydynt yn bodloni ar amneidio er mwyn pasio Gorchmynion Gweinidogion. Fel y dywedodd Clerc Tŷ'r Cyffredin wrthym, "rhaid ichi ddewis yn ofalus a derbyn eich bod... yn dirprwyo pŵer a bod rhaid cael rhwyd diogelwch i ddal y rhai gwirioneddol ddrwg a allai lithro drwodd fel arall".²²¹ Rydym hefyd yn nodi cyngor yr Athro Patchett y bydd y Cynulliad yn gallu delio'n well gydag unrhyw bryderon yn ymwneud â Gorchmynion Cyfrin Gyngor yn y Senedd os yw'r "trefniadau craffu ar gyfer is-ddeddfwriaeth yn gadarn ac yn effeithiol ac yn cael eu gweld fel rhai llawer mwy ystyrion, efallai, na'r rhai sy'n bodoli ar gyfer is-ddeddfwriaeth yn Llundain".²²² Er ein bod yn derbyn y bydd is-ddeddfwriaeth briodol yn cael ei gwneud gan Weinidogion Cymreig yn y dyfodol, **rydym yn argymhell bod Rheolau Sefydlog y Cynulliad Newydd yn gwneud darpariaeth ar gyfer archwiliad technegol o is-ddeddfwriaeth ac ar gyfer archwilio rhinweddau offerynnau pwysig.** Rydym yn croesawu cydnabyddiaeth y Prif Weinidog mai mater i'r Ddeddfwrfa benderfynu yn ei gylch yw hwn, yn hytrach na'r Llywodraeth.²²³
109. Cododd Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ y cwestiwn a fyddai modd diwygio offerynnau statudol.²²⁴ Dan drefniadau presennol y Cynulliad, os yw'r Cyfarfod Llawn yn pasio diwygiad i Orchymyn drafft, mae'n ofynnol i'r Gweinidog "baratoi Gorchymyn drafft diwygiedig sy'n cymryd i ystyriaeth y diwygiadau y cytunwyd arnynt gan y Cynulliad".²²⁵ Byddem yn rhagweld y byddai gweithdrefn debyg yn berthnasol ar ôl 2007, gyda'r Cyfarfod Llawn yn gallu pasio diwygiad i gynnig i gymeradwyo offeryn statudol fel ei fod "yn gwrthod cymeradwyo gorchymyn oni bai fod diwygiadau A, B ac C yn cael eu gwneud iddo". Ar gyfer dirymiad, gallai'r Cynulliad basio penderfyniad dirymu gydag ychwanegiad eglurhaol yn egluro ei resymau dros wneud hynny.

Confensiynau Deddfwriaethol

110. Roedd Confensiwn Sewel yn fater a godwyd yn aml yn ystod ein hymchwiliad. Dan y weithdrefn hon y mae Senedd yr Alban yn cytuno i adael i Senedd San Steffan ddeddfu mewn materion dirprwyedig. Nododd yr Athro Hazell nifer o faterion sydd wedi codi mewn perthynas â

²²⁰ CC68, 484FF

²²¹ C411

²²² C178

²²³ C423

²²⁴ C112

²²⁵ RhS 24.21

Chonfensiwn Sewel.²²⁶ Roedd y Prif Weinidog yn ystyried Confensiwn Sewel fel cynsail ar gyfer y bartneriaeth ddeddfwriaethol sy'n cael ei chynnig yn y Papur Gwyn rhwng y Cynulliad a'r Senedd. Yn ei farn ef, roedd y naill a'r llall yn enghreifftiau o "esblygiad cyfansoddiad anysrifenedig".²²⁷

111. Awgrymodd David Lambert a Marie Navarro y gellid cael confensiwn fel un Sewel yng Nghymru "lle byddai Senedd y DU yn cytuno o'i gwirfodd i beidio â deddfu ar gyfer Cymru mewn materion y rhoddir cymhwysedd ynddynt i'r Cynulliad drwy Orchmynion Cyfrin Gyngor, oni bai fod y Cynulliad yn gofyn iddi wneud".²²⁸ Galwodd Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru hefyd am "ddyfais lle byddem yn cytuno i adael i Senedd y DU basio deddfwriaeth a fydd yn cael ei dirprwyo i Gymru"²²⁹ ond rhybuddiodd yr Athro Laura McAllister y pwyllgor ynghylch anfanteision y confensiwn ar sail profiadau'r Alban.²³⁰ Er nad yw confensiwn yn union fel un Sewel yn gwbl briodol yng Nghymru, o leiaf hyd Gam 3, hoffem weld confensiwn yn datblygu na ddylai San Steffan basio deddfwriaeth sylfaenol a fyddai'n effeithio ar Gymru yn y meysydd y mae'r Cynulliad yn gyfrifol amdanynt oni bai fod y Cynulliad, drwy benderfyniad mewn Cyfarfod Llawn, yn fodlon i hynny ddigwydd.
112. Nid hon yw'r unig ran o'r berthynas ddeddfwriaethol rhwng Llundain a Chaerdydd a fyddai'n elwa o fabwysiadu egwyddorion clir a chytunedig. Mae'r Cynulliad yn y gorffennol wedi mabwysiadu "egwyddorion Rawlings" i reoli cysylltiadau deddfwriaethol, a derbyniwyd llawer o'r rhain yn gyhoeddus gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig.²³¹ Bydd angen egwyddorion newydd ar gyfer y Cynulliad ar ôl 2007. Cynigiwyd rhai inni gan yr Athro Patchett.²³² Maent yn cynnwys cyfarwyddyd ynglŷn â pha bryd y defnyddid Gorchmynion Cyfrin Gyngor neu bwerau caniatol; cyfyngiad ar ddefnyddio pwerau Harri'r VIII yn y dyfodol, gan ddefnyddio Gorchmynion Cyfrin Gyngor/Mesurau'r Cynulliadyn eu lle; confensiwn mai dim ond â chytundeb y Cynulliad y byddai Gorchmynion Cyfrin Gyngor yn cael eu diddymu, a chyfarwyddyd ynglŷn â pha bryd y dylid rhoi pwerau deddfu sydd mewn Mesurau Seneddol i'r Cynulliad a pha bryd i Weinidogion y Cynulliad. Awgrymodd yr Athro Patchett y gellid nodi'r rhain yn y Bennod ar Ddatganoli yng nghanllaw Swyddfa'r Cabinet i Weithdrefnau Deddfwriaethol. Credwn y byddai'n fanteisiol cael cymaint o eglurder ag sy'n bosibl yn y berthynas ddeddfwriaethol gymhleth rhwng Caerdydd a Llundain. **Rydym yn argymhell bod y ddwy Lywodraeth yn cyhoeddi cyfarwyddyd cynhwysfawr ar y berthynas ddeddfwriaethol yn y dyfodol rhwng Llywodraeth/Senedd y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cynulliad Cymru / Cynulliad Cenedlaethol Cymru.**

²²⁶ C463

²²⁷ CC433, 437

²²⁸ Tyst 3; C155

²²⁹ C1

²³⁰ Q33

²³¹ Gweler ymateb y Llywodraeth i Bedwerydd Adroddiad y Pwyllgor Materion Cymreig: *The Primary Legislative Process as it Affects Wales* (HC 989, Sesiwn 2002-03)

²³² Tyst 9

Materion eraill yn ymwneud â deddfwriaeth

113. Un o'r pynciau a godwyd yn ein hymchwiliad oedd a fyddai gan y Cynulliad unrhyw bŵer i basio deddfwriaeth breifat – hynny yw, deddfwriaeth nad yw'n gyhoeddus ac yn gyffredinol, ond sy'n cyflwyno hawliau preifat neu benodol neu sy'n cael effaith leol. Cyfeiriwyd at hyn gan lawer, gan gynnwys Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ ac Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru.²³³ Credai Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ fod pwerau deddfu preifat yn fanteisiol, ond bod gweithdrefn fyrrach, debyg i'r un yn San Steffan ers pasio Deddf Trafndiaeth a Gwaith 1992 yn hytrach na gweithdrefn gyflawn yr Alban sy'n cymryd llawer iawn o amser, yn fanteisiol.²³⁴ Dan Adran 37 o Ddeddf 1998, gall y Cynulliad presennol hybu neu wrthwynebu Mesurau preifat yn y Senedd. Rydym yn cydnabod bod y Cynulliad yn llawer mwy tebygol na'r Senedd o ddod o hyd i amser ar gyfer Mesurau preifat sy'n ymwneud â Chymru. Fodd bynnag, mae Mesurau preifat wedi cymryd llawer iawn o amser yn Senedd yr Alban lle y mae'r gweithdrefnau wedi bod yn feichus ar brydiau. Bydd yn ofynnol edrych yn ofalus iawn ar y prosesau a ddefnyddir o ran Mesurau preifat yn y Cynulliad.
114. Dadleuodd yr Athro Patchett o blaid manteision un Ddeddf gyfansoddiadol ar gyfer Cymru i ddilyn y Papur Gwyn.²³⁵ Rydym yn cytuno. Ni ddylai dogfen gyfansoddiadol fel hon gael ei gwasgaru dros nifer o ddeddfiadau. Er bod cyndynrwydd traddodiadol, am resymau yn ymwneud â rheoli amser seneddol yn gymaint ag unrhyw beth, i ailddeddfu darpariaethau, credwn ei bod yn hanfodol cael setliad eglur. **Rydym yn argymhell bod Deddf 1998 yn cael ei diddymu, gydag adrannau priodol yn cael eu haildeddfu drwy Fesur Cymru.**
115. Mae'n bwysig hefyd bod y ddeddfwriaeth sy'n cael ei gwneud ar gyfer Cymru yn hygyrch. Yn ôl David Lambert "ni allem gael system fwy dryslyd na'r un bresennol"; siaradodd Arweinydd Ceidwadwyr Cymru am "gybolfa ddychrynlyd" a nododd yr Athro Patchett naw ffynhonnell wahanol yn y dyfodol ar gyfer cyfraith Cymru.²³⁶ Er bod David Lambert yn credu bod cyfle yn y trefniadau newydd i gael mwy o eglurder drwy gydgrynhoi, mae yr un mor debygol y bydd mwy fyth o ddryswch mewn rhai meysydd lle byddai deddfwriaeth sylfaenol wedi ei diwygio o bosibl drwy Fesur y Cynulliad. Mae cyhoeddi deddfwriaeth yn draddodiadol wedi bod yn fater i'r Llywodraeth. **Rydym yn argymhell bod y Llywodraethau yn Llundain ac yng Nghaerdydd yn cytuno ar y ffordd orau o sicrhau bod "llyfr statud Cymreig" ar gael.**

