Ymateb Llywodraeth Cymru i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i'r Pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU

Mawrth 2012

Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu'r adroddiad hwn a'r cyfle i drafod y materion pwysig hyn. Mae'r ymchwiliad hwn yn arbennig o amserol, wrth ystyried y newid diweddar i'r setliad datganoli yng Nghymru, a hoffem ddiolch i aelodau o'r Pwyllgor am eu gwaith.

Mae argymhellion yr adroddiad yn cyd-fynd yn agos â'n safbwynt a'n hymarfer presennol, ac yn achos y mwyafrif ohonynt, rydym yn falch o allu eu derbyn, eu derbyn mewn egwyddor neu'n rhannol. Lle'r ydym yn derbyn argymhelliad mewn egwyddor, credwn bod angen ystyried a thrafod yr argymhelliad ymhellach, ond rydym yn cefnogi'r egwyddor gyffredinol y tu ôl iddo. Byddem yn barod i drafod ffyrdd o ddatblygu'r argymhellion hyn, ac fel Llywodraeth, yn barod i barhau i gadw'r Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol o dan adolygiad yn y dyfodol.

Yng nghyswllt Biliau Senedd y DU ac is-ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU, rhaid i Lywodraeth Cymru weithio oddi mewn i'r setliad datganoli sy'n rhan o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac yn unol â Chanllaw Llywodraeth y DU ar Ddatganoli (DGN) 9, concordatau adrannol a chanllawiau Llywodraeth Cymru sy'n cyfateb i DGN 9. Golyga hyn gynnal a pharchu egwyddor cyfrinachedd trafodaethau rhynglywodraethol cyn cyhoeddi rhaglen ddeddfwriaethol Llywodraeth y DU ac yn ystod hynt Biliau unigol drwy Senedd y DU.

Fel y datganodd Y Prif Weinidog yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor, mae Llywodraeth Cymru, yn gyffredinol, yn arddel yr egwyddor mai'r Cynulliad Cenedlaethol ddylai wneud deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig. Er hynny, mewn rhai amgylchiadau byddai'n synhwyrol cynnwys darpariaethau sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad o fewn Bil Senedd y DU. Roedd tystiolaeth ysgrifenedig Y Prif Weinidog yn cynnig nifer o enghreifftiau lle gallai hyn fod yn gymwys.

Bydd Llywodraeth Cymru bob amser am barchu dymuniad y Cynulliad am graffu llawn gan y Pwyllgor perthnasol ar gyfer y Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol mewn perthynas â darpariaethau o'r fath. Yn ddelfrydol, byddem yn dymuno i'r darpariaethau hyn gael eu cynnwys naill ai yn y Bil wrth ei gyflwyno i'r Tŷ cyntaf sy'n ei ystyried, neu'i gyflwyno ar adeg ei ystyried yn y Tŷ hwnnw, gan ganiatáu digon o amser ar gyfer craffu gan Bwyllgorau Cynulliad. Fodd bynnag, wrth ddiwygio darpariaethau o'r fath yng nghamau olaf ystyriaeth seneddol y Bil, nid oes gan Lywodraeth Cymru reolaeth dros yr amserlen, a gall fod angen cyflwyno Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar fyr-rybudd, i'w ystyried gan y Cynulliad.

Mae Llywodraeth Cymru wedi ystyried argymhellion y pwyllgor ac amlinellir isod ein hymatebion manwl i argymhellion unigol yr adroddiad.

Argymhelliad 1 - Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru ofyn i'r Cynulliad ystyried penderfyniad ar ffurf datganiad sy'n nodi dealltwriaeth y Cynulliad o gonfensiwn Sewel a sut y mae'n berthnasol iddo.

Ymateb: Derbyn

Rydym yn cytuno y byddai'n fuddiol i'r Cynulliad drafod yr hyn sy'n cyfateb yng Nghymru i gonfensiwn Sewel fel y bo'n berthnasol i'r Cynulliad (neu fel y bydd yn berthnasol yn sgil newidiadau a wneir o ganlyniad i'r ymchwiliad hwn). Gyda chytundeb y Pwyllgor Busnes, byddai'r Llywodraeth yn barod i gyflwyno memorandwm ger bron y Cynulliad yn amlinellu ein dealltwriaeth o'r confensiwn fel y mae/y bydd yn berthnasol yng Nghymru.

