Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol

Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU: adolygiad o'r canlyniadau

Tachwedd 2013

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8008
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: CLA.Committee@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2013
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU: adolygiad o'r canlyniadau

Tachwedd 2013

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Cylch gwaith a phwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar 15 Mehefin 2011. Ei gylch gwaith yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol ac arfer ei bwerau fel y'u nodir yn y Rheolau Sefydlog. Mae hyn yn cynnwys ystyried unrhyw faterion deddfwriaethol cyffredinol eu natur sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru neu sy'n ymwneud â'r cymhwysedd hwnnw, a chyflwyno adroddiadau arnynt.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor

David Melding (Cadeirydd)
Dirprwy Lywydd
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru

Suzy Davies
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru

Julie James
Llafur Cymru
Gorllewin Abertawe

Eluned Parrott
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canol De Cymru

Simon Thomas
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

Argymhellion y Pwyllgor 5

1. Cyflwyniad 6

Cylch gwaith y Pwyllgor 6

Cefndir 6

2. Sylwadau cyffredinol 10

3. Y broses cydsyniad deddfwriaethol 11

Tystiolaeth 11

Ein barn 13

4. Canllawiau a chapasiti Llywodraeth Cymru 14

Cefndir 14

Tystiolaeth 15

Ein barn 15

5. Datblygu'r Llyfr Statud i Gymru 16

Tystiolaeth 16

Ein barn 17

6. Darpariaethau datganoledig ym Miliau'r DU 18

Cefndir 18

Tystiolaeth 18

Ein barn 20

7. Trefniadau rhynglywodraethol 21

Cefndir 21

Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli 21

Concordatau 23

Tystiolaeth 24

Ein barn 27

Atodiad A – Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU (Mawrth 2012): argymhellion ac ymatebion dilynol 29

Atodiad B – Llythyr gan y Prif Weinidog, 10 Gorffennaf 2013 (Saesneg yn Unig) 32

Argymhellion y Pwyllgor

Argymhelliad 1: Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU yn cyhoeddi safbwynt ffurfiol ynghylch ei wrthwynebiad i estyn y defnydd a wneir o'r broses cydsyniad deddfwriaethol i gwmpasu'r gwaith o addasu swyddogaethau Gweinidogion Cymru sydd y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. (Tudalen 13)

Argymhelliad 2: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi amserlen glir ar gyfer paratoi llyfr statud i Gymru, gan gynnwys, fel cam dros dro, gwelliannau i wefan legislation.gov.uk, i sicrhau bod gwell sicrwydd ynghylch pryd y caiff amcan polisi Llywodraeth Cymru ei gyflawni. (Tudalen 17)

Argymhelliad 3: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried edrych ar ddatblygu dulliau ffurfiol gyda Llywodraeth y DU i ymdrin â materion polisi penodol sydd heb eu datganoli, sy'n effeithio ar Gymru. (Tudalen 28)

Argymhelliad 4: Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU yn cyhoeddi Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 7: *Court Proceedings regarding devolution issues as a matter of urgency*. (Tudalen 28)

1. Cyflwyniad

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ("y Pwyllgor") yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21, ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol neu lywodraethol arall o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n ymwneud â'r cymhwysedd hwnnw.

2. O fewn hyn, bydd y Pwyllgor yn ystyried pwysigrwydd gwleidyddol a chyfreithiol yr holl offerynnau statudol neu offerynnau statudol drafft a wneir gan Weinidogion Cymru, yn ogystal ag agweddau technegol ar yr offerynnau hynny. Bydd y Pwyllgor yn ystyried a ddylai'r Cynulliad roi sylw arbennig i'r offerynnau'n unol ag ystod o seiliau a restrir yn Rheol Sefydlog 21 ac yn cyflwyno adroddiadau ar hynny.

3. Bydd y Pwyllgor hefyd yn ystyried pa mor briodol yw darpariaethau Biliau'r Cynulliad a Biliau Senedd y Deyrnas Unedig sy'n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, y Prif Weinidog neu'r Cwnsler Cyffredinol wneud is-ddeddfwriaeth, ac yn cyflwyno adroddiadau ar hynny.

Cefndir

4. Ym mis Mawrth 2012, gwnaethom gyhoeddi ein hadroddiad *Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU*. Gwnaeth 11 o argymhellion (a geir yn Atodiad A), a oedd yn ceisio gwella'r prosesau lle caiff y darpariaethau sy'n ymwneud â meysydd datganoledig eu cynnwys ym Miliau'r DU, gan gynnwys prosesau gwell ar gyfer ystyried Cynigion a Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol[1] a Memoranda a gynhyrchwyd gan Lywodraeth Cymru. Cyfeiriwyd deg o'r argymhellion at Lywodraeth Cymru, gyda'r argymhellion a oedd yn weddill (gydag argymhelliad 9 yn ymwneud â chymorth pwyllgorau), yn berthnasol i Gomisiwn y Cynulliad yn unig.

[1] I gael rhagor o wybodaeth, gweler: Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Gwasanaeth Ymchwil, *Hysbysiad Hwylus Cyfres y Gyllideb: 6 - Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol, Tachwedd 2011*

5. Ymatebodd Llywodraeth Cymru i argymhellion yr adroddiad ym mis Mehefin 2012,[2] gan dderbyn, i raddau gwahanol, saith argymhelliad a gwrthod tri ohonynt.[3] Cafwyd ymatebion i'r adroddiad hefyd gan y Pwyllgor Busnes[4] a Chomisiwn y Cynulliad.[5] Cafwyd dadl ar adroddiad y Pwyllgor yn y Cyfarfod Llawn ar 27 Mehefin 2012.[6]

6. Ers hynny mae Llywodraeth Cymru a Phwyllgor Busnes y Cynulliad[7] wedi cymryd camau yn y meysydd a ganlyn:

- **Diwygio Rheolau Sefydlog 29 a 30**[8] (argymhellion 5, 6 a 7): Er gwaethaf bod Llywodraeth Cymru wedi gwrthod argymhellion 6 a 7 yn ei ymateb cyntaf ym mis Mai 2012, gwnaeth y Pwyllgor Busnes ystyried y Rheolau Sefydlog diwygiedig mewn perthynas ag argymhellion 5, 6 a 7 o'r adroddiad yn ei gyfarfod cyhoeddus ar 18 Mawrth 2013. Cafodd newidiadau i Reolau Sefydlog eu cytuno wedi hynny gan y Pwyllgor Busnes ar 16 Ebrill 2013 a'r Cynulliad ar 1 Mai 2013. Mae'r newidiadau hyn yn gweithredu'r egwyddorion sy'n sail i argymhellion 6 a 7, ac yn rhannol argymhelliad 5 (gweler paragraffau 12 i 14 ac 19 i 20).
- **Mabwysiadu gweithdrefn y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer unrhyw is-ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion y DU yn unig** (argymhelliad 11): Cafodd y newidiadau i Reolau Sefydlog yn sgîl argymhelliad 11 eu trafod gan y Pwyllgor Busnes ar 18 Mehefin 2013 a 2 Gorffennaf 2013. Ar 24 Medi 2013, cytunodd i gyflwyno Rheol Sefydlog newydd i gwmpasu agweddau penodol ar argymhelliad 11, h.y. unrhyw is-ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion y DU sy’n newid deddfwriaeth sylfaenol o fewn cymhwysedd y Cynulliad. Cytunodd