²³³ CC124 ac 1

²³⁴ C125

²³⁵ Tyst 9

²³⁶ CC142, 66 a Tyst 9

MATERION CYLLIDEBOL

Y Gronfa Gyfunol

116. Yn niffyg unrhyw bŵer i dynnu pwerau dirprwyedig oddi ar Weinidogion, arf pwysicaf y Cynulliad fydd "pŵer y pwrs". Drwy bleidleisio ar gyllideb a chraffu ar wariant y sicrheir trefniant hanfodol, sef atebolrwydd Gweinidogion i'r corff democrataidd. Ni all Llywodraeth barhau mewn grym os gwrthodir Cyflenwad iddi.
117. Er nad yw'r Papur Gwyn yn cyfeirio'n benodol at Gronfa Gyfunol, mae'r Prif Weinidog wedi nodi yn ei lythyr at Gadeirydd Pwyllgor y Tŷ²³⁷ y rhagwelir y bydd gweithdrefn Cronfa Gyfunol, yn seiliedig ar y rhai hynny a ddefnyddir yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, yn cael ei chynnwys yn y Mesur. Disgrifiodd yr Archwilydd Cyffredinol weithdrefn Cronfa Gyfunol fel un sy'n "gwbl gyson" â'r egwyddor o wahanu'r gangen ddeddfwriaethol a'r gangen weithredol.²³⁸ Y sefyllfa ffurfiol yw y bydd Cronfa Gyfunol Cymru yn gyfrif a gedwir gan y Tâl-feistr Cyffredinol. Bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn talu'r grant bloc i'r Gronfa ar ôl tynnu'r swm sydd ei angen ar gyfer Swyddfa Cymru. Bydd angen i Lywodraeth Cynulliad Cymru dynnu arian o'r Gronfa er mwyn talu ei biliau. Bydd yn ofynnol i Weinidogion felly baratoi amcangyfrif o'u gofynion ariannol a'i gyflwyno i'r Cynulliad ar gyfer craffu arno a'i gymeradwyo. Bydd y penderfyniad cyllideb gymeradwyedig (gall fod ar ffurf Mesur y Cynulliad ond gallai Cynnig syml a basiwyd gan y Cynulliad fod yn ddigonol) yn rhoi'r awdurdod cyfreithiol i Weinidogion ddefnyddio adnoddau a thynnu arian o Gronfa Gyfunol Cymru hyd at y swm a bennwyd yn y penderfyniad. Pan fo angen arian o'r Gronfa, bydd y Llywodraeth yn gofyn am gredyd gan yr Archwilydd Cyffredinol. Ar ôl iddo dderbyn y credyd hwn, bydd y Tâl-feistr yn trosglwyddo arian i gyfrif banc Llywodraeth Cynulliad Cymru. Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn cyflawni'r hyn a elwir yn swyddogaeth "rheolwr", a bydd ef neu hi yn gweithredu ar ran Aelodau'r Cynulliad drwy sicrhau mai dim ond yn unol â'r gyfraith a phenderfyniadau cyllideb gymeradwyedig y tynnir arian allan.²³⁹
118. Bydd rhaid i Gomisiwn y Cynulliad Cenedlaethol, ar wahân, gynhyrchu amcangyfrif yn yr un ffurf â'r Llywodraeth er mwyn i Aelodau'r Cynulliad graffu arno a'i gymeradwyo. Er na fydd y Comisiwn yn cael ei reoli gan Weinidogion, bydd yn gorff cyhoeddus sy'n gwario arian cyhoeddus ac, o ganlyniad, bydd yn gorfod mynd drwy broses graffu briodol. Pan gymeradwyir cyllideb y Comisiwn, bydd yr Archwilydd Cyffredinol yn rhoi credydau ar gais ar gyfer tynnu arian o'r gronfa yn yr un modd ag a fydd yn digwydd gyda'r Llywodraeth, a bydd y Tâl-feistr yn trosglwyddo arian i gyfrif banc y Comisiwn.
119. Argymhellodd yr Archwilydd Cyffredinol y dylai Swyddfa Archwilio Cymru hefyd dderbyn ei harian yn uniongyrchol o Gronfa Gyfunol Cymru, yn hytrach na chan Weinidogion, ar ôl i'r Cynulliad gymeradwyo'r gyllideb

²³⁷ Tyst 10

²³⁸ C273

²³⁹ C273 a Tyst 12

flynyddol a baratowyd gan yr Archwilydd Cyffredinol.²⁴⁰ Rydym yn cytuno â'r cynnig hwn²⁴¹, ac, er na chymerasom dystiolaeth ar hyn, rydym yn cymryd yn ganiataol y dylai cyllideb Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru gael ei thrin yn yr un modd. Rydym yn cytuno â barn y Papur Gwyn²⁴² y dylai penodiadau i swyddi'r Archwilydd Cyffredinol a'r Ombwdsmon gael "eu gweld i fod yn gwbl annibynnol o unrhyw awdurdod gweithredol yng Nghymru". Bydd annibyniaeth gyllidebol yn bwysig hefyd. Deuwn yn ôl at fater cyffelyb y Comisiynydd Plant yn nes ymlaen.²⁴³

Pwyllgor Cyllid

120. Roedd rhai o'n tystion o blaid creu Pwyllgor Cyllid i ymchwilio i gynigion cyllidebol ac adrodd arnynt cyn iddynt gael eu rhoi gerbron y Cyfarfod Llawn. Mae hwn yn batrwm sy'n gweithio'n llwyddiannus yn yr Alban, lle mae cynigion Gweithrediaeth yr Alban a Chorff Corfforaethol Seneddol yr Alban yn cael eu harchwilio gan Bwyllgor Cyllid y Senedd. Credai'r Archwilydd Cyffredinol Cynorthwyol a Chadeirydd Pwyllgor y Tŷ fod hwn yn batrwm posibl ar gyfer y dyfodol, ond dadleuasant na ddylai fod yn rhagnodol.²⁴⁴ **Nid ydym yn gwneud unrhyw argymhellion ar y mater hwn cyn belled ag y mae'r Mesur yn y cwestiwn, ond hoffem weld y posibilrwydd o Bwyllgor Cyllid yn cael ei ystyried pan fo Rheolau Sefydlog yn cael eu drafftio.**

Cyllideb Adnoddau

121. Mae'n bwysig bod yr Aelodau'n gallu archwilio sut y mae arian wedi ei wario yn ogystal â'r gwariant arfaethedig. Argymhellodd yr Archwilydd Cyffredinol y dylai'r "ddeddfwriaeth ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion baratoi eu cyllideb flynyddol ar sail adnoddau" fel bod modd gwirio gwariant yn ôl y gyllideb.²⁴⁵ Mae hyn yn hanfodol er mwyn i'r Aelodau allu craffu'n briodol ar wariant cyhoeddus dirprwyedig yng Nghymru, a chytunwn â'r Archwilydd Cyffredinol fod y trefniadau presennol "yn ddiffygiol iawn" gan nad yw cyfrifon "yn taflu llawer o oleuni ar fater cydymffurfio â'r gyllideb".²⁴⁶ **Rydym yn argymhell bod y Mesur yn nodi y dylid cyflwyno cyllidebau mewn modd a fydd yn galluogi Aelodau i gymharu alldro â gwariant cymeradwyedig.**

Pwyllgor Archwilio

122. Y Pwyllgor Archwilio yw'r unig bwyllgor y mae'r Papur Gwyn yn cynnig y dylai barhau i fod yn ofyniad statudol ar ôl ymwahanu.²⁴⁷ Cytunai'r

²⁴⁰ Tyst 12

²⁴¹ Gall trefniadau eraill fod yn briodol yn achos archwilio, arolygu ac astudio Llywodraeth Leol.

²⁴² para 2.19

²⁴³ gweler para 135

²⁴⁴ CC283 a 113

²⁴⁵ Tyst 12; C279

²⁴⁶ C279

²⁴⁷ para 2.16

Archwilydd Cyffredinol â'r cynnig hwn, gan nodi bod y Pwyllgor “yn cyflawni rôl hanfodol heb fod yn gysylltiedig â phlaidd wleidyddol wrth alw'r sector cyhoeddus i gyfrif a helpu i wella'r modd y darperir gwasanaethau cyhoeddus”. Dywedodd wrthym hefyd mai'r hyn sy'n “allweddol i'w lwyddiant yw perthynas waith agos gydag Archwilydd Cyffredinol Cymru a Swyddfa Archwilio Cymru”.²⁴⁸ Rydym yn cytuno â hyn ac ni welwn unrhyw beth o'i le mewn gwneud Pwyllgor o'r fath yn ofynnol drwy statud – er bod Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ yn credu nad oedd angen hyn hyd yn oed gan y byddai'r Cynulliad yn amlwg yn dymuno sefydlu'r Pwyllgor ei hun.²⁴⁹ Cytunwn hefyd â'r Archwilydd Cyffredinol mai swyddogaethau presennol y Pwyllgor Archwilio yw'r rhai priodol ar gyfer y dyfodol hefyd.²⁵⁰

123. Roedd yr Archwilydd Cyffredinol ac Ian Summers, fodd bynnag, eisiau newid enw'r Pwyllgor Archwilio. Eu dadl, yn ei hanfod, oedd bod y term “Pwyllgor Archwilio”, ers adroddiad Sharman, wedi dod i gael ei ddefnyddio gan y rhan fwyaf o sefydliadau fel y term ar gyfer eu Pwyllgor Llywodraethu Corfforaethol. Mae gan hyd yn oed Dŷ'r Cyffredin Bwyllgor Archwilio o'r fath, yn cynnwys aelodau nad ydynt yn Aelodau Seneddol, er bod gan Senedd yr Alban Bwyllgor Archwilio sydd â swyddogaethau tebyg ar y cyfan i'n rhai ni. Nid ydym yn hoffi'r term “Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus”. Ond **credwn y dylai'r Cynulliad fod yn rhydd i roi unrhyw deitl a ddymuna i'r Pwyllgor Archwilio, ac rydym yn argymhell y dylai'r Mesur ddarparu ar gyfer hynny.**

Cynigion eraill

124. Gwnaeth yr Archwilydd Cyffredinol nifer o gynigion eraill.²⁵¹
- Y dylai deiliad ei swydd gael ei benodi gan Ei Mawrhydi ar argymhelliad y Cynulliad (fel sy'n cael ei gynnig ym mharagraff 2.19 yn y Papur Gwyn);
 - Y dylai'r Mesur ddarparu nad yw'r Archwilydd Cyffredinol yn ddarostyngedig i gyfarwyddyd neu reolaeth Gweinidogion na'r Cynulliad;
 - Y dylai'r gofyniad dan Ddeddf 1998 sy'n nodi y dylai'r Pwyllgor Archwilio ymgynghori â'r Ysgrifennydd Gwladol cyn addasu cyllideb yr Archwilydd Cyffredinol gael ei ollwng;
 - Y dylai'r Cynulliad, drwy Fesur y Cynulliad mae'n debyg, gael yr hawl i ddiwygio'r rhestr o gyrff cyhoeddus sy'n rhan o gylch gwaith yr Archwilydd Cyffredinol.
- Rydym yn cytuno â'r argymhellion hyn.**

²⁴⁸ C278 a Tyst 12

²⁴⁹ Tyst 10 (para 18)