Argymhelliad 2 - Rydym yn argymell mai un o Weinidogion Llywodraeth Cymru a enwebir ddylai fod yn gyfrifol am hysbysu'r Cynulliad ynghylch unrhyw Filiau'r DU sy'n effeithio ar gymhwysedd y Cynulliad neu bwerau Gweinidogion Cymru cyn gynted ag y mae'n rhesymol ymarferol ar ôl araith y Frenhines. Dylid rhoi rhybudd tebyg ynghylch gwelliannau perthnasol i Filiau.

Ymateb: Derbyn yn rhannol

Mae Llywodraeth Cymru yn barod i fabwysiadu ymarfer Llywodraeth yr Alban o ysgrifennu at Y Llywydd, ar ôl Araith y Frenhines, yn nodi'r Biliau hynny sy'n debygol o fod ag oblygiadau cydsyniad o dan Reolau Sefydlog; ond mater i'r Llywodraeth yw pennu pa Weinidog ddylai fod yn gyfrifol am hyn.

Byddem hefyd yn barod i ddarparu gwybodaeth ychwanegol i'r Cynulliad ynghylch effaith bosibl Biliau unigol, neu welliannau i Filiau, ar faterion o fewn cymhwysedd y Cynulliad. Fodd bynnag, ni fydd rhybudd o'r rhain ymlaen llaw (hy rhybudd cyn cyhoeddi Biliau neu welliannau) yn bosibl; ni allwn ddarparu unrhyw wybodaeth a fyddai'n groes i'n dyletswydd cyfrinachedd o dan y Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth gyda Llywodraeth y DU.

Ymhellach, gall fod yn anodd rhoi rhybudd cynnar o welliannau i Filiau, yn enwedig yn ystod y camau olaf yn hynt y Bil drwy Senedd y DU, lle gall yr amserlen seneddol fod yn dynn iawn. Er ein bod yn ymdrechu i roi rhybudd o'r fath lle bo modd, gall fod adegau lle bydd yn rhaid i ni gyflwyno Memoranda a Chynigion Cydsyniad Deddfwriaethol i'w hystyried gan y Cynulliad ar fyr-rybudd.

Argymhelliad 3 - Rydym yn argymell y dylid diwygio a chyhoeddi'r Canllawiau ar Ddatganoli perthnasol cyn gynted â phosibl ac y dylai Llywodraeth Cymru a Swyddfa Cymru ystyried ar y cyd beth yw'r ffordd orau o fanteisio ar y cyfle hwn i ymgorffori gwybodaeth am setliad datganoli Cymru ar draws adrannau Whitehall.

Ymateb: Derbyn.

Cyfrifoldeb Llywodraeth y DU yw Canllawiau ar Ddatganoli, ond gallwn hysbysu'r Pwyllgor bod Canllawiau diwygiedig ar Ddatganoli 9 ac16 (rhif 17 yn y canllawiau diwygiedig) wedi'u cyhoeddi, sy'n adlewyrchu'r setliad datganoli newydd. Cyhoeddir canllawiau cyfatebol Llywodraeth Cymru yn fuan.

Mae Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda Swyddfa'r Cabinet a Swyddfa Cymru er mwyn codi ymwybyddiaeth o'r setliad datganoli ar draws adrannau Whitehall. Rydym wedi dod â'r argymhelliad hwn i sylw Swyddfa Cymru, a byddwn yn cyd-drafod â hwy'r cyfleoedd i godi ymwybyddiaeth a ddaw yn sgil cyhoeddi'r Canllawiau diwygiedig ar Ddatganoli. Mae gan adrannau Whitehall gysylltiadau lefel gwaith ac uwch swyddogion â chyfrifoldeb cyffredinol dros drafod materion datganoli o fewn eu hadrannau.

Argymhelliad 4 - Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru yn sefydlu uned ganolog i gadw llygad ar y datblygiadau deddfwriaethol yn Whitehall a San Steffan a allai effeithio ar Gymru a'r Cynulliad.

