

**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**  
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol  
a Deddfwriaethol

Ymchwiliad i'r pwerau a roddir i  
Weinidogion Cymru yn neddfau'r DU

Mawrth 2012



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](http://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 8242  
Ffacs: 029 2089 8021  
E-bost: [PwyllgorMCD@cymru.gov.uk](mailto:PwyllgorMCD@cymru.gov.uk)

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2012  
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 difriol. 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

Mawrth 2012



## Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar 15 Mehefin 2011. Ei gylch gwaith yw ymgymryd â swyddogaethau ac arfer pwerau'r pwyllgor cyfrifol a osodwyd allan yn Rheolau Sefydlog. Mae hyn yn cynnwys ystyried ac adrodd ar unrhyw fater deddfwriaethol cyffredinol ei natur o fewn neu'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru.

### 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

---

<b>Argymhellion y Pwyllgor</b> .....	<b>4</b>
<b>Rôl y Pwyllgor a Cefndir yr Ymchwiliad</b> .....	<b>6</b>
Rôl y Pwyllgor .....	6
Cefndir yr Ymchwiliad .....	6
Y dystiolaeth a gafwyd .....	7
<b>Materion yn codi o'r ymchwiliad</b> .....	<b>8</b>
Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol .....	8
Confensiwn Sewel .....	8
Datblygiadau Diweddar .....	9
Statws Confensiwn Sewel .....	9
Trefniadau ar gyfer Ystyried Cynigion Cydsyniad .....	11
Yr angen am Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol .....	11
Hysbysiad cynnar o Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol .....	15
Y Rhaglen Ddeddfu .....	15
Cyswllt Rhynglywodraethol .....	16
Canllawiau ar Ddatganoli .....	19
Capasiti Llywodraeth Cymru .....	23
Trefniadau Craffu y Cynulliad .....	24
Rheol Sefydlog 29 .....	24
Rheol Sefydlog 30 .....	25
Trefniadau Senedd yr Alban .....	26
Gwaith craffu yn San Steffan .....	29
Capasiti Craffu y Cynulliad .....	32
Gwybodaeth am Bwerau Gweinidogion Cymru .....	33
Craffu ar Orchmynion a wneir gan Weinidogion y DU sy'n effeithio ar Gymhwysedd Deddfwriaethol y Cynulliad .....	35
Materion cysylltiedig .....	36
<b>Casgliad</b> .....	<b>38</b>
<b>Tystion</b> .....	<b>39</b>

<b>Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig .....</b>	<b>41</b>
--	-----------



# Argymhellion y Pwyllgor

---

Mae argymhellion y Pwyllgor i'w gweld isod, yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr Adroddiad hwn. Cyfeiriwch at dudalennau perthnasol yr adroddiad i weld y dystiolaeth atodol a'r casgliadau:

**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. **tudalen 10**

**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. **tudalen 16**

**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. **tudalen 23**

**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. **tudalen 24**

**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. **tudalen 28**

**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 30 bellach), oni bai bod amgylchiadau eithriadol, yn cael ei gyfeirio at bwyllgor Cynulliad i graffu'n fanwl arno. **tudalen 28**



**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.

**tudalen 28**

**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.

**tudalen 29**

**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.

**tudalen 33**

**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.

**tudalen 34**

**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.

**tudalen 37**

# Rôl y Pwyllgor a Cefndir yr Ymchwiliad

---

## Rôl y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21<sup>1</sup> ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru neu mewn perthynas â rheini.
2. O fewn hynny, mae'r Pwyllgor yn ystyried pwysigrwydd gwleidyddol a chyfreithiol pob offeryn statudol neu offeryn statudol drafft a wneir gan Weinidogion Cymru a'r agweddau technegol arnynt, ac yn cyflwyno adroddiad ynghylch a ddylai'r Cynulliad roi sylw arbennig i'r offeryn ar sail y Rheolau Sefydlog.
3. Mae'r Pwyllgor hefyd yn ystyried pa mor briodol yw darpariaethau Biliau'r Cynulliad a Senedd y DU sy'n rhoi'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, y Prif Weinidog neu'r Cwnsler Cyffredinol, ac yn cyflwyno adroddiad arnynt.

## Cefndir yr Ymchwiliad

4. Ym mis Mehefin 2011, cytunodd y Pwyllgor i gynnal ymchwiliad i'r arfer o roi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth yn uniongyrchol i Weinidogion Cymru drwy Ddeddfau'r DU.
5. Roedd hyn o ddiddordeb uniongyrchol oherwydd, er bod Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 bellach mewn grym, roedd deddfwriaeth bwysig o San Steffan, fel y Bil Cyrff Cyhoeddus<sup>2</sup> a'r Bil Lleoliaeth<sup>3</sup>, yn parhau i roi pwerau yn uniongyrchol i Weinidogion Cymru heb drafod hynny â'r Cynulliad Cenedlaethol.
6. Y cylch gorchwyl y cytunwyd arno ar gyfer yr ymchwiliad oedd i archwilio:
  - Hyd a lled y gwaith craffu y mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn ei wneud ar hyn o bryd ar y pwerau dirprwyedig a roddir i Weinidogion Cymru drwy ddarpariaethau yn Neddfau'r DU a thrwy dulliau statudol eraill;

---

<sup>1</sup> Rheolau Sefydlog y Pedwerydd Cynulliad – Cynulliad Cenedlaethol Cymru

<sup>2</sup> Deddf Cyrff Cyhoeddus 2011 bellach (2011 p.24)

<sup>3</sup> Deddf Lleoliaeth 2011 bellach (2011 p.20)

- I ba raddau y gall y Cynulliad Cenedlaethol graffu'n fanwl ar brosesau o'r fath drwy ei Reolau Sefydlog;
- Pa mor berthnasol yw Canllawiau ar Ddatganoli Llywodraeth y DU yng ngoleuni datblygiadau'r cyfansoddiadol diweddar yng Nghymru;
- Y gweithdrefnau ar gyfer Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol o'u cymharu â'r sefyllfa yn y deddfwrfeydd datganoledig eraill.
- Unrhyw fater arall sy'n berthnasol i'r ymchwiliad.

### ***Y dystiolaeth a gafwyd***

7. Cyhoeddodd y Pwyllgor gais am dystiolaeth ysgrifenedig ym mis Awst 2011. Cafwyd cyflwyniadau gan nifer o sefydliadau ac unigolion, a gyhoeddwyd ar ein tudalennau ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol. Ceir rhestr o'r rheini a gyflwynodd dystiolaeth ysgrifenedig yn yr Atodiad ar ddiwedd yr adroddiad hwn.

8. Clywsom dystiolaeth lafar gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru, Prifysgol Cymru; Dr Paul Cairney, Prifysgol Aberdeen; David Davies AS, cadeirydd y Pwyllgor Materion Cymreig; Mr Alan Trench; Mr Richard Parry, Prifysgol Caeredin; Cyngor Ffoaduriaid Cymru; Undeb Amaethwyr Cymru; a'r Prif Weinidog, y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC.

# Materion yn codi o'r ymchwiliad

---

## Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol

### *Confensiwn Sewel*

9. Mae Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn deillio o *Gynigion Sewel* a ddefnyddiwyd mewn perthynas â setliad datganoli yr Alban. Enwyd *Confensiwn Sewel* ar ôl yr Arglwydd Sewel (yr Ysgrifennydd Gwladol yn Swyddfa'r Alban yn ystod taith *Deddf yr Alban 1998* drwy'r Senedd), a ddywedodd yn ystod cyfnod Pwyllgor Tŷ'r Arglwyddi o graffu ar y Bil fod y Llywodraeth yn disgwyl yr hyn a ganlyn: *"a convention to be established that Westminster would not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish Parliament"*.

10. Disgrifiodd un tyst arwyddocad confensiwn Sewel fel a ganlyn: *"...within the framework of an unwritten constitution and a system that remains underpinned by a doctrine of parliamentary sovereignty at Westminster, this is as close to a hard and fast form of entrenchment of the constitutional settlement as we are likely to get."*<sup>4</sup>

11. Ers i Gynulliad Cymru gael pwerau deddfu sylfaenol am y tro cyntaf yn 2007 (mewn perthynas â materion lle'r oedd ganddo gymhwysedd deddfwriaethol) o dan Rhan 3 o Ddeddf 2006, mae'r egwyddor o geisio Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol wedi'i hystyngi i Gymru hefyd.