²⁵⁰ C284

²⁵¹ Tyst 12

MATERION ERAILL

Rheolau Sefydlog

125. Mae'r Papur Gwyn yn cynnig y dylai'r Cynulliad gael mwy o ryddid i greu ei weithdrefnau ei hun yn hytrach na chael ei gyfyngu drwy statud.²⁵² Rydym yn croesawu hyn; fel y dywedodd Syr Michael Wheeler-Booth, roedd y gofynion gweithredu penodol a bennwyd gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 yn golygu bod rheolau sefydlog y Cynulliad yn "ddiffygiol iawn o'r dechrau".²⁵³ Unwaith eto, mae Deddf yr Alban yn darparu model gwell na Deddf Llywodraeth Cymru. Gwneir gofynion sylfaenol penodol yn Atodlen 3, a mynegir y rhain yn fwy cryno na'r darpariaethau cyfatebol ar gyfer Cymru. Mae'r syniad o nodi'r nifer lleiaf posibl o ofynion mewn Atodlen yn apelio'n fawr atom. **Rydym yn croesawu bwriad y Llywodraeth i ddarparu ar gyfer cyfundrefn statudol ysgafnach ar gyfer Rheolau Sefydlog.**
126. Mae ambell faes, fodd bynnag, lle mae'n ofynnol i'r sail gyfreithiol sy'n galluogi'r Cynulliad i gymryd camau penodol fod yn gadarn iawn. Enghreifftiau o'r rhain yw'r pwerau i atal taliadau i Aelodau sydd wedi eu cau allan o'r trafodion, neu bwerau i bennu amodau ar gyfer ymwelwyr sy'n mynychu cyfarfodydd y Cynulliad. **Rydym yn argymhell bod swyddogion yr Ysgrifennydd Gwladol yn cysylltu â swyddogion Gwasanaeth Seneddol y Cynulliad i drafod y materion hyn.**
127. Rydym yn cydnabod, fel sy'n cael ei nodi yn y Papur Gwyn,²⁵⁴ y bydd angen gwneud "newidiadau helaeth i Reolau Sefydlog y Cynulliad". Fodd bynnag, nid oes angen rhoi'r gorau i'r Rheolau Sefydlog presennol yn eu cyfanrwydd o reidrwydd: yn ôl Cadeirydd Pwyllgor y Tŷ "yn hytrach na drafftio cyfres hollol newydd o Reolau Sefydlog, hoffwn ein gweld yn defnyddio'n Rheolau Sefydlog presennol fel man cychwyn".²⁵⁵ Yn sicr, mae nifer o Reolau Sefydlog presennol y Cynulliad yn gweithio'n dda ac mae'r Aelodau'n gyfarwydd â hwy. Nid oes diben newid heb fod angen.
128. Mae'r Papur Gwyn hefyd yn cynnig y dylai'r Ysgrifennydd Gwladol "ymarfer ei bwerau i lunio cyfres newydd o Reolau Sefydlog", â chymorth pwyllgor cynghori.²⁵⁶ Ni dderbyniasom unrhyw dystiolaeth i gefnogi'r cynnig hwn gan gyfranwyr allanol; nododd Syr Michael Wheeler-Booth fod "gweithdrefnau seneddol fel arfer yn cael eu gadael i'r Cynulliad priodol eu rheoleiddio"; credai'r Athro Patchett y byddai'n "drist iawn" pe na bai'r Cynulliad yn cael drafftio ei Reolau Sefydlog ei hun, a disgrifiodd yr Athro McAllister y cynnig fel un "diangen a nawddoglyd".²⁵⁷ Yn y Cynulliad, roedd Arweinyddion Democratiaid Rhyddfrydol Cymru, Plaid Cymru a

²⁵² para 3.30 a 3.32

²⁵³ Tyst 1

²⁵⁴ para 3.31

²⁵⁵ C112

²⁵⁶ para 3.31

²⁵⁷ Tyst 1; C195 a Tyst 7

Cheidwadwyr Cymru²⁵⁸ i gyd yn dadlau mai'r Aelodau ddylai fod â'r brif rôl wrth ysgrifennu Rheolau Sefydlog. Dywedwyd wrthym hefyd fod Pwyllgor y Tŷ yn "credu mai'r Cynulliad ei hun, â'i chwe blynedd o brofiad o weithio gyda'i Reolau Sefydlog ac â chefnogaeth ei staff profiadol, yw'r unig gorff a all wneud rheolau i reoli ei weithdrefnau".²⁵⁹ Mynegwyd yr un farn gan Gadeirydd y Pwyllgor Busnes, a gyfeiriodd at arbenigedd sylweddol ei Phwyllgor yn y maes hwn gan awgrymu y gallai'r Pwyllgor Busnes, gyda'r Llywydd yn bresennol ynddo, gymryd yr awenau wrth ddatblygu a drafftio'r Rheolau Sefydlog newydd.²⁶⁰ Dywedodd Clerc Senedd yr Alban wrthym hefyd fod y Senedd wedi elwa'n fawr o allu llunio ac addasu ei Rheolau Sefydlog ei hun. Rydym hefyd yn nodi cynnig caredig Clerc Tŷ'r Cyffredin i ddarparu cymorth technegol yn ystod y broses.²⁶¹

129. Roedd Cadeirydd y Pwyllgor Busnes yn cydnabod efallai y byddai angen safle stop ôl pe na bai'r Pwyllgor Busnes yn gallu cytuno ar y Rheolau Sefydlog newydd. Awgrymodd y gallai arweinwyr y pleidiau fod yn gyfrifol am hyn a, dim ond pe na baent yn gallu cytuno y dylid troi at y trefniadau a gynigiwyd gan yr Ysgrifennydd Gwladol.²⁶² Awgrymai tystiolaeth y Prif Weinidog mai i'r cyfeiriad hwn, ac nid i'r cyfeiriad yn y Papur Gwyn, yr oedd yr Ysgrifennydd Gwladol yn symud yn awr. Dywedodd wrthym fod "yr Ysgrifennydd Gwladol wedi nodi'n gwbl glir nad yw eisiau'r gwaith o lunio Rheolau Sefydlog y Cynulliad, ond efallai y bydd angen iddo ymwneud â datrys unrhyw anghytundeb llwyr a allai godi", a dywedodd wrthym hefyd ein bod "i gyd yn derbyn mewn egwyddor y byddai'n well i'r Cynulliad wneud hyn na'r Ysgrifennydd Gwladol".²⁶³ Rydym yn cytuno â hyn. Mae'r Cynulliad yn sefydliad aeddfed sy'n gallu rheoleiddio ei weithdrefnau ei hun. Byddai'n afresymol i rywun o'r tu allan wneud hynny.
130. Rydym yn hyderus y bydd yr Aelodau'n gallu dod at ei gilydd i ysgrifennu cyfres o Reolau Sefydlog a fydd yn rheoli'n gweithdrefnau yn y Cynulliad newydd. Efallai y bydd angen i'r Mesur gynnwys pwerau diofyn fel bod modd gorfodi Rheolau Sefydlog os na ellir dod i gytundeb - ni allwn gael Cynulliad yn cael ei ethol yn 2007 heb Reolau Sefydlog - ond rydym yn hyderus na fydd angen defnyddio'r pwerau diofyn hyn. Pe baent yn cael eu defnyddio, ni fyddai o unrhyw gymorth i hygrededd ein sefydliad.
Rydym yn argymhell bod y Mesur yn cynnwys pwerau diofyn dim ond er mwyn gallu gorfodi Rheolau Sefydlog mewn meysydd lle nad yw'r Cynulliad wedi gallu cytuno.
131. Mae drafftio Rheolau Sefydlog yn fusnes cymhleth. Mae'n anodd i'r gwaith hwn ddechrau hyd nes y cyhoeddir y Mesur. Ond ni ellir gwneud y gwaith paratoadol hyd yn oed hyd nes y bo'n glir pwy sydd i fod yn gyfrifol am ddrafftio Rheolau Sefydlog. Nid yw ystyried Rheolau Sefydlog yn frysio o fudd i unrhyw un. **Rydym yn argymhell felly bod yr Aelodau yn**

²⁵⁸ Tyst 5, Tyst 17 a C63

²⁵⁹ Tyst 10, para 20

²⁶⁰ C362, Tyst 14 para 14 a 15

²⁶¹ C416

²⁶² C362

²⁶³ C447

drafftio Rheolau Sefydlog y Cynulliad newydd a bod yr Ysgrifennydd Gwladol yn gwneud cyhoeddiad buan i'r perwyl hwn.

132. Nid yw'r Papur Gwyn yn argymhell a fydd ar y Rheolau Sefydlog newydd angen mwyafrif o ddwy ran o dair neu fwyafrif syml ar gyfer eu diwygio. Mae adran 46(6) o Ddeddf 1998 yn nodi bod angen mwyafrif o ddwy ran o dair er mwyn newid Rheolau Sefydlog yn y Cynulliad ar hyn o bryd. Dywedodd Syr Christopher Jenkins wrthym ei fod yn gobeithio na fyddai'r Rheolau Sefydlog yn cael eu sefydlu mor gadarn fel nad oes modd eu newid, a thynnodd ein sylw at y cymal "adeiladu ar y sylfeini a osodir gan y Rheolau Sefydlog newydd" ym mharagraff 3.32 yn y Papur Gwyn.²⁶⁴ Gellid cymryd bod hyn yn golygu bwriad i wneud Rheolau Sefydlog yn sefydlog. Mae'r dadleuon o blaid ac yn erbyn mwyafrifoedd o ddwy ran o dair yn union gytbwys. Mae mwyafrif o ddwy ran o dair yn debygol o olygu bod rhywfaint o gonsensws o blaid unrhyw newid mewn Rheolau Sefydlog, neu o blaid eu hatal. Fodd bynnag, mae Seneddau eraill yn gweithredu â mwyafrif syml a all ffafrio Llywodraeth os yw'n dal mwy na hanner y seddau, neu wrthbleidiau pan fo Llywodraeth leiafrifol mewn grym. **Credwn y dylai'r ddarpariaeth gyfredol yn adran 46 (6) o Ddeddf 1998 barhau, sef ei bod yn ofynnol sicrhau mwyafrif o ddau draean er mwyn newid Rheolau Sefydlog.**
133. Cyflwynodd Syr Christopher Jenkins ddadl gref dros hyblygrwydd mewn Rheolau Sefydlog, a chyngor Clerc Tŷ'r Cyffredin oedd "gadael digon o le rhwng y llinellau yn hytrach na bod yn rhy fanwl neu ragnodol".²⁶⁵ Credwn fod hwn yn gyngor doeth. Mae Rheolau Sefydlog yn gosod canllawiau ar gyfer Cynulliad neu Senedd. Ni ddylent geisio dotio pob "i" neu groesi pob "ti" fel y mae'n ofynnol, er enghraifft, i ddeddfwriaeth treth ei wneud. Er ei bod yn ofynnol iddynt roi eglurder i rai gweithdrefnau, rhaid iddynt hefyd ddarparu rhywfaint o le i dyfu, a chyfleoedd i ddehongli sy'n gweddu i'r amgylchiadau gwleidyddol amrywiol a wynebier gan Aelodau. Dim ond y rhai hynny sydd â phrofiad o sefydliadau seneddol, pa un ai'n Aelodau neu swyddogion, sydd â'r ddealltwriaeth sydd ei hangen er mwyn eu llunio.