Ymateb: Derbyn

Mae Llywodraeth Cymru, o'r cychwyn, wedi sefydlu tîm bychan sy'n gyfrifol am hyn, o fewn yr adnoddau y gall eu hymrwymo i reoli ei chysylltiadau â Whitehall a San Steffan. Os gellir dod o hyd i swyddog addas, bwriedir ychwanegu at y tîm er mwyn i ni allu delio'n well gydag effaith datblygiadau deddfwriaethol ar lefel y DU, a allai effeithio ar Gymru a'r Cynulliad.

Argymhelliad 5 - Rydym yn argymell y dylid dileu Rheol Sefydlog 30 a diwygio Rheol Sefydlog 29 fel bod angen cydsyniad y Cynulliad ar gyfer deddfwriaeth Senedd y DU ar unrhyw fater sy'n effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu bwerau Gweinidogion Cymru.

Ymateb: Derbyn

Mae Llywodraeth Cymru yn cefnogi'r bwriad i ymestyn yr amgylchiadau o dan yr hyn y mae angen cydsyniad y Cynulliad yn unol â'r rhai sydd eisoes yn weithredol yn Yr Alban a Gogledd Iwerddon. Credwn ei bod yn briodol y dylai'r Cynulliad fod â rôl o ran cytuno i newidiadau i swyddogaethau Gweinidogion Cymru, boed y rhain mewn meysydd sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu beidio, ar sail y ffaith bod y Cynulliad yn

gyfrifol am graffu ar Lywodraeth Cymru, a hefyd yn gyfrifol am gymeradwyo cyllideb Llywodraeth Cymru.

Er hynny, mae'n bwysig nodi nad mater syml o newid Rheolau Sefydlog yw hyn, a bydd yn rhaid ei drafod â Llywodraeth y DU, ac o'i gytuno, ei gynnwys mewn gwelliannau i DGN 9.

Yng ngoleuni profiad o anawsterau a achoswyd gan newidiadau i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad hanner ffordd drwy'r sesiwn Seneddol ddiwethaf, a chan bod Araith y Frenhines wedi ei chyflwyno yn ddiweddar, bydd angen rhoi ystyriaeth ofalus i amseriad newid o'r fath. I osgoi dryswch ynghylch y broses briodol i'w dilyn, credwn mai synhwyrol fyddai trafod newidiadau i'r Rheolau Sefydlog ac i DGN9 fel eu bod yn dod yn weithredol ar ddechrau sesiwn seneddol, yn hytrach na rhan o'r ffordd drwyddi.

Argymhelliad 6 - Rydym yn argymell y dylid diwygio Rheol Sefydlog 29 fel bod pob Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (gan gynnwys y materion sydd wedi'u cynnwys yn Rheol Sefydlog 29 bellach), oni bai bod amgylchiadau eithriadol, yn cael ei gyfeirio at bwyllgor Cynulliad i graffu'n fanwl arno.

Ymateb: Gwrthod

Mater i'r Pwyllgor Busnes yn hytrach na'r Llywodraeth yw penderfynu a yw Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol i fod yn destun craffu gan Bwyllgor.

Safbwynt Llywodraeth Cymru ar y mater yw y dylid ystyried trefniadau craffu ar sail achos i achos, gan gymryd rolau a buddiannau'r Cynulliad a'r Pwyllgor Cynulliad, ynghyd â materion amseru i ystyriaeth. Ar y sail honno, byddem yn fodlon ar newid i'r Rheolau Sefydlog, gan olygu bod Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol yn cael eu cyfeirio fel rheol i'w craffu gan Bwyllgor Cynulliad.

Ein rheswm dros wrthod yr argymhelliad hwn, felly, yw ein bod yn ystyried y gall anawsterau ymarferol godi wrth ddefnyddio'r datganiad "oni bai bod amgylchiadau eithriadol" – sut fyddem ni'n diffinio'r hyn a olygir wrth "amgylchiadau eithriadol"? Nid yw'r un anawsterau'n codi wrth gytuno y byddai Memoranda yn cael eu cyfeirio'n arferol i'w craffu gan Bwyllgor Cynulliad.

Wrth reswm, mae yna berthynas rhwng y newid arfaethedig hwn i Reolau Sefydlog a'r hyn a gynigir yn argymhelliad 7. Dylid ystyried y ddau newid gyda'i gilydd, o'u dwyn ymlaen.