[2] Llywodraeth Cymru, *Ymateb Llywodraeth Cymru i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU*, 14 Mai 2012 (Saesneg yn unig)
[3] Gweler Atodiad A.
[4] Y Pwyllgor Busnes, *Ymateb y Pwyllgor Busnes i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU*, Mehefin 2012
[5] Llythyr gan y Llywydd, *Adroddiad ar yr Ymchwiliad i'r Pwerau a Roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU*, 15 Mai 2012.
[6] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion, *y Cyfarfod Llawn: Adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar y pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau’r DU*, 27 Mehefin 2012
[7] Mae gwybodaeth am newidiadau i Reolau Sefydlog y Cynulliad a gynigiwyd gan y Pwyllgor Busnes ar gael yn: www.senedd.cynulliadcymru.org/mgCommitteeDetails.aspx?ID=144
[8] Rheol Sefydlog 29 - Cydsyniad mewn perthynas â Biliau Senedd y DU; Rheol Sefydlog 30 - Hysbysiad mewn perthynas â Biliau Senedd y DU

y Cynulliad ar Reol Sefydlog 30A[9] ar 2 Hydref 2013, ac roedd yn seiliedig ar y weithdrefn dros dro a oedd wedi'i mabwysiadu'n flaenorol mewn perthynas â chynigion cydsyniad Gweinidogol sy'n deillio o *Ddeddf Cyrff Cyhoeddus 2011*.

- **Diwygio'r Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli (DGN)** (argymhelliad 3): Cafodd DGN9 (*Parliamentary and Assembly primary legislation affecting Wales*) a DGN17 (*Modifying the legislative competence of the National Assembly for Wales*) eu diwygio gan Swyddfa'r Cabinet yn 2012 i gynnwys y newidiadau i setliad datganoli Cymru.
- **Hysbysiad cynnar o Filiau'r DU y mae angen cydsyniad y Cynulliad arnynt** (argymhelliad 2): Rhoddodd y Gweinidog Cyllid ac Arweinydd y Tŷ ar y pryd, Jane Hutt AC, lythyr sy'n amlinellu Biliau'r DU sy'n deillio o Araith y Frenhines ar gyfer 2012-13 y byddai angen Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol arnynt, i holl Aelodau'r Cynulliad ar 17 Mai 2012. Yn yr un modd, ysgrifennodd y Gweinidog Llywodraeth Leol a Busnes y Llywodraeth, Lesley Griffiths AC, at y Llywydd ynghylch Araith y Frenhines ar gyfer 2013-14; darparwyd y llythyr fel dogfen ategol ar gyfer dadl y Cyfarfod Llawn ar araith y Frenhines ar 22 Mai 2013.
- **Datblygu gwybodaeth awdurdodol sydd ar gael yn hwylus am y cyfreithiau a wneir yng Nghymru a phwerau Gweinidogion Cymru** (argymhelliad 10): Ar 4 Hydref 2011, gwnaeth y Cwnsler Cyffredinol ddatganiad ar lafar[10] yn cyhoeddi y byddai'n ystyried gwella'r mynediad i Ddeddfau Cymru a Datblygu Llyfr Statud i Gymru (cafwyd y wybodaeth ddiweddaraf yn ddiweddarach gan y Cwnsler Cyffredinol ar 26 Mehefin 2012[11] ac ar 19 Chwefror 2013[12]).

7. Fodd bynnag, ar yr adeg y gwnaethom gychwyn ein gwaith, nid oedd Llywodraeth Cymru wedi gweithredu ar, nac wedi darparu gwybodaeth yn dilyn yr ymrwymiadau a wnaed mewn perthynas â thri argymhelliad:

---

[9] Rheol Sefydlog 30A - Cydsyniad mewn perthynas ag Offerynnau Statudol a wneir gan Weinidogion y DU

[10] Llywodraeth Cymru, Theodore Huckle QC (Cwnsler Cyffredinol), *Datganiad ar Lafar - Mynediad i Ddeddfau Cymru a Datblygu Statud i Gymru,* 11 Hydref 2011

[11] Llywodraeth Cymru, Theodore Huckle QC (Cwnsler Cyffredinol), *Datganiad ar Lafar - Mynediad i Ddeddfau Cymru a Datblygu Statud i Gymru - y wybodaeth ddiweddaraf,* 26 Mehefin 2012

[12] Llywodraeth Cymru, Theodore Huckle QC (Cwnsler Cyffredinol), *Datganiad ar Lafar - Y Wybodaeth Ddiweddaraf am Fynediad i Ddeddfwriaeth,*19 Chwefror 2013

- Gosod memorandwm gerbron y Cynulliad yn nodi dealltwriaeth Llywodraeth Cymru o gonfensiwn Sewel fel mae'n gymwys yng Nghymru (argymhelliad 1);
- Cyhoeddi canllawiau 'cyfatebol' ar sut y mae Llywodraeth Cymru yn ymdrin â'r materion sy'n ymwneud â chysylltiadau rhynglywodraethol (argymhelliad 3); a
- Darparu manylion am unrhyw gapasiti uwch o fewn uned benodol yn Llywodraeth Cymru i reoli ei chydberthynas â Whitehall a San Steffan (argymhelliad 4).

8. Cawsom dystiolaeth gan y Prif Weinidog ar 22 Ebrill 2013 i ddilyn canlyniad adroddiad cyntaf y pwyllgor. Ysgrifennodd y Prif Weinidog atom gyda rhagor o wybodaeth ar 10 Gorffennaf 2013 (atodir yn Atodiad B).

2. Sylwadau cyffredinol

9. Ar y cyfan, rydym yn gyffredinol fodlon ar y cynnydd sy'n cael ei wneud i fynd i'r afael â'r argymhellion a geir yn ein hdroddiad gwreiddiol a'u rhoi ar waith. Rydym yn croesawu'r ffordd ymarferol a chadarnhaol y mae'r Prif Weinidog yn ceisio datblygu gwaith yn y maes hwn.

10. Byddwn yn parhau i fonitro sut y caiff yr ymrwymiadau a wnaed gan y Prif Weinidog eu cyflawni dros weddill y Pedwerydd Cynulliad.