12. Mae'r pwerau a drosglwyddwyd gan ddefnyddio'r cynigion hyn yn aml yn fân bwerau neu'n bwerau technegol ond maent hefyd wedi cynnwys pwerau pwysig dros feysydd polisi arwyddocaol. Dywedodd Undeb Amaethwyr Cymru yr hyn a ganlyn wrthym mewn perthynas â'r *Bil Cyrff Cyhoeddus*:

"... There are definitely big chunks in the Public Bodies Bill, such as the merger of the Countryside Council for Wales, the Forestry Commission and the Environment Agency, that will have big impacts in Wales in the future. It will have an impact

---

<sup>4</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 31 Hydref 2011, paragraff 32, Alan Trench

on our members when those three bodies are merged together—the likelihood is that they will be merged ....”<sup>5</sup>

### ***Datblygiadau Diwedd***

13. Cytunwyd ar Femorandwm Cyd-ddealltwriaeth wedi'i ddiwygio rhwng Llywodraeth y DU, Gweinidogion yr Alban, Gweinidogion Cymru a Phwyllgor Gweithredol Gogledd Iwerddon ar 8 Mehefin 2011. Roedd hwn yn cadarnhau'r egwyddorion cydweithredu sy'n sail i'r berthynas rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig<sup>6</sup>. Mewn perthynas â busnes Senedd y DU, mae'r Memorandwm yn nodi:

“The United Kingdom Parliament retains authority to legislate on any issue, whether devolved or not. It is ultimately for Parliament to decide what use to make of that power. However, the UK Government will proceed in accordance with the convention that the UK Parliament would not normally legislate with regard to devolved matters except with the agreement of the devolved legislature. The devolved administrations will be responsible for seeking such agreement as may be required for this purpose on an approach from the UK Government.”<sup>7</sup>

14. Yn ymarferol, mae hyn yn golygu y bydd cydsyniad Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Senedd yr Alban yn cael ei geisio os bydd Bil San Steffan yn cynnwys darpariaethau sy'n ymwneud â swyddogaethau datganoledig. Fodd bynnag, pwysleisir mai datganiad o fwriad gwleidyddol yw'r Memorandwm ac na ddylid ei ddehongli fel cytundeb gorfodol.

15. Ar 8 Chwefror 2011, gwrthododd y Cynulliad gymeradwyo Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar ddarpariaethau Paneli'r Heddlu a Throseddau yn y *Bil Diwygio'r Heddlu a Chyfrifoldeb Cymdeithasol*. Diwygiwyd y Bil o ganlyniad i hynny i roi'r darpariaethau y tu hwnt i gymhwysedd datganoledig mewn perthynas â llywodraeth leol.

### ***Statws Confensiwn Sewel***

16. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, dadleuodd Alan Trench y byddai'n ddymunol cael cefnogaeth amlycach gan Senedd y DU i gonfensiwn

---

<sup>5</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Tachwedd 2011, paragraff 32, Andrew Gurney

<sup>6</sup> Datganiad Ysgrifenedig, y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, Prif Weinidog Cymru, *Y Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth*, 29 Mehefin 2011.

<sup>7</sup> *ibid*

Sewel. Gwnaeth achos hefyd dros gael y Cynulliad i gymeradwyo'r confensiwn yn ffurfiol (yn ei dystiolaeth lafar<sup>8</sup> awgrymodd y dylid cael penderfyniad ar ffurf datganiad gan y Cynulliad). Dywedodd:

“At present, the foundation of the Sewel convention is Lord Sewel’s statement in Parliament when it was first mentioned, and the Memorandum of understanding – an agreement between governments. In my view, it would be desirable for the convention to have a stronger basis at Westminster, such as endorsement as by a resolution of the two Houses. That is obviously a matter for Parliament. However, the Assembly itself might wish to endorse the convention, and set out what it considers it means and what action the Welsh Government should take to comply with it. That would serve as an authoritative direction to the Welsh Government about what it needs to do to address these issues in future.”<sup>9</sup>

### *Ein Barn Ni*

17. Mae 15 blynedd wedi mynd heibio ers y cyhoeddwyd confensiwn Sewel. Dros y rhan fwyaf o'r amser hwnnw, bu'n gymwys i'r Alban bron yn unig. Mae'r newidiadau i setliad datganoli Cymru a ddaeth yn sgîl Deddf Llywodraeth Cymru 2006 a'r refferendwm a gynhaliwyd y llynedd yn golygu y bydd y confensiwn yn fwyfwy perthnasol i Gymru a'r Cynulliad.

18. Mae'r egwyddor a nodwyd gan yr Arglwydd Sewel, sef na fyddai San Steffan fel arfer yn deddfu mewn perthynas â materion datganoledig heb ganiatâd y ddeddfwrfa ddatganoledig, yn un y byddai'r Cynulliad yn ei gymeradwyo, heb os, ond ni thrafodwyd y mater yn fanwl gan y Cynulliad Cenedlaethol. Am y rheswm hwnnw, credwn y byddai'n ddefnyddiol i'r Cynulliad ystyried cynnig sy'n nodi'n glir beth yw ei ddealltwriaeth o'r confensiwn a sut y dylai Llywodraeth Cymru gydymffurfio ag ef.

**Argymhelliad 1: Rydym yn argymhell 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.**

---

<sup>8</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 31 Hydref 2011, paragraff 89

<sup>9</sup> Papur y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, cyfeirnod CLA(4)-09-11(p12)

## ***Trefniadau ar gyfer Ystyried Cynigion Cydsyniad***

19. Mae gan y Cynulliad Cenedlaethol a Senedd yr Alban drefniadau ar waith ar gyfer ystyried cydsyniad deddfwriaethol. Maent yn debyg mewn rhai ffyrdd ond mae gwahaniaethau mawr rhyngddynt hefyd, ac ystyrir y rhain yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn. Fodd bynnag, yn sylfaenol, mae'n ofynnol bod Llywodraethau'r ddau gorff yn rhoi'r canlynol iddynt:

- gwybodaeth am unrhyw gynnig mewn Bil gan Senedd y DU sy'n effeithio ar eu cymhwysedd deddfwriaethol yn ogystal â'r rhesymau pam y credir bod cynnig o'r fath yn briodol o dan yr amgylchiadau (Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol);
- cyfle i bwyllgor graffu ar y cynigion; a
- caniatâd i'r Cynulliad neu'r Senedd gyfan wneud y penderfyniad terfynol ynghylch a ddylid rhoi'r cydsyniad (Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol).

20. Ar ôl y refferendwm ym mis Mawrth 2011, mae cwmpas Cymhwysedd Deddfwriaethol Cynulliad Cymru bellach yn llawer mwy nag yr oedd yn y trydydd Cynulliad. Felly, mae'n debygol y bydd yr angen i'r Cynulliad gymeradwyo darpariaethau yn neddfwriaeth San Steffan yn parhau yn y dyfodol, er nad yw'n glir eto i ba raddau y gallai ehangu.<sup>10</sup>

## **Yr angen am Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol**

21. Eglurodd y Prif Weinidog yn ei dystiolaeth ysgrifenedig<sup>11</sup> ymagwedd gyffredinol Llywodraeth Cymru tuag at ddefnyddio Biliau'r DU a'r amgylchiadau lle y gallai darpariaeth o'r fath fod yn briodol:

“Taking provision in a UK Bill can enable pragmatic solutions to be reached in a timely fashion, while simultaneously respecting the competence of the Assembly through the LCM process. It can be a matter of practical good government for such provisions to be included in a UK Bill. Examples of where such an approach would be appropriate could include:

---

<sup>10</sup> Gweler, er enghraifft, farn y Prif Weinidog ar y defnydd o Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn y dyfodol (Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Tachwedd 2011, paragraff 90). I gael barn amgen, gweler tystiolaeth ysgrifenedig Alan Trench (Papur y Pwyllgor, cyfeirnod CLA(4)-09-11(p12), paragraff 12) a'r dystiolaeth lafar (Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 31 Hydref 2011, paragraffau 55-58).