Camweinyddu

134. Mae cysylltiad agos yn y Deyrnas Unedig rhwng cyfundrefn yr Ombwdsmyrn â Ddeddfwrfeydd. Teitl priodol Ombwdsmon y Deyrnas Unedig yw'r "Comisiynydd Seneddol dros Weinyddiaeth"; mae adran 91 o Ddeddf yr Alban, yn nodi mai Senedd yr Alban sydd i wneud darpariaeth ar gyfer cwynion ynglŷn â chamweinyddu; ac yng Ngogledd Iwerddon, mae Comisiynydd Cwynion Gogledd Iwerddon yn adrodd yn flynyddol i'r Cynulliad. Y rheswm am hyn yw bod Ombwdsmyrn a chynrychiolwyr etholedig yn rhannu cyfrifoldeb arbennig dros warchod y cyhoedd rhag camweinyddiaeth. Dan Ddeddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2005, penodir yr Ombwdsmon gan Ei Mawrhydi ar argymhelliad yr Ysgrifennydd Gwladol, ar ôl ymgynghori â'r Cynulliad. Mae

²⁶⁴ Tyst 2

²⁶⁵ CC95 a 416

adroddiadau'r Ombwdsmon yn cael eu cyflwyno (ymhlith eraill) i'r Prif Weinidog. Dywed y Papur Gwyn y bydd yr Ombwdsmon yn cael ei benodi yn y dyfodol gan Ei Mawrhydi ar argymhelliad y Cynulliad gan fod y Llywodraeth yn credu y dylai'r penodiad gael ei weld "i fod yn gwbl annibynnol o unrhyw awdurdod gweithredol yng Nghymru".²⁶⁶ Rydym yn croesawu hyn, ond credwn yn ogystal y dylai fod yn ofynnol iddo ef neu hi adrodd i'r Cynulliad yn flynyddol hefyd, ac y dylai fod â hawl i wneud adroddiadau arbennig o bryd i'w gilydd. **Rydym yn argymell bod y Mesur yn cael ei ddefnyddio fel cyfle i ffurfio cysylltiadau agosach rhwng yr Ombwdsmon a'r Cynulliad.**

Comisiynydd Plant

135. Derbynasom dystiolaeth ysgrifenedig gan Gomisiynydd Plant Cymru a oedd yn dadlau y dylai ei swydd gael ei phenodi a'i hariannu yn yr un modd â rhai'r Archwilydd Cyffredinol a'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus.²⁶⁷ Byddai hyn yn sicrhau'r annibyniaeth oddi ar y Llywodraeth sy'n hanfodol i lwyddiant y Comisiynydd. Mae'r rhain yn bwyntiau da, ac **rydym yn eu cymeradwyo i'r Ysgrifennydd Gwladol.**

Materion Safonau

136. Derbynasom fel tystiolaeth gopi o'r llythyr a anfonwyd gan Gadeirydd y Pwyllgor Safonau at yr Ysgrifennydd Gwladol ar faterion Safonau Ymddygiad.²⁶⁸ Mae'r llythyr yn gwneud nifer o gynigion deddfwriaethol sy'n ymwneud â Safonau. Cymeradwywyd pob un yn unfrydol gan y Pwyllgor Safonau Ymddygiad. Yn gyntaf, awgrymir y dylid cael sail statudol ar gyfer swydd Comisiynydd Safonau. Yn fwyaf arbennig, gallai'r Comisiynydd wedyn fod â phwerau i alw am bobl, papurau a chofnodion penodol; yr hawl i benderfynu pryd a sut i gynnal unrhyw ymchwiliad; y pŵer i orfodi tystion i gydweithredu; ac eglurder ar y gyfraith ar ddifenwi mewn perthynas â'i waith ef neu hi. Yn ail, mae'r Pwyllgor yn gwneud cynigion i ddarparu amddiffyniad ar gyfer y troseddau sy'n ymwneud â pheidio â datgan buddiannau yn adran 72 o Ddeddf Llywodraeth Cymru. Yn olaf, mae'r Pwyllgor yn mynegi rhai pryderon ynglŷn â'r posibilrwydd y gallai adran 72 (4) rwystro Aelodau rhag derbyn cymorth arbenigol gan grwpiau gwirfoddol a grwpiau eraill sydd â diddordeb arbenigol. Deallwn fod y Pwyllgor Safonau wedi treulio llawer iawn o amser yn ystyried cyfundrefn safonau briodol ar gyfer y Cynulliad, a'i fod wedi elwa'n fawr o astudiaeth Deddf Comisiynydd Safonau Seneddol yr Alban 2002. **Rydym yn cymeradwyo llythyr Cadeirydd y Pwyllgor Safonau at yr Ysgrifennydd Gwladol, ac yn annog Llywodraeth y Deyrnas Unedig i ddefnyddio Mesur Cymru i weithredu argymhellion y Pwyllgor.**

Difeni

²⁶⁶ para 2.19

²⁶⁷ Tyst 24

²⁶⁸ Tyst 19

137. Mae'r amddiffyniad a roddir i Aelodau ac i dystion rhag unrhyw achos am ddifenwi yn warantydd pwysig yng nghyswllt y rhyddid i lefaru. Disgwyliwn y bydd hyn yn parhau ar ôl 2007. Nodwn fod adran 77 o Ddeddf Llywodraeth Cymru yn llawer cymhlethach nag Adran 41 o Ddeddf yr Alban. Efallai bod hwn yn gyfle i ailedrych ar hyn. Cymerwn yn ganiataol hefyd na fydd gweithredoedd Gweinidogion a swyddogion y Llywodraeth y tu allan i drafodion y Cynulliad yn cael eu breinio ar ôl 2007. Os a phan gyflwynir deddfwriaeth yn y Senedd i weithredu argymhellion Cydbwyllgor 1998/9 ar Faint Seneddol, rydym yn gobeithio y manteisir ar y cyfle hefyd i archwilio breintiau sefydliadau seneddol eraill y Deyrnas Unedig, gan gynnwys y Cynulliad.

Llywyddion

138. Credwn y dylid diddymu'r ddarpariaeth mewn statud y dylai'r Llywydd a'r Dirprwy Lywydd berthyn i wahanol bleidiau. Er hyn, **er mwyn ethol Llywyddion o'r un blaid, dylai'r Mesur nodi y byddai'n ofynnol cael mwyafrif o ddau draean yn yr etholiad perthnasol (boed hynny er mwyn ethol y Llywydd neu'r Dirprwy Lywydd).** Rydym hefyd yn argymhell bod y Mesur yn cynnwys darpariaethau i alluogi Dirprwy Lywydd i arfer swyddogaethau'r Llywydd os yw'r Dirprwy Lywydd wedi cael caniatâd i wneud hynny neu os yw swydd y Llywydd yn wag neu os nad yw'r Llywydd ar gael. Mae'n ymddangos y byddai geiriad adran 19(4) a (5) Deddf yr Alban yn briodol yn y cyswllt hwn.

Maint y Cynulliad a'i enwau

139. Dadleuodd Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru y byddai llwyth gwaith deddfwriaethol y Cynulliad yn rhy fawr i aelodaeth o 60.²⁶⁹ Dywedodd yr Athro McAllister wrthym fod "60 Aelod o'r Cynulliad yn ffigur anymarferol yn awr ac y bydd hyd yn oed yn fwy anymarferol mewn corff deddfwriaethol â mwy o gyfrifoldebau".²⁷⁰ Ateb amlwg i'r broblem hon fyddai gwneud y Cynulliad yn fwy. Cynigiodd Comisiwn Richard Gynulliad o 80, a dadleuodd nifer o'n tystion fod angen mwy o Aelodau.²⁷¹ Deallwn fod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi trafod y posibilrwydd o gynnwys pŵer yn y Mesur i gynyddu maint y Cynulliad i 80, os a phan roddir pwerau sylfaenol i'r Cynulliad.²⁷² Fodd bynnag, cydnabu Arweinydd Ceidwadwyr Cymru ac Arweinydd Plaid Cymru fod cynyddu nifer Aelodau'r Cynulliad, fel y dywedodd Ieuan Wyn Jones, "yn ddadl anodd i'w chynnig ar hyn o bryd".²⁷³
140. Clywsom rywfaint o gefnogaeth i ailenwi'r Cynulliad Cenedlaethol yn Senedd Cymru – cynigiwyd hyn gan Arweinydd Ceidwadwyr Cymru a

²⁶⁹ CC1 a 6

²⁷⁰ Tyst 7

²⁷¹ e.e. Yr Arglwydd Morgan C534

²⁷² Papur Polisi Datganoli 13, *Better Governance for Wales: An analysis of the White Paper on Devolution for Wales*, cyhoeddwyd gan raglen ymchwil y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol ar Ddatganoli a Newid Cyfansoddiadol, para 2.43

²⁷³ CC60, 472

chan Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru.²⁷⁴ Fel gyda materion nifer yr aelodau, neu enw Llywodraeth Cynulliad Cymru, mae dadl dros gynnwys darpariaethau yn y Mesur a allai ganiatáu i'r Cynulliad gael ei ailenwi yn y dyfodol heb orfod cael deddfwriaeth sylfaenol.

Oriau Gwaith

141. Gellir disgwyl i Gynulliad newydd â phwerau newydd gyfarfod am fwy o oriau, mewn cyfarfodydd llawn a phwyllgorau. Cyhuddodd yr Ysgrifennydd Gwladol y Cynulliad presennol o beidio â gweithio'n ddigon caled. Yn sicr, mae oriau eistedd y cyfarfod llawn, hyd yn hyn, wedi bod yn gymharol fyr, a chyfarfodydd pwyllgorau'n anaml o gymharu â chyrrff seneddol eraill yn y Deyrnas Unedig. Clywsom amcangyfrifon amrywiol ynglŷn â'r hyn y byddai ei angen yn y dyfodol. Credai Cadeirydd y Pwyllgor Busnes y byddai'r Cynulliad yn y dyfodol yn ymwneud â busnes ffurfiol am dri diwrnod cyfan yn hytrach na dau fel sydd ar hyn o bryd.²⁷⁵ Credai Arweinydd Democratiaid Rhyddfrydol Cymru y byddai pwyllgorau'n cyfarfod "y rhan fwyaf o ddiwrnodau'r wythnos".²⁷⁶ Credai Arweinydd Plaid Cymru hefyd y byddai angen i'r Cynulliad gyfarfod am "dri diwrnod llawn", a byddai hyn efallai yn codi cwestiynau yn ymwneud â rhai o'r arferion presennol, fel amser cyfarfodydd y pleidiau.²⁷⁷ Un newid arall i'r arferion, a gefnogid gan Banel y Cadeiryddion, fyddai'r rhyddid i gynnal cyfarfodydd pwyllgorau yn ystod y Cyfarfod Llawn.²⁷⁸
142. Mae'n rhy fuan ar hyn o bryd i ddamcaniaethu ynglŷn ag amseroedd eistedd. Ond mae craffu priodol ar ddeddfwriaeth yn siŵr o gymryd amser. Gan gymryd mai dim ond tri Gorchymyn Cyfrin Gyngor fydd yn cael eu gwneud bob blwyddyn (dyma amcangyfrif lleiaf y Prif Weinidog), ac mai dim ond un Mesur Cynulliad fydd yn dilyn pob un, mae hyn yn golygu y bydd chwe darn sylweddol o ddeddfwriaeth bob blwyddyn o tua 2008 ymlaen. Gallem ddisgwyl, fan lleiaf, ddeg awr mewn pwyllgor, a thair awr mewn Cyfarfod Llawn, ar bob un o'r Gorchymynion Cyfrin Gyngor neu'r Mesurau Cynulliad hyn, yn enwedig pan gynhwysir craffu ar fesur cyn y broses ddeddfu. Bydd deddfwriaeth gymhleth neu ddadleuol yn cymryd mwy o amser. O ystyried yr agenda ar gyfer craffu cyn y broses ddeddfu hefyd, mae'n amlwg y bydd effaith sylweddol ar y patrymau eistedd presennol.