11. Er hynny, mae gennym rai sylwadau ar rai materion penodol a nodir y rhain yn y penodau a ganlyn.

3. Y broses cydsyniad deddfwriaethol

Tystiolaeth

12. Nodwn, mewn perthynas â'n hargymhelliad 5 gwreiddiol ar ddefnyddio'r broses cydsyniad deddfwriaethol mewn cysylltiad ag unrhyw fater sy'n effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu'n effeithio ar bwerau Gweinidogion Cymru, ni allai Llywodraeth Cymru gytuno ar newidiadau i Reolau Sefydlog y Cynulliad a gynigiwyd gan y Pwyllgor Busnes oherwydd safbwynt Llywodraeth y DU.[13]

13. Eglurodd y Prif Weinidog nad oedd yn cytuno â safbwynt Llywodraeth y DU,[14] gan ddweud:

> "The reasoning behind the response appears to be that it would put the Assembly in a position in which it would have to approve a UK Government Bill. I do not follow that, because that does not apply in Scotland and Northern Ireland. I see no reason why Wales should be treated any differently, in principle, to Scotland and Northern Ireland. So, I am not in agreement with the response that has been received, but we will, as a Government, continue to press the issue."[15]

14. Mewn llythyr at y Pwyllgor, dyddiedig 10 Gorffennaf 2013, dywedodd y Prif Weinidog fod argymhelliad 5 o'n hadroddiad yn:

> "… relates to extending the application of the Legislative Consent process to cover modification of Welsh Ministers' functions which are outside Assembly legislative competence.
>
> "While I agree with this recommendation, it can only be taken forward if the UK Government will agree to amend Devolution Guidance Note 9 to acknowledge that the Assembly's consent should be sought in these circumstances. The Secretary of State for Wales takes the view that the different application of the LCM process in Wales compared with Scotland and Northern Ireland is justified by the nature of the devolution settlements.

[13] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Busnes: Diwygiadau i Reolau Sefydlog 29 a 30: Cydsyniad mewn Perthynas â Biliau Senedd y DU*, [paragraff 29], 18 Mawrth 2013
[14] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 17]*, 22 Ebrill 2013
[15] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 17]*, 22 Ebrill 2013

> I undertook to continue to press the Secretary of State on this. I have written to him again and intend to raise the issue with him at one of our regular bilateral meetings."

15. Yn unol ag argymhelliad 1 ein hadroddiad, gwnaeth y Prif Weinidog hefyd nodi y byddai'n barod i wneud datganiad yn nodi dealltwriaeth Llywodraeth Cymru o gonfensiwn Sewel[16] fel mae'n gymwys yng Nghymru, unwaith y byddai'r materion sy'n ymwneud â Rheol Sefydlog 29 wedi'u datrys.[17] Ychwanegodd:

> "... nid wyf yn credu y byddai'n beth call i wneud datganiad â rhai materion heb eu cytuno yn y cyfamser."[18]

16. Cytunodd hefyd, y byddai, pan fyddai'n barod i wneud datganiad,yn fodlon ymgynghori arno neu rannu drafft gyda'r pwyllgor.[19]

17. Cadarnhaodd y safbwynt yn ei lythyr dyddiedig 10 Gorffennaf 2013, yn nodi:

> "Most changes to Standing Orders flowing from the Committee's recommendations, apart from that relating to extending the LCM process to cover Welsh Ministers' functions outside Assembly legislative competence, have been made or are about to be made. We will therefore, now proceed with drafting a statement, which I will share with the Committee after the Assembly returns from the Summer recess, prior to laying before the Assembly".

18. Wedi hynny, ysgrifennodd y Prif Weinidog atom ar 2 Hydref 2013 yn amgáu copi o'r memorandwm ac yn gofyn am ein sylwadau erbyn diwedd mis Hydref.

---

[16] Y confensiwn, sydd wedi'i enwi ar ôl yr Arglwydd Sewel, Gweinidog Llywodraeth y DU, a wnaeth ymrwymiad yn ystod cyfnod *Deddf yr Alban 1998* yn y Senedd, na fyddai Senedd y DU fel arfer yn deddfu mewn perthynas â materion datganoledig yn yr Alban heb gydsyniad Senedd yr Alban.
[17] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 23]*, 22 Ebrill 2013
[18] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 27]*, 22 Ebrill 2013
[19] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 28 - 29]*, 22 Ebrill 2013

Ein barn

19. Nodwn sylwadau'r Prif Weinidog ynghylch barn Llywodraeth y DU ar argymhelliad 5 a rhannwn y farn a fynegwyd ganddo.

20. Rydym yn croesawu'r ffaith ei fod yn parhau i roi pwysau ar Lywodraeth y DU ynghylch y mater hwn. Nid yw'n glir pam fod Llywodraeth y DU wedi gwrthwynebu'r egwyddor sy'n sail i argymhelliad 5. Credwn y dylai Llywodraeth y DU, er mwyn sicrhau gonestrwydd a thryloywder, nodi'n glir y rhesymau dros y dull y mae wedi'i fabwysiadu.

Argymhelliad 1: Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU yn cyhoeddi safbwynt ffurfiol ynghylch ei wrthwynebiad i estyn y defnydd a wneir o'r broses cydsyniad deddfwriaethol i gwmpasu'r gwaith o addasu swyddogaethau Gweinidogion Cymru sydd y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

21. Rydym yn ddiolchgar i'r Prif Weinidog am rannu drafft o'i femorandwm ar yr hyn sydd gyfwerth â chonfensiwn Sewel yng Nghymru, ar ôl datrys y materion a oedd yn ymwneud â Rheol Sefydlog 29. Gwnaethom ysgrifennu at y Prif Weinidog ar 10 Hydref 2013 yn nodi ein bod, yn gyffredinol, yn fodlon gyda'i femorandwm.