Argymhelliad 7: Rydym yn argymell y dylid diwygio Rheol Sefydlog 29 fel na all Llywodraeth Cymru gyflwyno Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol nes bod y pwyllgor perthnasol wedi cyflwyno adroddiad ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.

Ymateb: Gwrthod

Er na allwn gytuno i'r argymhelliad fel y'i lluniwyd uchod, byddem yn cytuno i ddiwygio'r Rheolau Sefydlog i ddarparu na fydd Llywodraeth Cymru yn arferol yn cyflwyno Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol (neu ofyn am drefnu dadl mewn Cyfarfod Llawn) hyd nes i'r Pwyllgor perthnasol adrodd ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.

O dan fersiwn gyfredol Rheol Sefydlog 29, mae modd cyflwyno'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol a'r Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar wahân. Fodd bynnag, mae Rheol Sefydlog 29 yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru gyflwyno Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol os yw wedi cyflwyno Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (boed ar yr un pryd neu beidio). Nid yw Rheol Sefydlog gyfatebol Senedd yr Alban, ar y llaw arall, yn gosod cyfyngiad tebyg ar Lywodraeth yr Alban. Golyga hyn nad yw'n ofynnol i Lywodraeth yr Alban gyflwyno Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ym mhob achos lle gosododd Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, er ei bod, yn arferol, yn gwneud hynny.

Er mai mater i'r Cynulliad yw Rheolau Sefydlog, barn y Llywodraeth yw y byddai'n werth ystyried gwelliant i Reol Sefydlog 29 er mwyn diddymu'r gofyniad ar Lywodraeth Cymru i osod Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer pob Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol a gyflwynir. Dylai gwelliant o'r fath ganiatáu i Lywodraeth Cymru gyflwyno memorandwm i'r Cynulliad yn gynharach, yn egluro oblygiadau posibl Bil y DU, efallai cyn i ni gwblhau ein trafodaethau manwl â Llywodraeth y DU. Gallai hyn alluogi'r Pwyllgor Cynulliad perthnasol i ddechrau craffu ynghynt. Yna byddai Llywodraeth Cymru yn cyflwyno Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol i'w drafod yn y Cynulliad ar yr adeg briodol ar ôl cynnal y trafodaethau hynny.

Argymhelliad 8 - Rydym yn argymell y dylai cydsyniad fod yn amodol ar gymeradwyo'r darpariaethau terfynol yn ddiweddarach, lle mae Llywodraeth Cymru neu bwyllgor sydd wedi craffu ar Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol yn argymell hynny.

Ymateb: Gwrthod

Hyd yn oed o dan y trefniadau cyfredol, byddai modd i'r Cynulliad roi cydsyniad amodol. Er hynny, mae cydsyniad amodol yn codi anawsterau ymarferol a allai beri bod y system Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol yn anymarferol.

Mae'n anodd rhagweld yn enwedig sut y gellir cymeradwyo'r darpariaethau terfynol yn ddiweddarach. Er mwyn i'r Cynulliad gyflwyno'i barn ar ffurf derfynol darpariaethau Biliau perthnasol, byddai'n rhaid cymeradwyo Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol 'terfynol' ar ôl y cam diwygio olaf yn Senedd y DU, ond byddai hynny'n golygu na ellir diwygio'r Bil i gymryd barn y Cynulliad i ystyriaeth pe gwrthodir rhoi cydsyniad.

Yn ein barn ni, byddai'r newidiadau a gynigiwn mewn ymateb i Argymhellion 6 a 7 yn cyfrannu at fynd i'r afael â'r mater y mae'r Pwyllgor yn ei amlygu yng nghyswllt Argymhelliad 8, sef yr anghymhelliad o dan fersiwn bresennol y Rheolau Sefydlog i Lywodraeth Cymru ddarparu gwybodaeth ynghylch darpariaethau mewn Bil o fewn cymhwysedd y Cynulliad cyn i ni gael manylion llawn ynghylch cynnwys y darpariaethau hynny. Wrth dorri'r cyswllt rhwng Memoranda a Chynigion Cydsyniad Deddfwriaethol, sy'n gyswllt angenrheidiol ar hyn o bryd, byddai modd darparu gwybodaeth mewn memorandwm cyn i ni dderbyn manylion llawn y darpariaethau perthnasol, a dilyn hyn gyda Chynnig Cydsyniad yn ddiweddarach (ond cyn y cam diwygio olaf yn yr ail Dŷ).