²⁷⁴ CC17 a 77

²⁷⁵ C368

²⁷⁶ C6

²⁷⁷ CC476, 482

²⁷⁸ C324

Argymhellion Cymdeithas Seneddol y Gymanwlad/Grŵp Astudio Sefydliad Banc y Byd ar Weinyddu a Chyllido Seneddau – Mai 2005*Annibyniaeth ac unplygrwydd y Senedd*

- Dylai holl Seneddau'r Gymanwlad weithredu "Egwyddorion y Gymanwlad ar Atebolrwydd y Tair Cangen Lywodraethu a'r Berthynas Rhyngddynt", yn enwedig y rhai hynny sy'n ymwneud ag annibyniaeth y Senedd.
- Rhaid i seneddwyr allu cyflawni eu swyddogaethau deddfwriaethol a chyfansoddiadol yn unol â'u cyfansoddiad, heb unrhyw ymyrraeth anghyfreithlon.
- Dylai seneddwyr sicrhau safonau uchel o ran atebolrwydd, tryloywder a chyfrifoldeb wrth ymdrin â phob mater cyhoeddus a seneddol.

Trefn Lywodraethu'r Senedd

- Dylai Seneddau, naill ai drwy ddeddfwriaeth neu drwy benderfyniad, sefydlu cyrff corfforaethol i fod yn gyfrifol am ddarparu gwasanaethau a hawliau ariannol i ddibenion seneddol a darparu ar gyfer llywodraethu'r gwasanaeth seneddol.
- Dylai'r berthynas rhwng y Llefarydd, y corff corfforaethol a phennaeth y gwasanaeth seneddol fod yn un glir.
- Dylai aelodau o gyrff corfforaethol weithredu ar ran holl Aelodau'r Senedd ac nid ar ran plaid neu lywodraeth.
- Dylai'r corff corfforaethol benderfynu ynglŷn ag ystod a safonau'r gwasanaeth sydd i'w ddarparu i'r Senedd, megis ystafelloedd, staff a gwasanaethau ariannol ac ymchwil.
- Dylai cyrff corfforaethol hybu trefn lywodraethu gyfrifol sy'n sicrhau cydbwysedd rhwng anghenion unigryw'r Senedd a gofynion cyfreithiol cyffredinol, fel cyfraith cyflogaeth, rhyddid gwybodaeth ac iechyd a diogelwch yn y gwaith.
- Dylai pennaeth y gwasanaeth seneddol gael ei benodi ar sail teilyngdod a dylai gael rhyw fath o statws wedi'i ddiogelu er mwyn osgoi pwysau gwleidyddol gormodol.
- Dylai pennaeth y gwasanaeth seneddol gael awdurdod dirprwyedig priodol.

Annibyniaeth ariannol ac atebolrwydd

- Dylai Seneddau fod â rheolaeth dros eu gofynion cyllidebol, ac awdurdod i'w pennu a'u diogelu, heb unrhyw gyfyngiadau gan y Weithrediaeth.
- Dylai'r pecyn tâl ar gyfer Seneddwyr gael ei bennu drwy broses annibynnol.
- Dylai'r corff corfforaethol sicrhau bod fframwaith atebolrwydd effeithiol wedi ei sefydlu.
- Dylai cyrff corfforaethol sicrhau bod gwir wariant yn cael ei fonitro'n rheolaidd yn ôl y swm o arian a bennwyd ar gyfer gwasanaethau seneddol.
- Dylai'r corff corfforaethol sicrhau cydymffurfiant â safonau cyfrifyddiaeth sy'n cael eu derbyn yn gyffredinol.
- Pennaeth y gwasanaeth seneddol ddylai fod yn bennaf gyfrifol am faterion ariannol y Senedd.

Y Gwasanaeth Seneddol

- Dylai'r Senedd gael ei gwasanaethu gan staff proffesiynol sy'n annibynnol ar y gwasanaeth cyhoeddus ac sy'n ymroddedig i gynorthwyo Seneddwyr i gyflawni eu rôl gyfansoddiadol.

²⁷⁹ gweler para 23

- Dylai'r corff corfforaethol sicrhau bod y gwasanaeth seneddol yn cael ei dalu'n briodol a bod strategaethau cadw staff wedi eu sefydlu.
- Dylai'r telerau a'r amodau statudol ar gyfer y gwasanaeth seneddol fod yn seiliedig ar anghenion y Senedd ac ni ddylent fod wedi eu cyfyngu gan rai'r gwasanaeth cyhoeddus.
- Dylid cael cod ymddygiad a gwerthoedd ar gyfer aelodau o'r gwasanaeth seneddol.
- Dylai'r gwasanaeth seneddol gynnwys arbenigwyr mewn gweithdrefnau a hefyd staff sydd â gwybodaeth arbenigol mewn meysydd fel cyllid, rheoli asedau dynol, ymchwil, cyfathrebu a thechnoleg gwybodaeth a chyfathrebu.
- Dylid cael trefniadau recriwtio effeithiol sy'n seiliedig ar strategaethau cyfle cyfartal a theilyngdod er mwyn sicrhau bod y gwasanaeth seneddol yn cynrychioli gwahanol elfennau'r gymuned ehangach.
- Dylai cyrff corfforaethol hybu amgylchedd sy'n annog yr arferion gorau er mwyn sicrhau lles y gweithwyr.

Atebolrwydd cyhoeddus

- Dylai'r corff corfforaethol gyhoeddi adroddiad blynyddol ar ei waith ar ran y Senedd, gan gynnwys gwybodaeth am y cyfrifon archwiliedig ac amcangyfrifon cyllidebol.
- Dylid cael strategaeth wybodaeth sy'n nodi sut y bydd gwybodaeth am aelodaeth a gweithrediadau'r Senedd yn cael ei chyfleu i'r cyhoedd.
- Dylai Seneddau ddatblygu rhaglenni er mwyn hybu dealltwriaeth y cyhoedd o waith y Senedd ac, yn fwyaf arbennig, er mwyn annog plant ysgol i gynyddu eu hymwybyddiaeth o faterion yn ymwneud â dinasyddiaeth.
- Dylai'r corff corfforaethol sicrhau bod y cyfryngau yn cael mynediad priodol i drafodion y Senedd heb amharu ar urddas ac unplygrwydd y sefydliad.

ATODIAD B**Pwyllgor ar y Papur Gwyn – Trefn Lywodraethu Well i Gymru****Rhestr o'r Dystiolaeth Ysgrifenedig a Gyflwynwyd i'r Pwyllgor**

Rhif Tudalen	Rhif y Dystiolaeth	Cyflwynwyd gan
66	BGW2 TYST1	Syr Michael Wheeler-Booth
70	BGW2 TYST2	Syr Christopher Jenkins
72	BGW2 TYST3	Ysgol y Gyfraith Caerdydd – Marie Navarro a David Lambert
60	BGW2 TYST4	Elin Jones AC
79	BGW2 TYST5	Michael German AC
83	BGW2 TYST6	Yr Athro a'r Arglwydd Morgan o Aberdyfi
84	BGW2 TYST7	Yr Athro Laura McAllister
88	BGW2 TYST8	Yr Athro David Miers
93	BGW2 TYST9	Sefydliad Materion Cymreig
102	BGW2 TYST10	Dr John Marek AC
109	BGW2 TYST11	Yr Arglwydd Roberts o Gonwy
110	BGW2 TYST12	Jeremy Colman – Archwilydd Cyffredinol Cymru
112	BGW2 TYST13	Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru
114	BGW2 TYST14	Y Pwyllgor Busnes (Cynulliad Cenedlaethol Cymru)
117	BGW2 TYST15	Dr Russell Deacon – Ymgyrch Senedd i Gymru
118	BGW2 TYST16	Ochr yr Undebau Llafur
60	BGW2 TYST17	Ieuan Wyn Jones AC
122	BGW2 TYST18	Dr John Cox – Ymgyrch Senedd i Gymru
128	BGW2 TYST19	Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad (Cynulliad Cenedlaethol Cymru)
130	BGW2 TYST20	Business Wales
133	BGW2 TYST21	TUC Cymru
134	BGW2 TYST22	Y Pwyllgor Deddfau (Cynulliad Cenedlaethol Cymru)
135	BGW2 TYST23	Nicholas Bourne AC
136	BGW2 TYST24	Yr Arglwydd Livsey o Dalgarth
138	BGW2 TYST25	Comisiynydd Plant Cymru
139	BGW2 TYST26	William Graham AC

Mae'r atodiad hwn yn Saesneg yn unig, ac eithrio BGW2 TYST4 a BGW2 TYST17

BGW2 TYST4

Ein Cyf: CPA/118/6

Annwyl Dafydd

Rwy'n ysgrifennu yn dilyn sefydlu Pwyllgor o'r Cynulliad i ystyried y Papur Gwyn. Byddwn yn hoffi cael y cyfle i gyflwyno tystiolaeth i'r Pwyllgor ar un agwedd benodol o'r Papur Gwyn – sef deddfwriaeth ar yr iaith Gymraeg.

Cefais gyfle i gyflwyno'r union bwynt rwyf am roi sylw iddo yn ystod dadl araith y Frenhines yn y Cynulliad. Rwy'n amgáu copi o fy nghyfraniad ar y diwrnod hynny. Ni atebwyd fy sylwadau gan yr Ysgrifennydd Gwladol.

Rwyf o'r farn taw'r Cynulliad Cenedlaethol yw'r man priodol i ddeddfu ar y Gymraeg. Mae'r Papur Gwyn, drwy gyflwyno Gorchymynion Cyfrin Gyngor yn rhoi cyfle i hyn ddigwydd. Gellid cymeradwyo Gorchymynion Cyfrin Gyngor yn San Steffan yn rhoi'r hawl deddfu i'r Cynulliad ar yr iaith Gymraeg. Byddai'r Cynulliad wedyn yn rhydd i drafod a chymeradwyo Mesurau ar y Gymraeg ar unrhyw adeg. Gan fod y Gymraeg yn berthnasol i Gymru'n unig ni fyddai hyn tu hwnt i ysbryd Papur Gwyn.

Ond mae un cymal yn y Papur Gwyn yn golygu na fedr hyn ddigwydd. Yng nghymal 3.18 dywedir: "Byddai'r pŵer yn cael ei fframio i sicrhau na allay unrhyw Orchymyn rhoi pwerau i'r Cynulliad dros y meysydd cyfan a neu unrhyw feysydd a restrir yn atodlen 2 Deddf Llywodraeth Cymru".

Mae'r iaith Gymraeg yn faes polisi sy'n cael ei restru o dan atodlen 2. Byddwn felly yn hoffi'r cyfle i gyflwyno'r ddadl y dylid eithrio'r Gymraeg o fwrdd y cymal uchod. Gellid gwneud dadl wrth gwrs y dylid dileu cymal 3.18 yn gyfan gwbl - ond gall eraill gyflwyno'r ddadl honno.