4. Canllawiau a chapasiti Llywodraeth Cymru

Cefndir

22. Nododd Argymhelliad 3 ein hadroddiad:

> "… 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."[20]

23. Nododd ymateb Llywodraeth Cymru:

> "Devolution Guidance Notes are the responsibility of the UK Government but we can inform the Committee that revised Devolution Guidance Notes 9 & 16 (now renumbered as 17) reflecting the new devolution settlement have been published. The Welsh Government's reciprocal guidance will be published shortly."[21]

24. Gwnaeth ein hadroddiad hefyd argymell y dylai Llywodraeth Cymru sefydlu uned ganolog i gadw llygad ar y datblygiadau deddfwriaethol yn Whitehall a San Steffan a allai effeithio ar Gymru a'r Cynulliad (argymhelliad 4).[22]

25. Yn ei hymateb i'n hadroddiad, nododd Llywodraeth Cymru:

> "The Welsh Government has always had in place, within the total resources it is able to devote to managing its relations with Whitehall and Westminster, a small team with this responsibility. It is intended, if a suitable officer can be found, to supplement the team to increase our capacity to deal with

[20] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU*, Mawrth 2012, argymhelliad 3
[21] Llywodraeth Cymru, *Ymateb Llywodraeth Cymru i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU*, Mehefin 2012 (Saesneg yn unig)
[22] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU*, Mawrth 2012, argymhelliad 4

the impact of legislative developments that might affect Wales and the Assembly."[23]

Tystiolaeth

26. Gwnaethom drafod y materion hyn gyda'r Prif Weinidog. Nododd fod y canllawiau cyfatebol y cyfeirir atynt yn ymateb y Llywodraeth ym mis Mehefin 2012 yn cael eu llunio ac y byddai'n rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor ar y sefyllfa ddiweddaraf unwaith y cyhoeddir y canllawiau.[24]

27. Nododd ei fod yn fodlon ar allu Llywodraeth Cymru i fonitro deddfwriaeth y DU i sicrhau y diogelir buddiannau Cymru a hefyd i reoli'r gydberthynas gyda Llywodraeth y DU. Drwy wneud hynny, dywedodd:

> "… rydym hefyd yn ystyried ym mha ffordd y gellir cryfhau pethau yn y dyfodol. Mae hynny'n rhan bwysig o Lywodraeth. Ar hyn o bryd, rwy'n hapus â'r capasiti sydd gennym, ond nid yw hynny'n meddwl ein bod yn eistedd yn ôl a meddwl bod popeth yn mynd i fod yn iawn am y blynyddoedd i ddod. Mae'n bwysig dros ben ein bod yn edrych yn fanwl bob blwyddyn ar y capasiti sydd gennym er mwyn ei adeiladu i'r dyfodol."[25]

Ein barn

28. Nodwn farn y Prif Weinidog ac edrychwn ymlaen at gael y wybodaeth ddiweddaraf am y canllawiau cyfatebol unwaith y cânt eu cyhoeddi. Gobeithio y cawn y wybodaeth ddiweddaraf hon cyn diwedd tymor yr hydref.

---

[23]Llywodraeth Cymru, *Ymateb Llywodraeth Cymru i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU,* Mehefin 2012

[24] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 31]*, 22 Ebrill 2013

[25] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 37]*, 22 Ebrill 2013

5. Datblygu'r Llyfr Statud i Gymru

Tystiolaeth

29. Eglurodd y Prif Weinidog beth roedd Llywodraeth Cymru wedi'i wneud i wella hwylustod cael gafael ar y wybodaeth am ddeddfau Cymru a wneir yng Nghymru:

> "We are promoting stand-alone Bills for Wales where that is practicable, instead of amending existing legislation that, of course, would apply outside Wales. We are contributing to the work that is being led by the National Archives to improve the legislation.gov.uk website. We are developing an online encyclopaedia that will provide an explanatory narrative of the law within devolved areas. There are two issues that we will need to consider further on down the line. First, there is the issue of when we should look at consolidating legislation in the future, which would mean a substantial body of work where such legislation is taken forward. Secondly, there is the need for access to a law commission function, whether that is done through Welsh Ministers being able to seek the advice of the Law Commission directly, which is not possible at the moment, or whether there will be a need for a separate Welsh law commission. Our preference at this time is for Welsh Ministers to be able to have the appropriate access to the Law Commission of England and Wales in its present set-up."[26]

30. Gwnaethom hefyd holi'r Prif Weinidog ynghylch y cynnydd o ran datblygu llyfr statud i Gymru, yn sgîl argymhelliad 10 ein hadroddiad gwreiddiol a datganiadau blaenorol gan y Cwnsler Cyffredinol.[27]

31. Ysgrifennodd y Prif Weinidog atom ar 10 Gorffennaf 2013 yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor ar gynnydd. Dywedodd wrthym mai prosiect hirdymor oedd hwn, gan nodi:

> "A comprehensive Welsh statute book requires a commitment over many years to separate, consolidate and restate legislation that currently applies to England or the rest of the UK as well as Wales. The scale of such a project is vast and there are no

[26] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 15]*, 22 Ebrill 2013
[27] Gweler paragraff 6

> quick fixes or easy answers. It will take time. The Counsel General is continuing to consider means in which this work could be accelerated and the resources involved in doing so."

Ein barn

32. Rydym yn croesawu ymrwymiad Llywodraeth Cymru i'w gwneud yn fwy hwylus i gael gafael ar ddeddfau Cymru a'r camau y mae'n eu cymryd i gyflawni'r nod hwnnw, ond, fel y trafodir yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn, gall defnyddio Biliau'r DU i sicrhau amcanion polisi Llywodraeth Cymru amharu ar hyn.

33. Rydym o'r farn bod y gwaith ar wella gwefan legislation.gov.uk wedi bod yn arafach na'r disgwyl, sy'n siomedig.

34. Yn ein barn ni, mae darparu llyfr statud i Gymru yn gydran hanfodol o wella hygyrchedd i gorff cynyddol o ddeddfau nodedig yng Nghymru. Teimlwn fod y Cwnsler Cyffredinol yn mynd yn ôl ar ei air o ran ei ddatganiadau blaenorol, a oedd yn mynegi barn llawer mwy optimistaidd ynghylch pa mor gyflym y gellid darparu llyfr statud i Gymru. Rydym yn cydnabod bod hyn yn golygu tasg enfawr i Lywodraeth Cymru, ynghyd â gweithredu ei rhaglen ddeddfwriaethol. Fodd bynnag, credwn y dylid rhoi blaenoriaeth briodol i'r gwaith hwn i sicrhau nad yw'n cael ei anghofio ac yn colli ei le ar agenda Llywodraeth Cymru.

Argymhelliad 2: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi amserlen glir ar gyfer paratoi llyfr statud i Gymru, gan gynnwys, fel cam dros dro, gwelliannau i wefan legislation.gov.uk, i sicrhau bod gwell sicrwydd ynghylch pryd y caiff amcan polisi Llywodraeth Cymru ei gyflawni.