<sup>11</sup> Papur y Pwyllgor, cyfeirnod CLA(4)-12-11(p1)

- when the UK Government’s legislative proposal would be appropriate for Welsh circumstances but there is no time available for similar provisions to be brought forward in the Assembly;
- where the inter-connected nature of the relevant Welsh and English administrative systems mean that it is most effective and appropriate for provision for both to be taken forward at the same time in the same legislative instrument;
- where the devolved provisions in question are minor or technical and non-contentious;
- where the UK Bill covers both devolved and non-devolved matters and the Westminster route must be taken in order to achieve the policy objective;
- where the competence of the Assembly and/or the powers of the Welsh Ministers would be extended in a way that could not be achieved through an Assembly Act, given the limits on the Assembly’s legislative competence.”

22. Fodd bynnag, yn ei dystiolaeth lafar, pwysleisiodd fod gallu’r Cynulliad i wneud ei ddeddfau ei hun wedi newid ymagwedd Llywodraeth Cymru tuag at ddefnyddio Deddfau’r DU i wneud deddfwriaeth i Gymru:

“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.”<sup>12</sup>

23. Roedd y *Bil Cyrff Cyhoeddus* diweddar<sup>13</sup> yn dirprwyo pwerau gwneud is-ddeddfwriaeth arwyddocaol i Weinidogion Cymru. Wrth siarad am y Bil, cytunodd y Prif Weinidog fod y Llywodraeth yn ei weld fel cyfle i gael rhagor o swyddogaethau ar gyfer y setliad datganoli, ond pwysleisiodd na fyddai ymagwedd o’r fath yn briodol yn y dyfodol:

“Yes, it [the Welsh Government] did [see it as an opportunity to acquire more functions]. Bearing in mind that the Public Bodies Bill predated the referendum, we did not have the legislative

---

<sup>12</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Tachwedd 2011, paragraff 90

<sup>13</sup> Deddf Cyrff Cyhoeddus 2011 bellach, p. 24



capacity that we now have. 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.”<sup>14</sup>

24. Fodd bynnag, nid yw hyn yn golygu y bydd yr angen am Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a’r defnydd ohonynt yn lleihau. Dywedodd Dr Paul Cairney o Brifysgol Aberdeen wrthym y bu nifer sylweddol o Gynigion o’r fath (Cynigion Sewel) yn yr Alban ers sefydlu’r Senedd. Fodd bynnag, dywedodd hefyd, er bod rhai o’r cynigion yn ddadleuol, nad oedd y rhifau yn egluro’r sefyllfa yn llwyr:

“There have been roughly 100 Sewel motions produced in 10 or so years. When they were controversial in Scotland in the first few years, the suggestion was that there were as many Sewel motions being passed as there were pieces of Scottish Parliament legislation. That, in itself, was misleading because the motions referred to small parts of larger Bills. It was not that Westminster was constantly legislating on Scotland’s behalf. There have been a handful of cases where it seems that the Scottish Government has deliberately passed the issue back to Westminster because it seems too controversial. ...”<sup>15</sup>

25. Dywedodd hefyd:

“...Those [controversial] examples are fairly infrequent. I present the view that almost all of these motions are innocuous. The numbers do not give a sense of the size of the process.”<sup>16</sup>

26. Roedd Alan Trench yn disgwyl hefyd y byddai rhagor o gynigion yn y dyfodol o ganlyniad i’r cynnydd yng nghymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad:

“The Sewel convention is likely to be more important in the working of Welsh devolution, now that the Assembly has acquired primary legislative powers, than it is in Scotland.

---

<sup>14</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Tachwedd 2011, paragraff 92

<sup>15</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 10 Hydref 2011, paragraff 9

<sup>16</sup> Ibid, paragraff 11

While it remains important in a Scottish context, the reasons for that are much stronger for Wales. The convention's use in Scotland largely arises from the administrative entanglement of governmental functions between Scotland and England, as well as overlaps between reserved and devolved functions. That administrative entanglement is all the greater for Wales, and so the convention is likely to need to be used more often. In a Scottish context, it has been clear that the main driver of its use has been the Westminster legislative programme (rather than Scottish authorities using UK legislation as a convenient practical vehicle to achieve their objectives – though that has happened as well).<sup>17</sup>

### *Ein barn ni*

27. Cyn y refferendwm ym mis Mawrth 2011, gallai Llywodraeth Cymru ddefnyddio Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol a'r weithdrefn ar gyfer gwneud Mesurau i gael pwerau newydd i'w helpu i fynd i'r afael â'i hamcanion polisi. Fodd bynnag, roedd hon yn broses hir fel arfer, ac roedd yn aml yn rhwystredig. Felly, roedd rhesymau pragmataidd clir dros ddefnyddio deddfwriaeth San Steffan pan fyddai cyfle i roi pwerau ychwanegol i Weinidogion Cymru.

28. Roedd y dull pragmataidd hwn, a amlinellwyd gan y Prif Weinidog, yn ddealladwy, a gellid ei amddiffyn yn y rhan fwyaf o achosion, ond nid yw hynny bellach yn wir i raddau helaeth. Ni ddylid diystyru'r cyfle i ddefnyddio Biliau San Steffan am fân resymau a rhesymau technegol, neu mewn argyfwng, ond roeddem yn falch o nodi barn glir y Prif Weinidog ei fod yn disgwyl mai Bil Cynulliad fyddai'r dull arferol a ddefnyddir yn y dyfodol ar gyfer trosglwyddo pwerau i Weinidogion Cymru.

29. Fodd bynnag, mae Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn parhau i fod yn ffordd resymol o ymdrin â materion technegol a materion nad ydynt yn rhai dadleuol. Gellir eu defnyddio hefyd i ehangu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

30. Am y rhesymau hynny, credwn ei bod yn debygol y bydd nifer sylweddol uwch o gynigion yn cael eu gosod gerbron y Cynulliad nag a

---

<sup>17</sup> Papur y Pwyllgor, cyfeirnod CLA(4)-09-11(p12) paragraff 9 (Gweler hefyd y Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 31 Hydref 2011, paragraffau 56 & 58)

gafwyd yn y gorffennol. Credwn fod hyn yn dderbyniol yn eang ar yr amod nad ydynt yn datblygu'n gyfrwng ar gyfer deddfwriaeth bwysig neu ddeddfwriaeth sy'n ddadleuol yn wleidyddol y gellir eu gwneud mewn Deddf Cynulliad (oni bai bod rhesymau clir dros wneud hynny, fel cryn frys neu ystyriaethau trawsffiniol cymhleth).

## **Hysbysiad cynnar o Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol**

### ***Y Rhaglen Ddeddfu***

31. Er mwyn cryfhau rôl Senedd yr Alban yn y broses Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol, argymhellodd Pwyllgor Gweithdrefnau Senedd yr Alban yr hyn a ganlyn yn 2005:

“... the Executive should provide information about the implications of the Bills announced in each Queen’s Speech in a letter to the Presiding Officer, copied to all MSPs including committee conveners, and then brought prominently to the attention of the public through the Bulletin.”<sup>18</sup>

32. Anfonwyd y llythyr diweddaraf,<sup>19</sup> a oedd yn cynnwys gwybodaeth am y Biliau yn rhaglen ddeddfu Llywodraeth y DU y mae angen cydsyniad Senedd yr Alban ar eu cyfer, at Alex Fergusson MSP, Llywydd Senedd yr Alban, gan Bruce Crawford MSP, y Gweinidog Busnes Seneddol, ar 25 Mai 2010.

33. Yn ei thystiolaeth i'r Pwyllgor ar 3 Hydref, nododd Canolfan Llywodraethiant Cymru yr hyn a ganlyn mewn perthynas â system rhybudd cynnar:

“We would suggest a dual approach: liaising between Parliament and committees, and ensuring that the Executive warns you in advance or as early as possible in the system. We think that the current two-week delay after introduction is a little too late for efficiency.”<sup>20</sup>

34. Pan ofynnwyd i'r Prif Weinidog a fyddai'n ddefnyddiol cyflwyno trefniadau tebyg yng Nghymru, cytunodd ar yr hyn a ganlyn:

---

<sup>18</sup> Senedd yr Alban, Adroddiad y Pwyllgor Gweithdrefnau, [The Sewel Convention](#), Hydref 2005, paragraff 2, paragraff 213

<sup>19</sup> Llywodraeth yr Alban, [Bruce Crawford \(y Gweinidog Busnes Seneddol\), Llythyr at Alex Fergusson MSP: Araith y Frenhines 2010](#) (Saesneg yn unig) 25 Mai 2010

<sup>20</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2011, paragraff 70

“This year’s Queen’s Speech will be the first since we have acquired our new powers. I am more than happy to consider adopting the Scottish practice.”<sup>21</sup>

### *Ein barn ni*

35. Rydym yn croesawu parodrwydd y Prif Weinidog i ystyried y dull a ddefnyddir, yn effeithiol mae’n debyg, yn yr Alban:

**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.**

### *Cyswllt Rhynglywodraethol*

36. Cyn i Femorandwm a Chynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ddod gerbron y Cynulliad, mae’n amlwg ei bod yn debygol bod Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru, a gweinyddiaethau datganoledig eraill, o bosibl, wedi ystyried y mater yn drylwyr.