Argymhelliad 9 - Rydym yn argymell y dylai Comisiwn y Cynulliad adolygu'r adnoddau sydd ar gael i bwyllgorau'r Cynulliad yn gyson i'w helpu i ystyried a blaenoriaethu gwaith ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol.

Ymateb: Mater i Gomisiwn y Cynulliad yw hwn

Argymhelliad 10 - Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cymru yn ystyried beth yw'r ffordd orau o gynnal a datblygu gwybodaeth awdurdodol sydd ar gael yn hwylus am y cyfreithiau a wneir yng Nghymru a phwerau Gweinidogion Cymru.

Ymateb: Derbyn

Mae Llywodraeth Cymru yn cymryd y mater hwn o ddifrif, ac mae datganiad y Cwnsler Cyffredinol i'r Cynulliad ym mis Hydref 2011 yn amlinellu'r camau y mae'r Llywodraeth yn eu cymryd yn hyn o beth. Bydd y Cwnsler Cyffredinol yn cyflwyno diweddariad i'r Cynulliad yn fuan.

Yn sicr, mae yna fwy y gall Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad ei wneud, ond mae'n bwysig cydnabod bod gwella dealltwriaeth y cyhoedd o ddeddfau a wneir yng Nghymru hefyd yn galw am ymgysylltiad cymdeithas ddinesig ehangach Cymru, a chynnwys amrediad o bartneriaid, gan gynnwys y proffesiwn cyfreithiol yng Nghymru, cyhoeddwyr masnachol ac academia.

Argymhelliad 11 – Rydym yn argymell y dylid diwygio Rheolau Sefydlog y Cynulliad:

fel eu bod yn ei gwneud yn ofynnol bod Gweinidogion Cymru yn gofyn am gydsyniad y Cynulliad ar gyfer unrhyw is-ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion y DU yn unig sy’n effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad; a
fel y bydd y gweithdrefnau ar gyfer ystyried is-ddeddfwriaeth yn cael eu hymestyn yn unol â’r weithdrefn
dros dro y cytunodd y Pwyllgor Busnes arni yn ddiweddar ar gyfer ystyried Gorchmynion y Ddeddf Cyrff Cyhoeddus.

Ymateb: Derbyn mewn egwyddor

Barn gyson Llywodraeth Cymru yw ei bod yn briodol ceisio cydsyniad y Cynulliad ar gyfer is-ddeddfwriaeth a wneir gan Lywodraeth y DU (ee Gorchmynion y Ddeddf Cyrff Cyhoeddus) a fyddai’n disgyn o dan Reol Sefydlog 29 pe bai’r ddarpariaeth wedi’i chynnwys mewn Bil. Rydym yn cytuno, felly, â’r egwyddor y dylai fod gan y Cynulliad rôl o ran ystyried a chydsynio i is-ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion y DU, sy’n effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Mae Llywodraeth y DU hefyd wedi cytuno, lle bo is-ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU yn diwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn perthynas â Chymru mewn ardal o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, y dylai egwyddorion DGN9 fod yn gymwys. Byddem yn barod i weithio gyda swyddogion y Cynulliad a Llywodraeth y DU i weld a oes modd cytuno ar broses ar gyfer sicrhau cydsyniad y Cynulliad i is-ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion y DU, sy’n effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Fodd bynnag, rhaid i ni ystyried y ffaith bod is-ddeddfwriaeth o’r fath eisoes yn destun gweithdrefn yn Senedd y DU, ac nad oes gofyniad statudol i’r Cynulliad roi ei gydsyniad (nid fel yn achos Gorchmynion y Ddeddf Cyrff Cyhoeddus). Felly byddai’n rhaid i unrhyw broses ar gyfer sicrhau cydsyniad y Cynulliad fod wedi’i chytuno â Llywodraeth y DU, ac yn ddigon hyblyg i gymryd i ystyriaeth y gwahanol weithdrefnau is-ddeddfwriaeth ac amserlen Senedd y DU.