6. Darpariaethau datganoledig ym Miliau'r DU

Cefndir

35. Dywedodd y Prif Weinidog wrthym ar 21 Tachwedd 2011:

> "In the past, the practice has been to look at a Westminster Bill and then see what powers could be conferred to Welsh Ministers in devolved areas. I do not anticipate that this practice will be used much in the future, now that we have the power to pass Bills ourselves.
>
> ...
>
> "… I would not anticipate a situation where a UK Government Bill conferred powers on Welsh Ministers, save in exceptional circumstances. The natural procedure in future would be for an Assembly Bill to confer such powers, with them set out on the face of the Bill."[28]

Tystiolaeth

36. Pan holwyd y Prif Weinidog ynghylch hyn, dywedodd:

> "First, my position has not changed since last November. My view remains that there should be a strong presumption in favour of using Assembly Bills, given the fact that we had the powers in 2011, rather than UK Bills, to give powers to Welsh Ministers. However, there may be circumstances where there is a UK Bill that is in situ, where fairly minor, but perhaps important, changes can be taken through via the UK Bill rather than producing an Assembly Bill. I anticipate that those situations will get fewer and fewer in the future, but I cannot rule them out completely, given the fact that there may be circumstances where that might happen.
>
> "There are always inter-governmental discussions … where there may be sense in a UK Bill taking forward a particular item of legislation, rather than introducing an Assembly Bill at some

[28] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion, [paragraffau 90 a 92]* 21 Tachwedd 2011

point in the future. However, the presumption always is that an Assembly Bill is the main vehicle."[29]

37. Ychwanegodd:

"There will be Bills that are England and Wales Bills, where there is an element of devolution to Wales and where it would not always be the case that we would want to have a separate Assembly Bill … normally, an Assembly Bill would be the way forward."[30]

38. Ar 2 Gorffennaf 2013, cyflwynodd y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd ddatganiad ysgrifenedig[31] yn nodi ei fod wedi atal y gwaith ar y Bil Rheoli Cŵn (Cymru) drafft ac yn egluro ei fod yn dilyn ei amcanion polisi drwy Fil Ymddygiad Gwrthgymdeithasol, Troseddau a Phlismona Llywodraeth y DU. Gwnaethom drafod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol mewn perthynas â'r Bil ar 10 Mehefin 2013 a 24 Mehefin 2013, a gofyn am ragor o wybodaeth gan y Gweinidog.[32] Yn ei ymateb, eglurodd y Gweinidog:

"Mae gan y Cynulliad Cenedlaethol y cymhwysedd deddfwriaethol angenrheidiol i barhau gyda'r polisi a amlinellwyd ar gyfer ein Bil Rheoli Cŵn (Cymru) arfaethedig.

"Er y byddai ein Bil ni wedi llwyddo i gyflawni'r amcanion polisi, o ran gorfodaeth mae gan Fil y DU botensial ar gyfer darparu pwerau ehangach a mwy effeithiol i'r heddlu, cynghorau lleol a landlordiaid cymdeithasol sy'n gyfrifol am ddelio â pherchnogion cŵn anghyfrifol a materion rheoli cŵn.

"Rwy'n hyderus ein bod yn cyfrannu at y gwaith o lunio cynnwys Bil drafft y DU gan ei fod bellach yn cynnwys y diwygiadau i'r Ddeddf Cŵn Peryglus yr oeddem yn eu ceisio.

---

[29] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 51 - 52]*, 22 Ebrill 2013
[30] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 54]*, 22 Ebrill 2013
[31] Llywodraeth Cymru, *Datganiad Ysgrifenedig - Y Bil Rheoli Cŵn (Cymru) Drafft*, 2 Mai 2013
[32] Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol at y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd, *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol - y Bil Ymddygiad Gwrthgymdeithasol, Troseddau a Phlismona: darpariaethau sy'n ymwneud â chŵn*, 2 Gorffennaf 2013

"Byddwn yn parhau i weithio gyda Llywodraeth y DU i sicrhau fod Bil y DU a'r canllawiau ategol yn bodloni ein gofynion, ond rwy'n cadw'r opsiwn o gyflwyno Bil i Gymru.

…

"Rwyf wedi atal y Bil Rheoli Cŵn dros dro, yn hytrach na thynnu'r cynigion yn ôl. Fodd bynnag, os nad yw Mesur y DU yn foddhaol, mae gen i'r opsiwn o'i ddatblygu ymhellach."[33]

Ein barn

39. Nid yw'n glir a oes ychydig o newid wedi bod yn y bwyslais ar safbwynt y Prif Weinidog a Llywodraeth Cymru, yn arbennig o ystyried bod y gwaith ar y Bil Rheoli Cŵn (Cymru) drafft wedi'i atal a'r defnydd arfaethedig o un o Filiau Llywodraeth y DU, sef y Bil Ymddygiad Gwrthgymdeithasol, Troseddau a Phlismona, i gyflawni amcanion polisi Llywodraeth Cymru yn y maes hwn.

40. Rydym yn parhau'n amheus ynghylch y dadleuon dros fabwysiadu'r dull hwn sydd wedi'i gynnig gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd yn ei lythyr i'r pwyllgor dyddiedig 15 Gorffennaf 2013. Yn ein barn ni, byddai Bil Cymru wedi bod yn ffordd fwy priodol o symud ymlaen. Byddai wedi sicrhau gwaith craffu manylach ar gynigion y Gweinidog ac wedi caniatáu i'r Cynulliad ymgysylltu'n uniongyrchol â rhanddeiliaid sydd â diddordeb yn y ddeddf arfaethedig. Byddai defnyddio Bil Cymru hefyd wedi cyfrannu at ymrwymiad Llywodraeth Cymru i'w gwneud yn fwy hwylus i gael gafael ar ddeddfau.

41. Felly, rydym yn siomedig gyda'r cynnydd sy'n cael ei wneud yn y maes hwn a byddwn yn parhau i fonitro defnydd Llywodraeth Cymru o Filiau'r DU i gyflawni ei amcanion polisi dros weddill y Pedwerydd Cynulliad.

[33] Llythyr gan y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol - y Bil Ymddygiad Gwrthgymdeithasol, Troseddau a Phlismona: darpariaethau sy'n ymwneud â chŵn*,15 Gorffennaf 2013

7. Trefniadau rhynglywodraethol

Cefndir

42. Caiff y gydberthynas rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ei phennu yn y Memorandwm o cyd-ddealltwriaeth a Chytundebau Atodol,[34] a atodir gan 17 o Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli (DGN) sydd wedi'u paratoi gan Swyddfa'r Cabinet a nifer o goncordatau trawsadrannol.

43. Mae'r Memorandwm yn nodi'r termau eang ynghylch sut y dylai Llywodraeth y DU, Llywodraeth Cymru, Llywodraeth yr Alban a Llywodraeth Gogledd Iwerddon gydweithio. Cytunwyd ar y fersiwn ddiweddaraf ar 16 Hydref 2013. Mae'r Memorandwm yn benodol yn sicrhau y gall y Cyd-bwyllgor Gweinidogion gydgysylltu cydberthynasau rhynglywodraethol yn ffurfiol ac mae'n pennu cyfres o egwyddorion sy'n ganolog i'r gydberthynas rhwng pob llywodraeth.