Mae fy nadl i yn berthnasol o'r Gymraeg yn unig ac i roi statws arbennig i'n dull o ddeddfu a'r iaith Gymraeg o fewn fframwaith y Ddeddf maes o law. Gwneir yr achos yma yng nghyd-destun bwriad Llywodraeth y Deyrnas Gyfunol i ychwanegu at rymoedd deddfwriaeth y Cynulliad a thrwy fframwaith Gorchymynion Cyfrin Gyngor y dylid rhoi hyblygrwydd llwyr i'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu ar faes y Gymraeg.

Gobeithio y bydd modd i mi gyflwyno fy nhystiolaeth yn llafar, er rwy'n ymwybodol fod eich amser yn brin.

Yn gywir

Elin Jones, AC

Deddfwriaeth a'r Iaith Gymraeg
Ymateb i Bapur Gwyn: Trefn Lywodraethu Well i Gymru
Elin Jones A.C.

Cyflwyniad

Mae Trefn Lywodraethu Well i Gymru yn cynnig cynyddu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Yn y cyd-destun hwn, credaf ei bod hi'n amserol i ofyn y cwestiwn: *'pwy ddylai deddfu ar yr iaith Gymraeg?'* Mae'r iaith Gymraeg o ddiddordeb unigryw i Gymru. Mae unrhyw ddeddfwriaeth flaenorol ar yr iaith Gymraeg wedi bod yn benodol, o ran daearyddiaeth, i Gymru ac i wasanaethau yng Nghymru. Felly, mae'n rhesymegol i ddod at gasgliad y dylid, o fewn y ddadl

ehangach ar gynyddu pwerau deddfu'r Cynulliad Cenedlaethol, achub y cyfle i sicrhau mai'r Cynulliad Cenedlaethol fydd y corff deddfwriaethol ar holl faterion sy'n ymwneud â'r iaith Gymraeg.

Nid oes gan y papur hwn unrhyw farn ar beth fyddai cynnwys neu pryd y dylid creu deddfwriaeth Cynulliad ar yr iaith Gymraeg - mater i'r Cynulliad yn y dyfodol fydd hynny. Ond efallai ei bod hi'n werth dechrau trwy bwysleisio nad yw'r cynnig hwn yn ymgais drwy'r 'drws cefn' i ymofyn deddfwriaeth sy'n gorfodi'r sector preifat i ddarparu gwasanaethau dwyieithog. Mewn gwirionedd, mae hyn yn bell iawn o'r gwir. Mae'n amlwg fod yna fwyafrif gwleidyddol mawr yn y Cynulliad, fel yn San Steffan, a fyddai'n gwrthwynebu deddfwriaeth o'r fath. Credaf ei bod hi'n anffodus fod trafodaethau ynglŷn â deddfwriaeth a'r iaith Gymraeg dros y blynyddoedd diwethaf wedi ymwneud yn gyfan gwbl ar ddefnydd y Gymraeg gan y sector preifat.

Unig fwriad y Papur hwn yw cynnig achos a modd i'r Cynulliad Cenedlaethol ddod yn gorff priodol i ddeddfu ar yr iaith Gymraeg, beth bynnag bydd natur y ddeddfwriaeth a ddaw.

Y Papur Gwyn

Mae'r Papur Gwyn yn nodi yn adran 3.18 *"Byddai'r pŵer yn cael ei fframio i sicrhau na allai unrhyw orchymyn roi pwerau i'r Cynulliad dros y meysydd cyfan o unrhyw feysydd a restrir yn atodlen 2 Deddf Llywodraeth Cymru"*. Mae'r iaith Gymraeg wedi'i restru fel un o'r meysydd hynny. Felly yn syth, mae'r Papur Gwyn yn gwahardd y Cynulliad rhag ennill cymhwysedd deddfwriaethol llawn ym maes yr iaith Gymraeg. Mae'r Papur Gwyn yn dweud mai dim ond ar gyfer materion polisi arwahanol o fewn maes yr iaith Gymraeg y gellid llunio Gorchymynion Cyfrin Gyngor. Enghraifft amlwg ar hyn o bryd yw bwriad Llywodraeth y Cynulliad i geisio sylfaen statudol i'r Dyfarnydd.

Fodd bynnag, mae adran 3.18 yn atal llunio un Gorchymyn Cyfrin Gyngor a fyddai'n galluogi'r Cynulliad i greu deddfwriaeth ar bob mater polisi ym maes yr iaith Gymraeg. Mae hyn yn golygu bydd rhaid i'r Cynulliad ceisio Gorchymynion Cyfrin Gyngor pellach pryd bynnag ei fod eisiau creu neu ddiwygio darn o ddeddfwriaeth ym maes yr iaith Gymraeg. Byddai'n fwy effeithlon o lawer i adael i'r Cynulliad creu deddfwriaeth neu fesurau Cynulliad heb yr angen am Orchymynion Cyfrin Gyngor pellach. Gallai deddfwriaeth o'r fath ddiwygio deddfwriaeth gyfredol neu greu deddfwriaeth newydd nad yw'n statudol, fel y cynigir yn adran 3.16 o'r Papur Gwyn. Wrth gwrs, byddai'r holl ddeddfwriaeth yn amodol ar ymgynghoriad ag adrannau San Steffan sy'n gweithredu yng Nghymru fel gyda grwpiau diddordeb eraill.

Cynnig

Os gaiff yr egwyddor ei dderbyn mai'r Cynulliad Cenedlaethol yw'r corff priodol i basio deddfwriaeth ar yr iaith Gymraeg, yna bydd gwneud yr iaith Gymraeg yn eithriad i adran 3.18 yn ffordd o wireddu'r egwyddor hon.

Cynigaf felly y dylai'r iaith Gymraeg cael ei eithrio o adran 3.18, ac ar unrhyw adeg gall y Cynulliad gwneud cais i roi Gorchymynion Cyfrin Gyngor gerbron San Steffan i alluogi'r Cynulliad pasio deddfwriaeth ar faterion polisi ym maes yr iaith Gymraeg. Y Cynulliad Cenedlaethol fydd y sefydliad deddfwriaethol ym maes yr iaith Gymraeg.

Elin Jones

Gorffennaf 2005

IEUAN WYN JONES

BGW2 TYST17

Papur i Bwyllgor y Cynulliad ar y Papur Gwyn *Llywodraeth Well i Gymru* gan Ieuan Wyn Jones AC, Arweinydd Grŵp Plaid Cymru yn y Cynulliad Cenedlaethol

Rhagymadrodd

Mae argymhellion Cam 2 y Papur Gwyn ar gryfhau pwerau deddfwriaethol (defnyddio Gorchymynion y Cyfrin Gyngor) yn sylweddol brin o'r hyn y galwodd fy mhlaid i amdanynt yn ein tystiolaeth i Gomisiwn Richard, sef creu Senedd ac iddi bwerau deddfu cynradd, pwerau cyfyngedig i amrywio

trethi, a rhychwant ehangach o feysydd cyfrifoldeb. Tra bod yr argymhellion Cam 3 yn rhagweld pwerau cynradd ar ôl refferendwm, mae'n glir nad yw llywodraeth y DG yn gweld hyn fel opsiwn i'w ystyried am nifer o flynyddoedd. Prif fyrdwn fy sylwadau yn y rhan gyntaf o'r papur hwn felly fydd fy ymateb i Gam 2.

Prin fod angen ailadrodd y dadleuon pam y byddai'r setliad cyfansoddiadol newydd a argymhellir gennym ni'n welliant aruthrol ar y setliad presennol. Cawsant eu mynegi'n drylwyr, ac fe gawsant eu cydnabod ar y cyfan gan Gomisiwn Richard ei hun. Fodd bynnag, gall fod yn fanteisiol atgoffa'n hunain mai'r prif fanteision yw **egllurder**, drwy y byddai swyddogaethau'r Cynulliad yn seiliedig ar feysydd polisi penodol yn hytrach nag ar yr hyn a allai gael ei gynnwys o fewn darnau o ddeddfwriaeth, a'r **gallu** trwy fwy o ymreolaeth i symud o ddatblygiad polisi i ddeddfwriaeth heb geisio caniatâd yr Ysgrifennydd Gwladol am gyfreithiau newydd na gorfod brwydro am amser deddfu yn San Steffan. Fe fyddai hefyd, yn ein barn ni, yn codi statws y Cynulliad ac yn ei ddyrchafu yng ngolygu yr etholwyr fel corff a allai 'wneud pethau'.

Yr argymhellion deddfwriaethol

Mae argymhellion Cam 2 y Papur Gwyn yn rhyw fath o gyfaddawd hanner-ffordd rhwng y setliad presennol a phwerau cynradd, ond yn cynnwys rhai diffygion ac anfanteision sylweddol. Cydnabyddaf fod dull newydd o ddeddfwriaeth yn cael ei gynnig trwy ddefnyddio Gorchmynion y Cyfrin Gyngor er mwyn osgoi'r dagfa ddeddfwriaethol yn San Steffan. Fodd bynnag, nid yw'n glir sut y byddai'r Ysgrifennydd Gwladol yn defnyddio'i bwerau i wrthod y ddeddfwriaeth a gynigir, nac i ba raddfa y byddai dau dŷ'r Senedd yn adweithio i ddarn o ddeddfwriaeth y bydden nhw'n ei wrthwynebu ar sail polisi, neu a fyddai'n groes i'w hathroniaeth. Fe fyddaf yn rhoi mwy o sylw i'r materion hyn ymhellach ymlaen.

Mae'n ymddangos i mi nad yw'r dull hanner-ffordd hwn o weithredu'n seiliedig ar ddeisyfiad i ganfod trefniant cyfansoddiadol synhwyrol, ond yn hytrach, fel yn achos y Ddeddf Llywodraeth Cymru wreiddiol, ar gyfleustra gwleidyddol.

Yn ein tystiolaeth ni i Gomisiwn Richard, fe wnaethon ni gyfeirio at y ffaith fod yr argymhellion a ymgorfforwyd yn Neddf yr Alban wedi cael eu gwyntyllu'n drylwyr cyn cyrraedd consensws trawsbleidiol eang mewn Confensiwn Cenedlaethol. Pe bai Confensiwn o'r fath wedi cael ei sefydlu yng Nghymru cyn deddfwriaeth 1998, neu'n union ar ôl Comisiwn Richard, fe fyddai llawer o ddiffygion y setliad presennol a'r gwelliant a argymhellir wedi cael eu goresgyn.

Er bod y cynllun i ddefnyddio Gorchmynion y Cyfrin Gyngor yn 'ychwanegu' at bwerau deddfwriaethol presennol y Cynulliad, dydyn nhw ddim yn ateb yn benodol un o brif anfanteision y setliad presennol, sef y diffyg eglurder ym meysydd cyfrifoldeb y Cynulliad.