37. Mewn cyflwyniad ysgrifenedig, eglurodd Swyddfa Cymru y broses fel a ganlyn:

“22. The UK Government considers the procedures for LCMs in the Assembly to be a matter for the Assembly itself, in consultation with the Welsh Government. However, we consider it important that the Welsh Government agrees with the UK Government to promote an LCM in the Assembly before a parliamentary Bill is introduced which includes provision in an area within the Assembly’s legislative competence. That should include a commitment to support that LCM, and to lay a motion and an accompanying legislative consent memorandum in the Assembly as soon as possible after the parliamentary Bill is introduced.

23. The Assembly should ideally give its consent well before, but at least by, the time the relevant clauses are considered in

---

<sup>21</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Tachwedd 2011, paragraff 152

Committee in the House of introduction, and certainly before the Bill reaches its final amending stage in the House of introduction. The absolute deadline (which applies primarily in relation to amendments to relevant clauses which trigger the need for an LCM) is the last opportunity for the clauses to be amended while the Bill is still before Parliament.

24. The UK Government is mindful of the need for Whitehall departments and the Welsh Government to work together closely as the Welsh Government prepares a motion, in order to meet these deadlines. Certain factors inevitably complicate the process, including the fact that the sitting and recess dates for Parliament and the Assembly are not always the same, and that amendments may be made to a Bill after its introduction which trigger the need for an LCM. We consider it important that Bill Teams in Whitehall departments are aware of these factors. Another important factor is that the Assembly's Business Committee may refer a legislative consent memorandum to another Assembly committee or committee(s) for consideration, and the Assembly would not debate an LCM until the committee has reported.

25. This process makes it all the more important for LCMs to be presented to the Assembly in a timely way, and for the UK Government and the Welsh Government to engage as early as possible about bringing forward an LCM for the Assembly to consider. By the same token, it is also important for the Assembly to be respectful of the parliamentary process, and deadlines, in managing the process of considering an LCM."<sup>22</sup>

38. Yn yr Alban, cyflwynir Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol o fewn dyddiau i gyhoeddi'r Bil yn San Steffan fel arfer, sy'n awgrymu bod cysylltiad agos rhwng gweision sifil yn yr Alban a Whitehall cyn ei gyhoeddi. Yng Nghymru, caiff Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol eu cyhoeddi yn llawer diweddarach sy'n rhoi llai o amser i graffu arnynt yn effeithiol. Ystyriwyd y Memorandwm atodol ar y Bil Diwygio Lles gan y Pwyllgor Plant a Phobl Ifanc<sup>23</sup>. Nododd y Pwyllgor yr hyn a ganlyn ynghylch Senedd yr Alban:

---

<sup>22</sup> Papur y Pwyllgor, cyfeirnod CLA(4)-12-11(p2)

<sup>23</sup> Papur y Pwyllgor, cyfeirnod CLA(4)-03-12(p1&p2) - Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol atodol ar y Bil Diwygio Lles

“[it] already considered the Welfare Reform Bill at length last year and it has been the subject of 4 committee reports between October and December, including consideration of the amendments that were laid before the Assembly for consideration on 3rd January 2012.”

39. Wrth egluro pam y cafodd y Memorandwm sy'n gysylltiedig â'r gwelliannau hyn ei osod yn llawer diweddarach yn y Cynulliad nag yn Senedd yr Alban, dywedodd Gwenda Thomas AC, y Dirprwy Weinidog:

“...It was not until mid November 2011 that the UK Government offered further legislative concessions and not until late in December that it confirmed it would start the process to table those further amendments in the House of Lords.

It was in Welsh interests to hold off agreement to table a Legislative Consent Motion, signifying agreement to what the Bill would contain relating to the [Social Mobility and Child Poverty] Commission until we were satisfied as to what that content would finally be.”

40. Dywedodd hefyd:

“The Standing Orders of the Scottish Parliament differ from those of the National Assembly. The Scottish Government need only table a Legislative Consent Motion after the committee which has considered a Legislative Consent Memorandum has reported. Therefore it was able to state in the memorandum laid in October that it was not yet content with what the Bill contained regarding the Commission but when it came to table the Legislative Consent Memorandum, which was debated on 22 December it was able to propose that the Parliament should give consent on that point.”

*Ein barn ni*

41. Ymddengys bod y gweithdrefnau presennol wedi creu cymhelliant gwrthnysig i beidio â rhoi gwybodaeth i'r Cynulliad yn gynnar yn y broses ac i symud ymlaen dim ond pan fydd cytundeb ar yr holl fanylion. Mae hyn yn golygu nad oes llawer o amser i wneud gwaith craffu ac na all y broses graffu ddylanwadu ar ffurf derfynol y cynnig deddfwriaethol o dan sylw (ar wahân i drwy'r dewis dinistriol o wrthod y cynnig).

42. Yn ogystal, nid ymddengys bod y cyfyngiadau amserlennu, y mae Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yn rhoi cymaint o bwyslais arnynt, yn ffactor yn ystyriaeth Senedd yr Alban o Gynigion Cysyniad Deddfwriaethol. Dywedodd Dr Paul Cairney wrthym:

“Yes, as far as I am aware, they [LCMs] are all now subject to committee consideration. It is a routine process in that sense. However, the amount of time dedicated to that process varies from a few lines in the Official Report to many pages. With regard to how that affects the legislative process, I have never got the sense that the consideration of these motions has slowed down any UK legislation. There is now fairly good advance warning of what is going to happen, and there is plenty of time for them to report before anything goes any further.”<sup>24</sup>

43. Rydym yn ymdrin yn fanylach â threfniadau craffu a Rheolau Sefydlog y Cynulliad yn ddiweddarach yn yr adroddiad, lle mae gennym nifer o argymhellion penodol i’w gwella.

### ***Canllawiau ar Ddatganoli***

44. Mae’r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth y cyfeirwyd ato ynghynt yn nodi’r egwyddorion cydgysylltu sy’n sail i’r berthynas rhwng Llywodraeth y DU a’r gweinyddiaethau datganoledig.

45. Ceir canllawiau manylach ar gyfer gweision sifil yn yr 16 o Ganllawiau ar Ddatganoli<sup>25</sup>. Caiff y rhain eu paratoi i gynorthwyo gweision sifil Whitehall i ymdrin ag agweddau ar ddatganoli. Swyddfa’r Cabinet sy’n gyfrifol am y rhain ar hyn o bryd.

46. Mae’r canllawiau yn ymdrin â materion fel trefniadau cyffredinol; ymdrin â gohebiaeth; rôl Ysgrifennydd Gwladol Cymru; deddfwriaeth sylfaenol ar ôl datganoli sy’n effeithio ar Gymru ac ymweliadau Gweinidogion a swyddogion y DU â’r deddfwrfeydd datganoledig. O’r rhain, mae’r pedwar canllaw a ganlyn yn uniongyrchol berthnasol i’n hymchwiliad.