44. Fodd bynnag, mewn araith i Ysgol Economeg Llundain ar 8 Tachwedd 2012, nododd Prif Weinidog Cymru ei fod am ddatblygu dulliau mwy ffurfiol o fecanwaith rhynglywodraethol, fel y Cyd-bwyllgor Gweinidogion i ategu ei weledigaeth ar gyfer dyfodol y DU.

Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli

45. Allan o 17 o Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli gan Swyddfa'r Cabinet, mae wyth yn berthnasol i Gymru. O'r rhain, mae DGN9, *Parliamentary and Assembly primary legislation affecting Wales* a DGN17, *Modifying the legislative competence of the National Assembly for Wales* yn nodi sut y dylai'r gydberthynas fod rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU.

46. Diben DGN9 yw egluro prif nodweddion setliad datganoli Cymru i adrannau Llywodraeth y DU, gan gynnwys effeithiau posibl y setliad ar ddatblygiad polisi a deddfwriaeth a'r gweithdrefnau sy'n ymwneud â datganoli a ddylai ffurfio rhan o'r broses ddeddfwriaethol.

47. Mewn perthynas â rôl Swyddfa Cymru, mae DGN9 yn nodi:

[34] Swyddfa'r Cabinet, *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements Between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee*, Hydref 2013

"The Wales Office keeps the Welsh Government informed of progress on the UK Government's legislative programme as a whole. Departments should develop close working relationships with the Welsh Government on individual Bills and specific areas of devolved policy relating to those Bills, and should ensure regular contact, and, where possible, the timely sharing of information from an early stage in the legislative process. The Wales Office advises and supports Departments in doing this."[35]

48. Ychwanega'r nodyn:

"Departmental Bill teams should contact the Wales Office as early as possible after being established to seek initial advice before engaging with the Welsh Government on any Welsh devolution issues relating to a Bill."[36]

49. Wrth roi tystiolaeth i'r Pwyllgor ar 21 Tachwedd 2011, rhoddodd y Prif Weinidog drosolwg o sut mae'r gydberthynas rhwng Llywodraeth Cymru, adrannau Llywodraeth y DU a Swyddfa Cymru yn gweithio mewn gwirionedd:

"It might help if I were to outline, very briefly, how we interact with the UK Government. On policy issues, we would interact directly with the appropriate UK Government department, copying the Wales Office in on the correspondence. On constitutional issues, I would normally write to the Prime Minister, again copying the Wales Office in on those issues."[37]

50. Amlinellodd yn flaenorol hefyd sut y defnyddir Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli fel sail i ddatrys gwrthdaro rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU:

"The guidance notes seek to outline how relations will be conducted between the Welsh Government and different parts of the UK Government. They also outline how UK Government departments should interact with the Welsh Government. Where there is disagreement between the UK Government and the Welsh Government, the issue for us is how those

[35] DGN 9, paragraff 13
[36] DGN 9, paragraff 14
[37] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 174]*, 21 Tachwedd 2011

> disagreements are resolved. They can be resolved in a number of ways, such as through the disputes process of the joint ministerial committee. Ultimately, I suppose, these issues are resolved via the Supreme Court."[38]

51. Mewn llythyr dilynol at Gadeirydd y Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog ar 17 Ionawr 2013, nododd y Prif Weinidog:

> "There will … be occasions when there are differences of opinion between the two Governments on matters of competence, but in practice these tend to the resolved through discussion and good engagement."

Concordatau

52. Yn ogystal â'r Memorandwm a'r Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli, mae Llywodraeth Cymru wedi cytuno ar 12 concordat dwyochrog gyda Gweinidogion cyfatebol mewn adrannau amrywiol o fewn Llywodraeth y DU. Dim ond pedwar concordat y mae Llywodraeth Cymru wedi cytuno arnynt yn ystod y Pedwerydd Cynulliad hyd yma.

53. Fel gyda'r Memorandwm, nid yw'r concordatau hyn yn rhwym yn gyfreithiol a dim ond er mwyn pennu trefniadau anffurfiol a hyblyg i sicrhau arfer gorau y dylid eu defnyddio.

54. Wrth roi tystiolaeth ar y cyd â'r Prif Weinidog ar 21 Tachwedd 2011, nododd un o swyddogion Llywodraeth Cymru y canlynol mewn perthynas â choncordatau:

> "As far as the concordats are concerned, their significance varies in relation to Whitehall departments, in terms of the regularity and familiarity of their dealings with us. They tend to be particularly useful when there are negotiations between us and a Whitehall department that is not in regular communication with us. That kind of department may not have as clear an understanding of devolution as the Department for Education, for example, which has become accustomed, over many years, to seeing Welsh education issues dealt with here. If a Whitehall department only has very occasional dealings with us …

[38] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 173]*, 21 Tachwedd 2011

> ... a concordat is particularly helpful. With other departments that we deal with on a regular—even daily—basis, we may not even have reference to a concordat. Both sides, as it were, understand the rules of the game."[39]

Tystiolaeth

55. Gwnaethom holi'r Prif Weinidog ynghylch digonolrwydd trefniadau rhynglywodraethol. Dywedodd wrthym:

> "The structure is fine; there are plenty of organisations and agreements in place to govern the inter-governmental relationship. We have, of course, the joint ministerial committee, which meets in Plenary—if I remember—once a year and outside of that twice a year. There is the joint ministerial council on Europe, which also meets to deal with European matters. We have the memorandum of understanding, the devolution guidance notes, and the dispute avoidance and resolution protocol, which is linked up with the joint ministerial committee. The question is about the willingness to implement them. I do not believe that there is a need for a different structure, but there is always a need for a commitment to use that structure in order to facilitate better relations and, sometimes, to avoid disputes."[40]

56. Wrth wneud y sylwadau hyn, dywedodd y Prif Weinidog fod y setliad deddfwriaethol presennol yn un trafferthus, gan awgrymu bod y model pwerau a gedwir yn ôl fel sydd yn yr Alban, yn cynnig eglurder gwell, gan nodi:

> "The fact that we have a constitutional settlement that is not as clear as the Scottish settlement is bound to lead to disputes."[41]

57. Tynnodd sylw at y ffaith na allai Llywodraeth Cymru na Llywodraeth y DU oresgyn eu hanghytundeb ynghylch *Deddf Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) 2012*, gan arwain at y Goruchaf Lys yn datrys yr anghydfod. Drwy wneud hynny, dywedodd:

---

[39] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 176 a 178]*, 21 Tachwedd 2011
[40] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 56]*, 22 Ebrill 2013
[41] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 60]*, 22 Ebrill 2013