Mae'r Papur Gwyn yn cyfeirio at hyn ym mharagraff **3.5** lle mae'n disgrifio'r pwerau presennol fel 'rhy dameidiog'. Eto nid yw'r darpariaethau ar gyfer gwelliant yn delio'n effeithiol â'r broblem, drwy fod y math o ddeddfwriaeth newydd a ragwelir (paragraffau **3.9-3.13**) yn debyg i'r hyn a sicrhawyd trwy'r trefniadau presennol. Mae'n ymddangos mai'r unig wahaniaeth yw fod y weithdrefn newydd yn mabwysiadu dull symlach a chyflymach o weithredu ac a bosib ddull mwy ryddfrydig o ddrafftio deddfwriaeth i roi mwy o hyblygrwydd i'r Cynulliad.

Mae argymhellion y Papur Gwyn yn cynnwys darpariaeth gyfyngu ym mharagraff **3.17** sy'n rhwystro'r Cynulliad rhag cael y pwerau i ddeddfu o fewn meysydd cyfain o gyfrifoldeb. Mae hyn yn anfantais sylweddol drwy y byddai'n rhaid i'r Cynulliad geisio cael Gorchmynion y Cyfrin Gyngor ar gyfer pob argymhellion deddfwriaethol o fewn y maes. Pe ceid gwared ar y cyfyngiad hwn, fe fyddai'n dechrau mynd i'r afael â natur dameidiog pwerau'r Cynulliad, ond ddim yn cael gwared â'r broblem yn gyfan gwbl.

Fe fyddai angen caniatâd ymlaen llaw gan yr Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer Gorchmynion arfaethedig y Cyfrin Gyngor, ac fe fydden nhw'n ddibynnol ar Benderfyniad Cadarnhaol yn nau Dŷ'r Senedd. Yn ychwanegol at hyn, rhagwelir y byddai angen i'r Gorchmynion gael eu hystyried (ffurf o archwilio blaenorol fe ragdybir) gan bwyllgorau seneddol neu gyd-bwyllgor o'r ddau Dŷ cyn dadl Penderfyniad Cadarnhaol. Fe fyddai'r Gorchmynion hefyd yn derbyn archwiliad sylweddol yn y Cynulliad yn ogystal. Fe fyddai cyflwyno *veto* dwbl gan San Steffan, a'r math o archwilio cyn-ddeddfwriaethol a ragwelir yn golygu y byddai'n cymryd cyfnod sylweddol o amser cyn y byddai arloesiadau polisi yn dod i rym.

Mae'r Papur Gwyn (para 3.33) yn rhagweld mwy o ddefnydd o gyd-bwyllgorau Cynulliad/Seneddol ar gyfer archwilio deddfwriaeth. Mae gen i gryn amheuan ynghylch pa mor ymarferol yw'r argymhellion hwn yn wyneb cyfrifoldebau deddfwriaethol ychwanegol yr Aelodau Cynulliad a'n niferoedd cyfyngedig presennol. Gallai hefyd weithredu'n ymarferol fel llyffethair ar ryddid y Cynulliad i fod yn arloesol ac yn hyblyg.

Gallai rhywun roi dadl resymol o blaid y weithdrefn Gorchymyn Cyfrin Gyngor lle caiff llywodraethau o'r un blaid wleidyddol eu hethol yng Nghaerdydd a Llundain. Fodd bynnag, lle bo llywodraethau o bleidiau gwleidyddol gwahanol neu glymblaid mewn un lle a llywodraeth fwyafrifol mewn lle arall, mae'r manteision yn dod yn llai clir. Mae gan y weithdrefn gymaint o wiriadau yn eu lle fel y gellid yn hawdd rhagweld llywodraeth San Steffan, petai'n dewis, yn defnyddio tactegau o ohirio a llaesu dwylo er mwyn peri rhwystrau i raglen llywodraeth etholedig yn y Cynulliad. Byddai sefyllfa o'r fath wrth gwrs yn arwain at ymrafael cyfansoddiadol diddiwedd, ac yn codi cwestiynau am werth mandad a sicrhawyd gan lywodraeth Cynulliad wrth gael ei hethol.

Rwy'n gweithio ar y rhagdybiaeth y bydd pob plaid yn y cyfnod sy'n arwain at etholiad Cynulliad 2007 yn paratoi manifestos a fydd yn cynnwys nifer o addewidion na ellir eu cyflawni ond trwy ddeddfwriaeth. Os yw rhywun yn cymryd paragraff 3.20 fel y mae'n ymddangos ar yr wyneb, gallai llywodraeth a etholid gymryd y farn y byddai Ysgrifennydd Gwladol yn barod i roi ei ganiatâd i'r mwyafrif llethol ohonynt. Eto i gyd, mae llawer o ffyrdd lle gallai Ysgrifennydd Gwladol, tra'n peidio ymddangos yn agored wrthwynebus i gynnig am ddeddf neilltuol, ei gwneud hi'n hynod o anodd iddi ddod i rym. Gallai, er enghraifft, alw am 'ymgyngoriad' helaeth cyn cymeradwyo cais, a hyd yn oed wedi rhoi cymeradwyaeth, gallai fod oedi hir cyn sicrhau 'amser seneddol' ar gyfer archwilio cyn-ddeddfwriaethol gan gyd-bwyllgor. Mae'r cyfleoedd am ohirio a thin-droi yn ddirifedi.

Yn fyr felly, mae'r Papur Gwyn, yn ei argymhellion Cam 2 ar gyfer pwerau deddfu helaethach yn methu â mynd i'r afael â'r problemau o ddiffyg eglurder yn y setliad presennol, a thra bod y weithdrefn Gorchymyn y Cyfrin Gyngor yn ddi-os yn gam ymlaen ar y sefyllfa bresennol, gallai'n hawdd arwain at wrthdaro rhwng llywodraethau o wahanol bleidiau. Byddai gwrthdrawiad cyfansoddiadol o'r fath yn dangos y byddai setliad o'r fath yn ansefydlog ac na allai ond bod yn ateb dros dros hyd nes y rhoddir pwerau cynradd llawn, er bod hyn yn amodol ar refferendwm. Fe'm tentir i'r casgliad fod argymhellion y Papur Gwyn yn y maes hwn wedi cael eu fframio ar sail y dybiaeth y bydd Llafur yn parhau mewn grym yn Llundain ac yng Nghaerdydd ymhell y tu hwnt i 2007 a 2009. Nid oes sicrwydd gwleidyddol o'r fath yn bod.

Ni all yr argymhellion Cam 3, h.y. pwerau deddfu llawn ond digwydd yn dilyn pleidlais gadarnhaol mewn refferendwm. Mae fy mhlaid i'n derbyn fod refferendwm yn rheidrydd gwleidyddol. Ond y peirianwaith i ysgogi refferendwm yw dau draean o fwyafrif o blaid hynny yn y Cynulliad a mwyafrif syml yn San Steffan. Ymddengys fod Prif Weinidog Cymru'n derbyn nad oes gan y rheidrydd hwn unrhyw gysail cyfansoddiadol. Yn ein barn ni, mwyafrif syml yn y Cynulliad yw'r cyfan sydd ei angen ar gyfer ysgogi refferendwm. Does bosib na ddylai llywodraeth a etholir i'r Cynulliad ar sail addewid i gynnal refferendwm gael yr hawl i wireddu ei haddewid.

Diwedd ar y Corff Corfforaethol

Mae'r argymhellion i roi diwedd ar statws corff corfforaethol y Cynulliad yn cynnwys amryw o fanteision sylweddol. Mae'n galluogi'r Cynulliad i gael gwasanaeth seneddol penodol ac ar wahân, ac nid gweision sifil fyddai ei swyddogion mwyach. Mae'n gwahaniaethau'n eglur swyddogaeth y weinyddiaeth a'r ddeddfwriaeth, er y credaf fod parhau'r defnydd o'r term 'Welsh Assembly Government' yn y Saesneg yn tueddu i barhau'r dryswch presennol ym meddwl y cyhoedd. Rwy'n dal i dderbyn llythyrau wedi eu cyfeirio ataf fel aelod o 'WAG' hyd yn oed gan fudiadau neu gyfundrefnau a ddylai wybodaeth yn well. Fe fyddai'n well gen i fabwysiadu'r term 'Welsh Executive' yn y Saesneg, neu 'Weinyddiaeth Cymru' yn y Gymraeg. Mae'r argymhellion yn cryfhau swyddogaeth Aelodau Cynulliad wrth archwilio gwaith Gweinidogion. Pan nad yw Gweinidogion mwyach yn dod yn aelodau

awtomatig o bwyllgorau, mae'n haws meithrin dull cynhwysol o archwilio ar y cyd, rhywbeth sydd wedi bod ar goll hyd yn hyn.

Eto i gyd, mae yna bris sylweddol i'w dalu am y manteision a ddaw yn sgîl y gwahaniad. Fe fydd arf pwysig sydd ar gael i'r gwrthbleidiau, sef tynnu'n ôl awdurdod dirprwyedig y Prif Weimidog, wedi cael ei gollu. Tra na ellid ystyried defnyddio'r arf hwn ond mewn amgylchiadau eithriadol – ni wnaed ymgais o'r fath hyd yma – gallai fod yn ddefnyddiol fel bygythiad wrth gefn pan fyddai llywodraeth yn gwrthod yn lân â gwrando ar ewyllys y Cynulliad ar fater pwysig. Yn ogystal, mae swyddogaeth Aelodau Cynulliad wrth gyflwyno is-ddeddfwriaeth yn cael ei leihau, gyda Gweinidogion yn gweithredu fel Ysgrifenyddion Gwladol cyn datganoli. Tra bo achos dros hyn mewn corff ac iddo bwerau cynradd, mae'r achos yn llawer llai clir gyda'r argymhellion Cam 2 presennol.

Cytunaf â'r argymhelliad y dylai'r Cynulliad ei hun benderfynu ar nifer y pwyllgorau y mae'n dymuno eu sefydlu. Yn wyneb y cynnydd a ragwelir yn y rhaglen ddeddfwriaethol a'r angen am archwilio manwl o'r fath ddeddfwriaeth, fe fydd baich gwaith Aelodau Cynulliad unigol yn cynyddu'n sylweddol. Mae'n amheus a fyddai archwilio o'r fath yn effeithiol gyda nifer fawr o bwyllgorau. Fe fyddwn i'n awgrymu (a barn bersonol yw hon) y byddai rhai pwyllgorau angen ymdrin â mwy o feysydd pwnc na'r gyfundrefn braidd yn gaethiwus sy'n bod ar hyn o bryd. Yn ogystal â llai o bwyllgorau, fe fyddai hyn yn arwain hefyd at fwy o gydweithio ar draws meysydd polisi a mwy o weithredu trawstoriadol. Mae llawer o ddulliau grwpio meysydd polisi, ond credaf y gallwn dorri ar nifer o pwyllgorau archwilio i bedwar neu bump. Ymddengys i mi mai'r unig faes pwnc sydd ag angen pwyllgor neilltuol ar ei gyfer yw Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol.

Rheolau Sefydlog

Ni allaf ddeall pam y dylai'r Ysgrifennydd Gwladol gael y cyfrifoldeb o gytuno i Reolau Sefydlog newydd y Cynulliad. Aelodau Cynulliad, gyda'u profiad o'r ffordd y mae'r trefniadau presennol yn gweithio, a dealltwriaeth glir o'r anawsterau ymarferol sydd ynghlwm â llawer o'r Rheolau Sefydlog arferol, yw'r rhai gorau i ymgymryd â'r dasg hon.