---

<sup>24</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 10 Hydref 2011, paragraff 19

<sup>25</sup><http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.justice.gov.uk/guidance/developmentguidancenotes.htm>

- Nodyn 1: Trefniadau gweithio cyffredin (diweddarwyd ddiwethaf ym mis Tachwedd 2005);
- Nodyn 4: Rôl Ysgrifennydd Gwladol Cymru (diweddarwyd ddiwethaf ym mis Tachwedd 2005);
- Nodyn 9: Deddfwriaeth sylfaenol ar ôl datganoli sy'n effeithio ar Gymru (ni roddwyd dyddiad);
- Nodyn 16: Gorchmynion yn y Cyfrin Gyngor o dan adran 95 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (diweddarwyd ddiwethaf ym mis Gorffennaf 2008)

47. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig<sup>26</sup>, disgrifiodd Swyddfa Cymru rôl y Canllawiau a'r sefyllfa ddiweddaraf o ran eu diwygio ar ôl y refferendwm ym mis Mawrth 2011:

“18. ... DGNs can cover arrangements relating to all administrations, or to specific bilateral relations between the UK Government and one of the Devolved Administrations. In the context of the Committee's inquiry, DGN9 (Post-Devolution Primary Legislation Affecting Wales) is of particular relevance. The content of this DGN had been agreed between the UK Government and the (then) Welsh Assembly Government before publication, and is mirrored by reciprocal Welsh Government guidance.

19. Following the affirmative vote in the 3 March [2011] Assembly powers referendum and the subsequent conferral on the Assembly of enhanced law-making powers in the 20 devolved areas, the UK Government has been working with the Welsh Government to revise relevant DGNs to reflect the new constitutional arrangement. In that regard, we have prioritised the revision of DGN9, and are also preparing a new DGN (DGN17) to set out the process for modifying the legislative competence of the Assembly under section 109 of the Government of Wales Act 2006 (replacing DGN16, which dealt with Legislative Competence Orders under section 95 of the 2006 Act).

20. The UK Government believes that DGNs remain crucially important in ensuring an efficient and effective working relationship between Whitehall and the Welsh Government, and

---

<sup>26</sup> Papur y Pwyllgor, cyfeirnod CLA(4)-07-11(p2)



that the Welsh devolution settlement continues to work well in this respect. In terms of DGN9, the guidance is being updated to reflect the new constitutional arrangements in place following the March referendum, and will provide the basis for Whitehall departments' engagement with the Welsh Government on legislative matters.

21. The UK Government is mindful of the need to publish revised guidance, and is working to agree a revised DGN9 with the Welsh Government. It is also expected that this revised guidance will form the basis for reciprocal Welsh Government guidance."

48. Mewn tystiolaeth lafar, cytunodd Dr Hugh Rawlings, un o swyddogion y Prif Weinidog, fod y canllawiau yn rheoli'r berthynas o ddydd i ddydd rhwng gweision sifil mewn perthynas â Chynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a'r broses o ddatganoli pwerau yn uniongyrchol i Weinidogion:

"Yes, they do. We would assume that Whitehall civil servants have reference to the guidance notes, because that is the purpose of them being prepared, and that they would gain an understanding of how they should proceed from those guidance notes."<sup>27</sup>

49. Eglurodd Dr Rawlings hefyd y sefyllfa ddiweddaraf o ran diweddarau'r canllawiau:

"We are in detailed discussion with the Wales Office on this matter, and I would hope that they might be published fairly soon. The committee should remember, however, when we talk about discussions between the Welsh Government and the UK Government, that the UK Government is an extremely complex creature. We deal only with the Wales Office, and the Wales Office deals with the rest of the UK Government. It is only when the UK Government as a whole has an established position, as relayed to us by the Wales Office, that we can have a further discussion. So, we have these discussions and I am hoping that

---

<sup>27</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Tachwedd 2011, paragraff 180

we will be able to reach a resolution, if not by Christmas, then in the early part of next year.”<sup>28</sup>

50. Yn ei dystiolaeth lafar, dywedodd Alan Trench:

“...My focus on devolution guidance notes in general as being important came out of doing quite a lot of interviewing in Whitehall in the early years of devolution, and discovering that no-one looked at the memorandum of understanding or at the concordats, which were much talked about at that time—particularly bilateral concordats between particular departments and devolved Governments. No-one looked at those; they gathered dust on shelves. Very often, people did not know that they existed, and when they had known that they existed and had bothered to use them, they found that they were not very useful anyway, because they did not cover the situation that had arisen. What did count were the devolution guidance notes, because those were regularly consulted on and were also fairly regularly updated....”<sup>29</sup>

### *Ein barn ni*

51. Mae'r Canllawiau ar Ddatganoli yn ddull ymarferol o sicrhau bod gwaith cynnar ac agos yn cael ei wneud rhwng Adrannau Llywodraeth Whitehall ac adrannau Llywodraeth Cymru. Maent yn bwysig o ran sicrhau bod Whitehall, yn arbennig, yn ymwybodol o'r angen i gael cyswllt cynnar ac agos â Llywodraeth Cymru ar ddeddfwriaeth a allai effeithio ar gymhwysedd y Cynulliad.

52. Ni ddiweddarwyd y canllawiau presennol ers i Ran 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ddod i rym. Er ei bod yn galonogol bod y gwaith o ddiwygio'r canllawiau bellach ar y gweill a'i fod bron wedi'i gwblhau yn ôl pob tebyg, mae'n siomedig na wnaed mwy o gynnydd cyn hyn. Rydym yn cydnabod y cymhlethdodau, a amlinellwyd gan Dr Rawlings, ond rydym yn nodi nad yw'r canllawiau diwygiedig wedi'u cyhoeddi eto, er iddo obeithio y byddai'r trafodaethau wedi dod i ben yn fuan eleni. Rydym yn gobeithio y gellir gwneud cynnydd buan iawn i gyhoeddi canllawiau diwygiedig, sy'n ystyried yn llawn yr angen i'r

---

<sup>28</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Hydref 2011, paragraff 169

<sup>29</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 31 Hydref 2011, paragraff 110

Cynulliad gael rôl effeithiol o ran craffu ar Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn arbennig.

53. Rydym hefyd yn gobeithio y bydd cyhoeddi'r canllawiau diwygiedig yn cael ei weld fel cyfle i ddiwygio a gwella'r wybodaeth am setliad datganoli Cymru yn Whitehall.

**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.**

### ***Capasiti Llywodraeth Cymru***

54. Dywedodd Alan Trench wrthym fod tîm yn Llywodraeth yr Alban sy'n gyfrifol am reoli cysylltiadau rhynglywodraethol a chyswllt deddfwriaethol. Nododd fod hyn yn ffactor pwysig o ran cael prosesau mwy gweithredol ac ymgysylltiol o nodi Biliau yn Holyrood<sup>30</sup>. Rhoddodd fwy o wybodaeth am rôl y tîm hwn yn ei dystiolaeth lafar:

“...I suspect from what I know that that comes about from the way in which consultation between the Scottish Government and the UK Government would proceed at the stage before legislation is framed. In principle, that process should work in exactly the same way between the Welsh Government and the UK Government, but, in practice, I fear that it does not. However, because of the nature of the Scottish Government, it is engaged in this process and knows that it has to watch it. There is a significant team within the constitution directorate of the Scottish Government that is concerned with legislative liaison, whether it is the Sewel convention or the Westminster legislative programme. So, there is a serious high-level engagement on the official side that precedes what happens in the Parliament.”<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 31 Hydref 2011, paragraff 44

<sup>31</sup> Ibid

## *Ein barn ni*

55. Mewn gwirionedd, y ffordd orau o sicrhau y caiff cynigion deddfwriaethol eu cyflwyno'n ddigon buan i'r Cynulliad fel y gall eu hystyried yn drylwyr yw drwy gael ymgysylltiad cynnar a deallus â Llywodraeth Cymru. Mae'r angen i gadw llygad ar y datblygiadau deddfwriaethol yn Whitehall a San Steffan yr un mor bwysig yng Nghymru ag y mae yn yr Alban. Mewn gwirionedd, mae'r cyswllt agosach rhwng systemau gweinyddol a chyfreithiol Cymru a Lloegr yn ei wneud yn fwy angenrheidiol, mae'n debyg.

56. Llywodraeth Cymru sydd i benderfynu a oes angen cryfhau a gwella ei chapasiti i ymgysylltu â phroses deddfu San Steffan. Fodd bynnag, credwn y dylid ystyried sefydlu uned fel yr un yn yr Alban.

**Argymhelliad 4: Rydym yn argymhell 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.**

## **Trefniadau Craffu y Cynulliad**

57. Rydym eisoes wedi amlinellu'n fras y trefniadau craffu ar gyfer rhoi cydsyniad deddfwriaethol yn y Cynulliad a Senedd yr Alban. Isod, ceir disgrifiad manylach o'r trefniadau sy'n berthnasol i bob deddfwrfa.