> "Actions such as that should be exceptional, but, under our present settlement, I do not think that they will be, in the future. There will be scope for more matters to be decided in the Supreme Court. That is not the way in which inter-governmental relationships should work. The machinery for dealing with inter-governmental relations works; the problem is that the basis on which that machinery works is not as clear as it might be."[42]

58. Nododd hefyd, er enghraifft, rai gwahaniaethau yn y ffordd yr oedd materion o ran datganoli yn cael eu diffinio yn y Memorandwm a'r Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli, a phwysleisiodd yr angen am well eglurder:

> "The more clarity that there is, the easier it is for inter-governmental relationships to work more efficiently, and the easier it is for officials and politicians to understand the limits of the different powers."[43]

59. Teimla'r Prif Weinidog hefyd y byddai DGN7, *Court Proceedings regarding devolution issues*, sydd heb ei gyhoeddi eto gan Lywodraeth y DU, yn werthfawr er mwyn sicrhau eglurder gwell ynghylch y setliad cyfansoddiadol a *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*. Fodd bynnag, lleisiodd rybudd drwy ddweud:

> "Heb eglurhad yn y ddeddfwriaeth, nid wyf yn gweld y byddai nodyn canllaw 7 yn gallu bod yn ddigon effeithiol."[44]

60. Awgrymodd y Prif Weinidog un ffordd bosibl o osgoi gwrthdaro:

> "One of the weaknesses that I perceive in the current settlement is that it is not possible, as far as I am aware, to go to the Supreme Court and ask for a ruling over whether something is in competence. It has to be done once a Bill has been taken through the Assembly. There is no way of getting a preliminary ruling to that extent. I know that there will be those who argue that you cannot really do that until you see the detail, which I appreciate, but sometimes there will be an issue

[42] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 60]*, 22 Ebrill 2013
[43] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 62]*, 22 Ebrill 2013
[44] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 69]*, 22 Ebrill 2013

where a ruling on the limits of the settlement would be quite useful."[45]

61. Siaradodd y Prif Weinidog hefyd am benderfyniad Llywodraeth y DU i wyrdroi ei gynlluniau i ddileu'r gofyniad bod aelod o Gymru ar y Comisiwn Penodiadau Barnwrol Annibynnol. Dywedodd wrthym sut y daeth hyn i fod:

> "What happened was that it was brought to my attention, to the best of my recollection, by officials. I raised the issue directly in November last year with the Lord Chancellor in a meeting and said that I objected to the original proposal. Then, on 29 January, the Lord Chancellor wrote to me, confirming that he had considered the matter further and had decided to include a Welsh commission representative in the Crime and Courts Bill."[46]

62. Dywedodd wrthym hefyd fod y cyfathrebu rhwng y ddwy Lywodraeth yn iawn o ran materion heb eu datganoli,[47] gan ychwanegu:

> "I do not see any issue at the moment in terms of there needing to be a more formal structure to deal with these issues, because non-devolved departments will engage with us. They are happy to have an exchange of correspondence, and to examine certain issues … I am not particularly concerned about the formal nature of the relationship between ourselves as a Government and departments at Whitehall that deal with issues that are not devolved to Wales."[48]

63. O ran concordatau, dywedodd y Prif Weinidog wrthym eu bod yn bwysig o ran sut maent yn llywodraethu cydberthynasau, ond:

> "The difficulty can sometimes come not in terms of the concordat but in terms of an understanding of the different governance in Wales on the part of departments that are not

---

[45] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 80]*, 22 Ebrill 2013
[46] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 111]*, 22 Ebrill 2013
[47] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 119]*, 22 Ebrill 2013
[48] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion [paragraff 119], 22 Ebrill 2013

used to dealing with devolved government in Wales. Reminding them of that is something that we keep on doing."[49]

64. Nid oedd yn gweld bod angen rhagor o goncordatau o ganlyniad i hyn, yn hytrach:

> "…the need for…a constant reminding of Whitehall departments of the nature of devolution, particularly in regard to Wales. Many of them are quite used to dealing with devolved counterparts in Scotland and Northern Ireland, and areas that are devolved there, but not in Wales. Quite often, it is those departments that find it more of a challenge to understand the nature of governance in Wales."[50]

Ein barn

65. Nodwn gymhlethdod y setliad datganoli presennol a'r heriau y mae'n eu creu ar gyfer cydberthynasau rhynglywodraethol. Rydym yn cytuno gyda'r Prif Weinidog bod y cymhlethdod hwn yn fwy tebygol o arwain at anghydfodau rhwng llywodraethau. Fodd bynnag, gall newid (os o gwbl) i'r setliad fod flynyddoedd i ffwrdd ac felly mae'n bwysig canolbwyntio ar sut y gellir gwella'r trefniadau presennol.

66. Ni ellir goramcangyfrif y pwysigrwydd o gael cydberthynas dda rhwng llywodraethau, gan gynnwys cyfathrebu amserol, o ystyried cymhlethdod y setliad presennol. Felly, mae'r dogfennau niferus - y Memorandwm, y Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli a'r concordatau - sy'n hwyluso gweithrediad llyfn y rhyngberthnasau cymhleth hyn, yn hollbwysig ac mae angen eu diweddaru'n rheolaidd, yn enwedig i ystyried profiad.

67. Gallai'r gwaith parhaus o adolygu a diweddaru'r dogfennau hyn gael ei roi o'r neilltu yng nghanol cyflymdra gwyllt a natur newidiol cyson gweithgarwch y llywodraeth. Er hynny, credwn y dylai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ymrwymo i raglen adolygu ffurfiol a rheolaidd os nad ydynt eisoes wedi gwneud hynny. Byddai adolygiad ffurfiol o'r fath hefyd yn atgoffa adrannau Whitehall yn rheolaidd o oblygiadau datganoli ar eu gwaith.

---

[49] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion *[paragraff 107]*, 22 Ebrill 2013
[50] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion *[paragraff 109]*, 22 Ebrill 2013

68. Gall hefyd fod yn ddefnyddiol gallu dod o hyd i fanylion y Memorandwm, a'r holl Nodiadau Cyfarwyddyd Datganoli a'r concordatau perthnasol ynghyd â throsolwg o'r rhyngberthnasau rhyngddynt mewn un lle hwylus, er mwyn cael gwell dealltwriaeth ymhlith y rheini sy'n darparu'r tasgau y mae'r dogfennau'n ceisio eu hwyluso.

69. Ar fater mwy penodol, nodwn y ffordd y mae Llywodraeth y DU wedi gwyrdroi ei chynlluniau i ddileu'r gofyniad bod aelod o Gymru ar y Comisiwn Penodiadau Barnwrol Annibynnol. Ymddengys inni, y tro hwn, bod y mater hwn wedi'i ddatrys oherwydd cyfarfod ar hap yn hytrach na phroses ffurfiol. Er nad ydym yn amau y byddai'r Prif Weinidog wedi ysgrifennu at yr Arglwydd Ganghellor ar y mater hwn, credwn y byddai manteision sylweddol o roi dulliau mwy ffurfiol ar waith ar gyfer ymdrin â materion sydd heb eu datganoli.