Materion Etholiadol

Y cyfan sydd gen i i'w ddweud am yr argymhelliad na ddylai ymgeiswyr gael sefyll etholiad mewn etholaethau yn ogystal ag ar y rhestrau rhanbarth yw y dylid ei wrthod yn ddi-seremoni.

ATODIAD C

Pwyllgor ar y Papur Gwyn – Trefn Lywodraethu Well i Gymru

Trawsgrifiadau o'r Dystiolaeth Lafar

Rhif Tudalen	Dyddiad y Cyfarfod	Rhifau'r Cwestiynau
143	Dydd Mawrth 28 Mehefin	
155	Dydd Llun 4 Gorffennaf	(CC1-52)
179	Dydd Mawrth 5 Gorffennaf	(CC53-108)
198	Dydd Mercher 6 Gorffennaf	(CC109-169)
219	Dydd Iau 7 Gorffennaf am	(CC170-266)
249	Dydd Iau 7 Gorffennaf pm	(CC267-360)
272	Dydd Llun 11 Gorffennaf	(CC361-468)
315	Dydd Mawrth 12 Gorffennaf	(CC469- 481)
336	Dydd Iau 21 Gorffennaf	(CC512-563)

Mae'r atodiad hwn yn Saesneg yn unig

**Pwyllgor ar y Papur Gwyn – Trefn Lywodraethu Well i Gymru
Cofnodion BGW2 10-05(mins)**

Dyddiad y cyfarfod: Dydd Iau 1 Medi 2005

Amser y cyfarfod: 2.00 tan 4.30pm

Lleoliad y cyfarfod: Ystafell Bwyllgora 1, Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Aelodau'r Cynulliad yn Bresennol

Aelod Cynulliad

Lorraine Barrett

Jocelyn Davies

Yr Arglwydd Elis-Thomas (*Cadeirydd*)

Jane Hutt

David Melding

Carl Sargeant

Kirsty Williams

Etholaeth

De Caerdydd a Phenarth

Dwyrain De Cymru

Meirionnydd Nant Conwy

Bro Morgannwg

Canol De Cymru

Alun a Glannau Dyfrdwy

Brycheiniog a Sir Faesyfed

Gwasanaeth y Pwyllgorau

Paul Silk

Sian Wilkins

Clerc y Cynulliad a'r Pwyllgor

Clerc y Pwyllgor

Eitem 1: Cyflwyniad, Ymddiheuriadau, Dirprwyon a Datgan Buddiannau

Eitem 2: Y Papur Gwyn – Trefn Lywodraethu Well i Gymru

2.1 Bu'r Pwyllgor yn ystyried yr adroddiad drafft

2.2 Cytunwyd ar baragraffau 1-15

2.3 Paragraff 16: Cynigiwyd gwelliant gan Kirsty Williams

llinell 17 – Dileu popeth ar ôl “ by legislation.” ac ychwanegu

“ we however recommend that the maximum number of Ministers and Deputy Ministers should be regulated by the Assembly's Standing Orders.”

Ar ôl trafod, cynhaliwyd pleidlais ar y gwelliant, fel a ganlyn:

O blaid: Kirsty Williams, Jocelyn Davies (2)

Yn erbyn: Lorraine Barrett, Jane Hutt, David Melding, Carl Sargeant (4)

Ni chytunwyd ar y gwelliant a chytunwyd ar y paragraff fel y'i drafftiwyd.

2.4 Paragraff 17: Cynigiwyd gwelliant gan David Melding

Dileu brawddeg olaf paragraff 17 a rhoi yn ei lle

“We recognise the WAG’s need for a Counsel General but reject the suggestion that the office holder may be a member of the WAG, unless he or she is an AM. Government ministers must be accountable to the legislature which, in regular British practice, requires ministers to be drawn from the Legislature.”

Ar ôl trafod, cynhaliwyd pleidlais ar y gwelliant, fel a ganlyn:

O blaid: David Melding, Jocelyn Davies (2)

Yn erbyn: Lorraine Barrett, Jane Hutt, Carl Sargeant (3)

Ymatal: Kirsty Williams (1)

Ni chytunwyd ar y gwelliant a chytunwyd ar y paragraff fel y'i drafftiwyd.

2.5 Cytunwyd ar baragraffau 18-19

2.6 Paragraff 20: Cynigiwyd gwelliant gan Kirsty Williams

Llinell 24 – Dileu popeth ar ôl “its title itself.”

Ar ôl trafod, cynhaliwyd pleidlais ar y gwelliant, fel a ganlyn:

O blaid: Kirsty Williams, Jocelyn Davies (2)

Yn erbyn: Lorraine Barrett, Jane Hutt, Carl Sargeant (3)

Ymatal: David Melding (1)

Ni chytunwyd ar y gwelliant a chytunwyd ar y paragraff fel y'i drafftiwyd.

2.7 Cytunwyd ar baragraffau 21-47

2.8 Paragraff 48: Cynigiwyd gwelliant gan David Melding

Dileu paragraff 48 i gyd o'r drydedd frawddeg (sy'n cychwyn “The Scottish formulation...”) a rhoi yn ei le

“We recommend that the current provisions regarding party balance remain unchanged and protected in statute.”

Ar ôl trafod, cynhaliwyd pleidlais ar y gwelliant fel a ganlyn:

O blaid: David Melding, Jocelyn Davies (2)

Yn erbyn: Lorraine Barrett, Jane Hutt, Carl Sargeant (3)

Ymatal: Kirsty Williams (1)

Ni chytunwyd ar y gwelliant a chytunwyd ar y paragraff fel y'i drafftwyd.

2.9 Cytunwyd ar baragraffau 49-69

2.10 Paragraff 70: Cynigiwyd gwelliant gan David Melding

- (i) Dileu pob paragraff o baragraff 70 hyd at a chan gynnwys paragraff 101 a rhoi paragraff 70 newydd yn eu lle

"We believe, after extended consideration of the evidence presented to this committee, that the Orders in Council proposals amount to concealed primary legislative powers. While we say nothing about the desirability or otherwise of primary powers, we believe that it is disingenuous to pretend that this development of the Assembly's powers does not amount to a change in the principle and scope of Welsh devolution. Such a change requires the endorsement of the people of Wales in a referendum. We therefore call for a referendum on the principle of the Assembly receiving primary law making powers."

Ar ôl trafod, cynhaliwyd pleidlais ar y gwelliant, fel a ganlyn:

O blaid: David Melding, Jocelyn Davies (2)

Yn erbyn: Lorraine Barrett, Jane Hutt, Carl Sargeant, Kirsty Williams (4)

Ni chytunwyd ar y gwelliant a chytunwyd ar y paragraff fel y'i drafftwyd.

2.11 Cytunwyd ar baragraffau 71-75

2.12 Paragraff 76: Cynigiwyd gwelliant gan Lorraine Barrett, Jane Hutt a Carl Sargeant

Y frawddeg olaf – ar ôl “that”, dileu “special provision be made” a rhoi yn ei lle
“consideration be given to special provision”

Ar ôl trafod, cynhaliwyd pleidlais ar y gwelliant fel a ganlyn:

O blaid: Lorraine Barrett, Jane Hutt, David Melding, Carl Sargeant (4)

Yn erbyn: Jocelyn Davies, Kirsty Williams (2)

Cytunwyd ar y gwelliant a chytunwyd ar y paragraff fel y'i diwygiwyd.

2.13 Cytunwyd ar baragraffau 77-89

2.14 ar ôl Paragraff 90: Cynigiwyd gwelliant gan David Melding

Ychwanegu paragraff 91 newydd ac ailrifo'r paragraffau dilynol yn unol â hynny,

"We recommend that the Government sets out the criteria under which the Secretary of State may decline the Assembly's request for an Order in Council. We further recommend that refusal on the grounds of policy be explicitly excluded from such criteria under which the Secretary of State may decline a request for an Order in Council."

Ar ôl trafod, cynhaliwyd pleidlais ar y gwelliant fel a ganlyn:

O blaid: Jocelyn Davies, David Melding, Kirsty Williams (3)

Yn erbyn: Lorraine Barrett, Jane Hutt, Carl Sargeant (3)

Defnyddiodd y Cadeirydd ei bleidlais fwrw yn unol â Chanllawiau'r Llywydd ynghylch 'Cynigion a'r Modd yr Ymdrinnir â Busnes y Pwyllgorau' er mwyn gwrthod y gwelliant.

2.15 Cytunwyd ar baragraffau 91- 98

2.16 Paragraff 99: Cynigiwyd gwelliant gan Kirsty Williams

llinell 5 – Dileu popeth ar ôl "Presiding Officer" ac ychwanegu

"The formal agreement of Assembly measures should be on a parity with the formal agreement of Parliamentary Bills."

Ar ôl trafod, cynhaliwyd pleidlais ar y gwelliant fel a ganlyn:

O blaid: Jocelyn Davies, Kirsty Williams (2)

Yn erbyn: Lorraine Barrett, Jane Hutt, David Melding, Carl Sargeant (4)

Ni chytunwyd ar y gwelliant a chytunwyd ar y paragraff fel y'i drafftwyd.

2.17 Cytunwyd ar baragraffau 100-112.

2.18 Paragraff 113: Cynigiwyd gwelliant gan Kirsty Williams

Drafftwyd y paragraff fel a ganlyn:

The Secretary of State for Wales must, under section 31 of the 1998 Act, consult with the Assembly about the United Kingdom Government's legislative programme. Part of this consultation must include participating in proceedings at least annually. Under section 76 of the 1998 Act, the Secretary of State may attend any Plenary proceedings, and is entitled to receive certain documents. There are no such provisions in the Scotland Act, and they would certainly be provisions which would be inappropriate at Stage 3. However, as the balance between Westminster and Cardiff is readjusted, it might be sensible for these provisions to be repealed in the forthcoming Wales Bill. This does not mean that there would be any fewer contacts between the Wales Office and the Welsh Assembly Government, and we would hope that the Secretary of State and other United Kingdom Ministers would be willing from time to time to give evidence to Assembly committees. **We recommend that the Secretary of State's obligation to consult the Assembly on the United Kingdom Government's legislative programme be removed, and the right to attend Plenary proceedings be repealed also.**

Cynigiwyd gwelliant: dileu popeth

Ar ôl trafod, cynhaliwyd pleidlais ar y gwelliant fel a ganlyn:

O blaid: Lorraine Barrett, Jocelyn Davies, Jane Hutt, Carl Sargeant, Kirsty Williams, (5)

Yn erbyn: David Melding (1)

Cytunwyd ar y gwelliant a dilëwyd y paragraff.

2.19 Cytunwyd ar baragraffau 114 –143 (paragraffau 113 i 142 bellach) ac ar yr Atodiad.

2.20 Cytunwyd y dylid cyhoeddi'r Adroddiad ar 13 Medi 2005.

2.21 Wrth gloi'r cyfarfod, roedd y Cadeirydd am gofnodi diolchiadau'r Pwyllgor i'r holl swyddogion a fu'n cynorthwyo'r Pwyllgor â'i waith.

**Gwasanaeth y Pwyllgorau
Medi 2005**