58. Nodir trefniadau'r Cynulliad ar gyfer craffu ar ddarpariaethau Biliau San Steffan sy'n effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu ar swyddogaethau Gweinidogion Cymru yn Rheolau Sefydlog 29 a 30 y Cynulliad.

## ***Rheol Sefydlog 29***

59. Mae Rheol Sefydlog 29 yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth Cymru yn gofyn am gydsyniad y Cynulliad ynghylch Bil sy'n cael ei ystyried yn Senedd y DU sy'n gwneud darpariaethau o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu sy'n cael effaith negyddol arno. Mae'n ofynnol bod y Llywodraeth yn gosod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol sydd:

- yn egluro amcanion polisi y Bil o dan sylw;

- yn egluro sut y mae darpariaethau'r Bil yn effeithio ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad; ac
- yn nodi barn Llywodraeth Cymru ynghylch a yw'n briodol i'r darpariaethau gael eu gwneud (ac, os felly, drwy gyfrwng y Bil o dan sylw).

60. Ar yr un pryd, mae'n rhaid i Lywodraeth Cymru gyflwyno cynnig sy'n gofyn am gytundeb y Cynulliad ynghylch cynnwys y ddarpariaeth yn y Bil.

61. Gall y Pwyllgor Busnes hefyd gyfeirio'r mater i bwyllgor neu bwyllgorau graffu arno ymhellach ac, os felly, rhaid iddo gyhoeddi amserlen yn nodi pryd y bydd yn rhaid i'r pwyllgorau gyhoeddi eu hadroddiadau. Ni ellir trafod y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol yn y Cyfarfod Llawn nes bod y pwyllgor wedi cyhoeddi ei adroddiad neu fod y dyddiad a bennwyd ar gyfer y pwyllgor gan y Pwyllgor Busnes wedi mynd heibio.

### ***Rheol Sefydlog 30***

62. Mae Rheol Sefydlog 30 yn ei gwneud yn ofynnol bod Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi datganiad ysgrifenedig pan fydd Bil San Steffan (ar wahân i Fil a gaiff ei ystyried o dan Reol Sefydlog 29) yn cynnwys darpariaethau sy'n cael effaith sylweddol ar swyddogaethau Gweinidogion Cymru neu sy'n cael effaith ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Fodd bynnag, nid oes angen cydsyniad y Cynulliad ac nid oes darpariaeth ar gyfer ystyriaeth gan bwyllgor. Yn ymarferol, dim ond un enghraifft a gafwyd o ddatganiad yn cael ei wneud o dan y Rheol Sefydlog hon yn y Cynulliad presennol<sup>32</sup>.

63. Y rheswm dros hyn yn rhannol, o bosibl, yw natur eithaf dryslyd y Rheol Sefydlog, sy'n gofyn am farn oddrychol ynghylch beth sy'n 'sylweddol'. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig, nododd Cymdeithas y Cyfreithwyr:

“Looking at the current Standing Orders ("SOs"), SO30 requires a written statement to be laid but only operates where a Bill is considered to have a "significant impact on the functions of the Welsh Ministers or of the Counsel General" which is vague. If

---

<sup>32</sup> Ceir rhagor o fanylion mewn gohebiaeth a anfonwyd rhwng Cadeirydd y Pwyllgor a'r Prif Weinidog ynghylch datganiad ysgrifenedig gan Lywodraeth Cymru ar y Bil Lleoliaeth. Trafodwyd yr ohebiaeth yng nghyfarfod y Pwyllgor ar 16 Ionawr 2012 - Papur y Pwyllgor, cyfeirnod CLA(4)-01-12(p5&6)

no-one in the Welsh government considers that the impact of the Bill is 'significant' and no statement is laid what can the National Assembly do? There is no recourse."<sup>33</sup>

### ***Trefniadau Senedd yr Alban***

64. Mae llawer sy'n debyg rhwng trefniadau Senedd yr Alban a rhai y Cynulliad. Yn y ddau achos, mae'n ofynnol i'r Llywodraeth osod memorandwm sy'n nodi'r rhesymau dros gael y darpariaethau, eu heffaith a pham mae'r Llywodraeth yn credu ei bod yn briodol gwneud y darpariaethau. Mae angen cydsyniad y Cynulliad neu'r Senedd drwy ystyried cynnig yn y Cyfarfod Llawn. Fodd bynnag, mae rhai gwahaniaethau arwyddocaol rhyngddynt hefyd.

65. Yn wahanol i'r Cynulliad, nid yw rheolau sefydlog Senedd yr Alban yn gwahaniaethu rhwng y darpariaethau sydd o fewn ei gymhwysedd deddfwriaethol a'r rheini sy'n effeithio ar swyddogaethau'r Gweinidogion yn unig. Mae angen cydsyniad y Senedd ar gyfer unrhyw Fil San Steffan sy'n gwneud darpariaeth sy'n berthnasol i'r Alban ar y sail a ganlyn: *"...for any purpose within the legislative competence of the Parliament, or which alters that legislative competence or the executive competence of the Scottish Ministers on any matter that is within the parliament's competence"*<sup>34</sup>.

66. Mae rheolau sefydlog Senedd yr Alban yn wahanol mewn ffyrdd eraill hefyd. Yn gyntaf, yn wahanol i'r Cynulliad, lle yr ymdrinnir â mater yn ôl disgrisiwn y Pwyllgor Busnes, mae'n ofynnol bod yr holl femoranda cydsyniad deddfwriaethol yn cael eu cyfeirio at bwyllgor y Senedd i'w hystyried ac i gyflwyno adroddiad arnynt<sup>35</sup>. Yn ogystal, ni fydd y Senedd yn ystyried Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol nes bod y pwyllgor wedi cyflwyno ei adroddiad<sup>36</sup>. Mewn gwirionedd, felly, mae hyn yn golygu mai'r pwyllgor o dan sylw, yn hytrach na'r Llywodraeth, sy'n gyfrifol am yr amserlen ar gyfer craffu ar gynigion.

67. Ni ellir cyflwyno Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn Senedd yr Alban nes bod y pwyllgor wedi cyflwyno ei adroddiad<sup>37</sup>. Mae hyn yn cyferbynu â'r sefyllfa yn y Cynulliad lle mae'n ofynnol i'r Llywodraeth

---

<sup>33</sup> Papur y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, cyfeirnod CLA(4)-09-11(p11)

<sup>34</sup> Rheolau Sefydlog Senedd yr Alban - Rheol 9B (9B.1 1. Biliau Senedd y DU sy'n gwneud darpariaeth bod yn rhaid cael cydsyniad y Senedd).

<sup>35</sup> Ibid (Rheol 9B.3 5.)

<sup>36</sup> Ibid (Rheol 9B.2 3.)

<sup>37</sup> Ibid (Rheol 9B.2 2.)

gyflwyno Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar yr un pryd ag y bydd yn gosod y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol. Fel y nodwyd yn gynharach (para 41), gall y gwahaniaeth hwn fod yn hynod arwyddocaol os mai effaith Rheol Sefydlog bresennol y Cynulliad yw creu cymhelliant gwrthnysig i'r Llywodraeth oedi cyn gosod Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol gerbron y Cynulliad.

### *Ein barn ni*

68. Roedd cefnogaeth eang ymysg y rheini a roddodd dystiolaeth y dylai'r Cynulliad atgyfnerthu ei Reolau Sefydlog mewn perthynas ag ystyried Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol. Yr oedd tri phrif faes yr oedd dymuniad iddynt gael eu hatgyfnerthu, sef:

- cyfeirio pob Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol at bwyllgor i graffu arno;
- cael gwared ar y gwahaniaeth sy'n bodoli ar hyn o bryd rhwng y materion sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad (Rheol Sefydlog 29) a'r materion sy'n effeithio ar swyddogaethau Gweinidogion Cymru neu ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad (Rheol Sefydlog 30); a
- caniatáu i'r Cynulliad a'i bwyllgorau ystyried Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol cyn y bydd Llywodraethau Cymru a'r DU yn cytuno ar fanylion y cymalau, gan gynnwys ar sail amodol.