Argymhelliad 3: Rydym yn argymell y dylai Llywodraeth Cymru ystyried edrych ar ddatblygu dulliau ffurfiol gyda Llywodraeth y DU i ymdrin â materion polisi penodol sydd heb eu datganoli, sy'n effeithio ar Gymru.

70. Nodwn hefyd sylwadau'r Prif Weinidog ynghylch *Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 7: Court Proceedings regarding devolution issues.* Rydym yn cytuno ag ef y byddai'n werthfawr sicrhau gwell eglurder o'r setliad cyfansoddiadol a *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*, yn arbennig o ystyried bod dau Fil eisoes wedi'u cyfeirio i'r Goruchaf Lys.

Argymhelliad 4: Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU yn cyhoeddi Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 7: *Court Proceedings regarding devolution issues as a matter of urgency*.

71. Nodwn gyda diddordeb sylwadau'r Prif Weinidog (ym mharagraff 59) ynghylch cynnal gwrandawiadau cyn y broses ddeddfu yn y Goruchaf Lys ar faterion sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol. Er y gallwn ddychmygu rhai anawsterau ymarferol gyda dull o'r fath, credwn y byddai rhywfaint o werth i Lywodraeth Cymru archwilio'r mater hwn yn fanylach.

Atodiad A – Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU (Mawrth 2012): argymhellion ac ymatebion dilynol

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 y Llywodraeth: Derbyn
Ymateb y Pwyllgor Busnes: Nodi

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 y Llywodraeth: Derbyn yn rhannol

Argymhelliad 3: Rydym yn argymell y dylid diwygio a chyhoeddi'r Canllawiau Datganoli 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 y Llywodraeth: Derbyn

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 y Llywodraeth: Derbyn

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 y Llywodraeth: Derbyn
Ymateb y Pwyllgor Busnes: Derbyn

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) yn cael ei gyfeirio at bwyllgor Cynulliad i graffu arno, ac eithrio mewn amgylchiadau eithriadol.

Ymateb y Llywodraeth: Gwrthod
Ymateb y Pwyllgor Busnes: Derbyn mewn egwyddor

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 y Llywodraeth: Gwrthod
Ymateb y Pwyllgor Busnes: Derbyn mewn egwyddor

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 y Llywodraeth: Gwrthod

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 y Llywodraeth: Mater i Gomisiwn y Cynulliad yw hwn
Ymateb y Comisiwn: Wrth ystyried ein blaenoriaethau ar gyfer ein cynigion cyllideb ar gyfer 2013-14 a gweddill y Pedwerydd Cynulliad, bydd y Comisiwn yn parhau i sicrhau bod yr holl gymorth angenrheidiol ar gael.

Argymhelliad 10: Rydym yn argymell bod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol 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 y Llywodraeth: Derbyn

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

- fel eu bod yn ei gwneud yn ofynnol bod Llywodraeth 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 y Llywodraeth: Derbyn mewn egwyddor
Ymateb y Pwyllgor Busnes: Derbyn mewn egwyddor

Atodiad B – Llythyr gan y Prif Weinidog, 10 Gorffennaf 2013 (Saesneg yn Unig)

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref: MB/FM/2597/13

David Melding AM
Chair, Constitutional and Legislative Affairs Committee
National Assembly for Wales
Cardiff
CF99 1NA

10 July 2013

Dear David

The Constitutional and Legislative Affairs Committee's report on its inquiry into powers granted to Welsh Ministers in UK laws

Following my evidence to the Committee on 22 April, I am writing to provide an update on some of the matters we discussed.

Implementation of recommendation 5 of the Committee's report

This recommendation relates to extending the application of the Legislative Consent process to cover modification of Welsh Ministers' functions which are outside Assembly legislative competence.

While I agree with this recommendation, it can only be taken forward if the UK Government will agree to amend Devolution Guidance Note 9 to acknowledge that the Assembly's consent should be sought in these circumstances. The Secretary of State for Wales takes the view that the different application of the LCM process in Wales compared with Scotland and Northern Ireland is justified by the nature of the devolution settlements.

I undertook to continue to press the Secretary of State on this.. I have written to him again, and intend to raise the issue with him at one of our regular bilateral meetings.

Guidance for Welsh Government officials on liaison with the UK Government over Assembly Bills, Parliamentary Bills and Section 109 Orders.

Work is underway to update the earlier guidance on this which is significantly out of date. This is, in effect, the Welsh Government counterpart to DGN 9 and DGN 17. Subject to consultation with the Wales Office, I hope to be in a position to share this guidance with the Committee by the end of the year.

Implementation of recommendation 1 of the Committee's report

In response to this recommendation, the Welsh Government agreed to lay a memorandum before the Assembly setting out our understanding of the Sewel convention as it applies to Wales.

Most changes to Standing Orders flowing from the Committee's recommendations, apart from that relating to extending the LCM process to cover Welsh Ministers' functions outside Assembly legislative competence, have been made or are about to be made. We will, therefore, now proceed with drafting a statement, which I will share with the Committee after the Assembly returns from the Summer recess, prior to laying before the Assembly.

Work on a Welsh statute book

Finally, the Committee asked me about our progress in improving access to legislation and I undertook to respond in writing with more detailed information.

It is important to be clear about the elements of the work involved when talking about what has been referred to as a "Welsh statute book".

The statement made by the Counsel General in June 2012, related to one specific aspect of the work currently underway, which is ensuring that the legislation.gov.uk website is available in the Welsh language. We are not talking here about ensuring that the legislation of the National Assembly and the Welsh Ministers is published in Welsh - that is happening and always has. We are talking about translating the website itself. I am pleased to be able to inform the Committee that, after a delay caused by the work being more complex than anticipated, the new site is in its final testing stages, part of which involves Welsh Government officials checking its content. The launch of the newly bilingual site is therefore imminent.

The other elements of the work are longer term projects. A comprehensive Welsh statute book requires a commitment over many years to separate, consolidate and restate legislation that currently applies to England or the rest of the UK as well as Wales. The scale of such a project is vast and there are no quick fixes or easy answers. It will take time. The Counsel General is continuing to consider means in which this work could be accelerated and the resources involved in doing so.

Similarly the Welsh Government's collaboration with Westlaw to create an online encyclopaedia of Welsh laws is also a huge task and remains a work in progress. The Counsel General answered an Oral Question on this issue in plenary on 19 June, and will inform Members of further progress in due course.

Yours sincerely

CARWYN JONES