69. Yn ei dystiolaeth lafar, mynegodd y Prif Weinidog bryderon ynghylch anhawsterau ymarferol gweithio o fewn amserlen Seneddol, ond nid oedd yn gweld rheswm, mewn egwyddor, pam na ddylid craffu ar Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol ymhellach.<sup>38</sup> Cytunodd hefyd fod dadl gref dros gael gwared ar y gwahaniaethau cynhenid yn Rheolau Sefydlog 29 a 30.<sup>39</sup>

70. Er ein bod yn deall pryderon y Prif Weinidog ynghylch y materion ymarferol sy'n gysylltiedig â gweithio o fewn amserlen Seneddol, mae'r profiad yn yr Alban yn awgrymu bod y pryderon hyn wedi'u gorbwysleisio, o bosibl. Fodd bynnag, beth bynnag fo'r materion ymarferol, yr un yw'r egwyddor sylfaenol sef y dylai Gweinidogion Cymru fod yn gwbl atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol. Er mwyn i'r

---

<sup>38</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Tachwedd 2011, paragraffau 145 a 146

<sup>39</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Tachwedd 2011, paragraff 101

egwyddor hwn fod yn ystyrllon, rhaid i'r Cynulliad allu craffu'n briodol ar Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a rhaid iddo fod yn fodlon ei fod wedi cael y cyfle priodol i wneud hynny.

71. Rydym yn pryderu hefyd y gallai'r trefniadau presennol demtio'r Gweinidogion i 'is-gontractio' deddfwriaeth arwyddocaol heb fod angen y lefelau arferol o graffu. Mae pryderon o'r fath yn debygol o leihau os oes ymddiriedaeth dda rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Cymru. Mae'r ymddiriedaeth yn debygol o fod yn well os yw'r Cynulliad yn teimlo bod ganddo reolaeth gadarn dros y broses graffu yn y Cynulliad.

**Argymhelliad 5: Rydym yn argymhell 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.**

**Argymhelliad 6: Rydym yn argymhell 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.**

**Argymhelliad 7: Rydym yn argymhell 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.**

72. Rydym wedi nodi pryderon y Prif Weinidog ynghylch bod yn ymwybodol o'r angen i weithio o fewn yr amserlen Seneddol. Fel y gwnaethom nodi eisoes, nid yw hyn i weld yn ormod o broblem yn yr Alban. Credwn fod rôl bresennol y Pwyllgor Busnes o ran penderfynu a dylid cyfeirio Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol at Pwyllgor a llunio amserlen ar gyfer gwaith craffu yn gosod cyfyngiad dianghenraid ar gyfrifoldeb Pwyllgorau i lunio a rheoli eu hagenda eu hunain ar gyfer gwaith craffu, oni bai bod amgylchiadau eithriadol. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod y bydd angen i Bwyllgorau fod yn ymwybodol o'r cyfyngiadau ar yr amserlen Seneddol wrth graffu ar Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol. Credwn y byddant.



73. Gwnaethom nodi ynghynt ei bod yn ymddangos bod ein Rheolau Sefydlog presennol wedi cael eu dehongli mewn ffordd sy'n creu ysgogiad i ddarparu Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol dim ond ar ôl i Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU gytuno ar holl fanylion yr hyn a gynigir. Credwn y bydd y gallu i ystyried a chydsynio i Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol ar sail amodol yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyflwyno eu Memoranda yn gynt fel y gallant hwy a Llywodraeth y DU ystyried gwaith craffu'r Cynulliad wrth gytuno ar delerau Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol terfynol. Dylai hyn helpu'r Llywodraeth i gyd-fynd ag amserlen Senedd y DU.

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

#### **Gwaith craffu yn San Steffan**

74. Yn ei thystiolaeth i'r Pwyllgor, awgrymodd Canolfan Llywodraethiant Cymru y gellid gwella'r gwaith o graffu ar Filiau'r DU sy'n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru drwy sefydlu cysylltiad anffurfiol o ryw fath rhwng pwyllgorau'r Cynulliad a phwyllgorau San Steffan<sup>40</sup>. Dywedodd hefyd:

“[This approach] would help your work considerably, and assist in giving a wider sort of spectrum to the House of Lords committee and its equivalent in the House of Commons, if they knew your concerns. Together, it seems to me, you could put a lot of pressure on the Government.”<sup>41</sup>

75. Ychwanegodd David Lambert:

“We would emphasise the need to liaise with Westminster committees ... It would be much weightier if the parliamentary committees were also able to reflect the concerns of the Assembly, because they do not seem to be able to do so at the moment. So, this is not so much about the legislative consent motions as machinery. You have all the expertise, conventions and principles that these committees have established over the

---

<sup>40</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2011, paragraff 70

<sup>41</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2011, paragraff 66

years, which we discussed in our evidence to one of the previous committees: use it.”<sup>42</sup>

76. Awgrymodd Daniel Greenberg hefyd yr hyn a ganlyn yn ei dystiolaeth ysgrifenedig:

“... the National Assembly may wish to consider encouraging the establishment of new arrangements within Whitehall and Westminster that would, in effect, ensure that the National Assembly has an opportunity formally to influence the process where it is proposed to confer powers directly on Welsh Ministers.”<sup>43</sup>

77. Roedd gan eraill, fel Alan Trench, amheuan:

“I would be rather sceptical .... It is something that, as I recall, was tried in the earlier years of the Assembly. It was hugely difficult in practical terms, in ensuring that Standing Orders at each end were framed so that a meeting could happen and could work. It was then found that there were very significant differences in the ways of working, the attitudes, and the approaches of Members on the two sides. As I recall, that process was a very short-term experiment that was not repeated. There would be some accountability problems as well if one were to do that, particularly, and very obviously, if you were to do that at a stage when you were considering a tangible legislative proposal, rather than at an earlier stage when you were either conducting a pre-legislative inquiry or trying to carry out some sort of forensic or more wide-ranging general inquiry. When you have committees fulfilling a legislative role, it is going to be really very difficult indeed, again because you are blurring lines of accountability. So, I am afraid that I would have great misgivings about that.”<sup>44</sup>

78. Yn arwyddocaol, dywedodd David Davies AS, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cymreig, hefyd fod anawsterau ymarferol a gwleidyddol:

---

<sup>42</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2011, paragraff 110

<sup>43</sup> Papur y Pwyllgor, cyfeirnod CLA(4)-06-11(p3)

<sup>44</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 31 Hydref 2011, paragraff 130

“After the Second Reading of a Westminster Bill... a Bill committee will be convened. There is no guarantee, if part of that Bill relates to Wales, that a Welsh MP will be sitting on that committee. There is perhaps a role for a relevant committee in the Assembly—perhaps your committee—to write to the Chair of the Welsh Affairs Committee, or to the Secretary of State for Wales, drawing our attention to the fact that there is a relevant clause in that Bill that will have particular effect on Wales, and asking whether they will ask Welsh MPs to put their names forward to be selected to sit on that Bill committee. One would then expect them to concentrate on that particular area. However, trying to give the Welsh Affairs Committee a direct role in that scrutiny would be fraught with political problems, not just on our side, but also on yours.”<sup>45</sup>

### *Ein barn ni*

79. Mae anawsterau ymarferol clir o gael mwy o gyswllt rhwng y Cynulliad a'i bwyllgorau a phrosesau craffu Senedd y DU. Yn ymarferol, mae'n anhebygol y bydd gwaith craffu Senedd y DU ar y pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn canolbwyntio'n gryf ar faterion Cymreig yn benodol, yn arbennig os nad oes unrhyw Aelodau o Gymru ar y Pwyllgor Bil perthnasol.

80. Crynhodd Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cymreig rai o'r materion hyn mewn modd defnyddiol pan ddywedodd:

“... would you be happy if members of the Welsh Affairs Committee decided something that changed the law, given that some of them are not from Wales and that the majority come from a party that is not in power, unfortunately for me, in the Assembly? I do not think that you would accept that, and I do not want to cause constitutional problems. ... You are correct, and I agree with you ...: I do not see a strong role for the committee.”<sup>46</sup>

81. Hyd yn oed pe gellid goroesi'r anawsterau ymarferol, a phe bai'r gwaith craffu yn San Steffan yn canolbwyntio mwy ar gymalau Cymreig, y thema gref a welwyd drwy gydol yr ymchwiliad yw bod

---

<sup>45</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 17 Hydref 2011, paragraff 46

<sup>46</sup> *ibid* paragraff 83

angen i Weinidogion Cymru, mewn egwyddor, fod yn atebol i'r Cynulliad.

82. Er na fyddem yn peidio â chefnogi cydweithio rhwng pwyllgorau'r Cynulliad a phwyllgorau San Steffan ar faterion o ddiddordeb cyffredin lle bo hynny'n ymarferol, ni chredwn fod hyn yn ffordd o wella'n sylweddol sut y creffir ar Filiau. Credwn hefyd y gallai ymgais o'r fath i graffu ar y cyd gymylu llinellau cyfrifoldeb Gweinidogion a chyfrifoldeb deddfwriaethol ymhellach. Fodd bynnag, nid oes rheswm dros beidio â thynnu sylw pwyllgorau San Steffan neu aelodau o Gymru o'r pwyllgorau hynny at farn pwyllgor Cynulliad sydd wedi craffu ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.

### **Capasiti Craffu y Cynulliad**

83. Daethom i'r casgliad yn flaenorol ei bod yn debygol y bydd cynnydd arwyddocaol yn nifer y Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a ddaw gerbron y Cynulliad. Os yw'r asesiad hwn yn gywir a bod ein hargymhellion ar gyfer gwella gwaith craffu'r pwyllgorau yn cael eu derbyn, gallai hyn effeithio'n arwyddocaol ar lwyth gwaith pwyllgorau unigol.

84. I raddau helaeth, bydd asesu faint o waith ychwanegol y bydd angen ei wneud yn dibynnu ar natur y Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a pha mor ddadleuol y'u hystyrir. Pan wnaethom ofyn i Dr Paul Cairney sut y nodwyd y gwahaniaeth yn yr Alban rhwng cynigion diniwed a chynigion llai diniwed, dywedodd:

“The committees decide how important they are. If a committee decides that there is nothing really to discuss, then it will have a discussion with a routine meeting once and then recommend that it go through. If it decides that it is worthy of more discussion, then it will occasionally invite evidence from other people and have two or three committee meetings before it goes to plenary.”<sup>47</sup>

### *Ein barn ni*

85. Yr hyn sy'n bwysig yw bod gan bwyllgorau'r Cynulliad yr adnoddau, yn enwedig staff arbenigol, i'w helpu i benderfynu pa gynigion i fwrw ymlaen â hwy.

---

<sup>47</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 10 Hydref 2011, paragraff 23

86. Bydd asesu a oes angen i'r Cynulliad gael mwy o staff i ymdrin â'r cynnydd mewn Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn dibynnu i raddau helaeth ar yr hyn sy'n datblygu yn ymarferol yn y dyfodol. Ni chredwn fod achos dros gael mwy o staff yn y maes hwn ar hyn o bryd. Fodd bynnag, credwn y dylai'r Comisiwn adolygu'r maes hwn yn rheolaidd ar sail y profiad hwn.

**Argymhelliad 9: Rydym yn argymhell 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.**

**Gwybodaeth am Bwerau Gweinidogion Cymru**

87. Gwnaeth nifer o dystion ganmol 'Deddfwriaeth Cymru Ar-lein' Ysgol y Gyfraith Caerdydd. Mae'r wefan hon<sup>48</sup> yn ceisio dangos holl bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol a'r cyfreithiau a wnaed ganddo, yn ogystal â phwerau Llywodraeth Cymru a'r cyfreithiau a wnaed ganddi o dan y pwerau datganoledig. Mae'r wefan hefyd yn ceisio dangos is-ddeddfwriaeth a wnaed gan y Llywodraeth Ganolog sy'n berthnasol i Gymru o dan Ddeddfau datganoledig. Cefnogir Deddfwriaeth Cymru Ar-lein gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru.

88. Er bod Deddfwriaeth Cymru Ar-lein yn ddefnyddiol, cytunodd y rhan fwyaf o'r tystion y byddai o gymorth pe bai rhestr gynhwysfawr ac awdurdodol ar gael o'r pwerau y mae Gweinidogion Cymru wedi'u cael o dan y weithdrefn Cydsyniad Deddfwriaethol a gweithdrefnau eraill.

89. Dywedodd Daisy Cole o Gyngor Ffoaduriaid Cymru nad yw ffiniau cyfrifoldeb datganoledig bob amser yn glir ac y gallant dorri ar draws cymhwysedd datganoledig a chymhwysedd nas datganolwyd mewn rhai meysydd.

“This is the issue: it is simple on paper—you have the Government of Wales Act 2006 and the devolved responsibilities—but, in reality, you have people who are speaking way beyond the agreed boundaries. This makes our job really difficult. To advocate at community level to make meaningful change is difficult. I suppose that we are looking for something that really shows that, if you step out of line, there will be people looking to see what you are doing. At the moment, all kinds of things can happen around child

---

<sup>48</sup> <http://www.wales-legislation.org.uk/>

safeguarding, but there is no scrutiny. There is no-one saying, ‘Actually, child safeguarding is a devolved issue, so if you are operating like this, we need to have scrutiny of it’. That is the problem. A gap has been allowed to develop over time, and there are people really suffering because of it.”<sup>49</sup>

90. Cytunodd y Prif Weinidog fod angen gwneud rhagor o waith yn y maes hwn:

“... I know that the Counsel General shares my concern about the need to publicise—if I can put it that way—Welsh laws more openly. I know that the Counsel General is keen to ensure that we see the development of a Welsh statute book in future. In terms of administrative powers, however, at the moment, the Wales Legislation Online website is the place where those powers are collated. We are nonetheless looking at this matter, because we know that the use of that website is quite limited, to see how we might improve things for the future.”<sup>50</sup>

### *Ein barn ni*

91. Mae angen clir am ffynhonnell wybodaeth gynhwysfawr ac awdurdodol am bwerau Gweinidogion Cymru a’r cyfreithiau a wneir yng Nghymru ac sy’n effeithio arni. Mae Deddfwriaeth Cymru Ar-lein yn haeddu’r ganmoliaeth a gafodd am y gwaith a wneir ganddo. Fodd bynnag, wrth inni symud tuag at ddatblygu Llyfr Statud i Gymru, mae’n bwysig bod Llywodraeth Cymru a’r Cynulliad Cenedlaethol yn ystyried a oes angen gwneud rhagor o ddatblygiadau yn y maes hwn.

**Argymhelliad 10: Rydym yn argymhell 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.**

---

<sup>49</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 14 Tachwedd 2011, paragraff 28

<sup>50</sup> Cofnod o drafodion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 21 Tachwedd 2011, paragraff 165

## **Craffu ar Orchmynion a wneir gan Weinidogion y DU sy'n effeithio ar Gymhwysedd Deddfwriaethol y Cynulliad**

92. Ers inni orffen casglu tystiolaeth ar gyfer yr ymchwiliad hwn, mae'r Ddeddf Cyrff Cyhoeddus wedi cael Cydsyniad Brenhinol. Ein ffocws gwreiddiol o ran y Bil oedd y pwerau arwyddocaol yr oedd yn eu rhoi i Weinidogion Cymru i ddiwygio cyrff cyhoeddus penodol yng Nghymru.

93. Y Ddeddf yw'r prif gyfrwng deddfwriaethol ar gyfer cyflwyno adolygiad Llywodraeth y DU o gyrff cyhoeddus. Mae'n caniatâu i Weinidogion y DU, drwy Orchmyn, ddiddymu, uno neu drosglwyddo swyddogaethau amrywiaeth eang o gyrff cyhoeddus, gan gynnwys nifer ohonynt sydd â chyfrifoldebau yng Nghymru a Lloegr. Felly, bydd nifer o'r Gorchmynion hyn yn gwneud darpariaethau ynghylch materion y gellid eu gwneud fel arall drwy Ddeddf Cynulliad. Yn yr amgylchiadau hyn, mae'r Ddeddf Cyrff Cyhoeddus ei hun yn ei gwneud yn ofynnol bod Gweinidogion y DU yn cael cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol cyn y gellir gwneud Gorchmynion.

94. Rydym yn deall y gallai fod cynifer â 50 o'r Gorchmynion hyn y bydd yn rhaid cael cydsyniad y Cynulliad ar eu cyfer dros y 12-18 mis nesaf. Yn anffodus, nid yw'r Gorchmynion hyn yn gweddu â Rheolau Sefydlog presennol y Cynulliad mewn perthynas â chydsyniad deddfwriaethol (Rheolau Sefydlog 29 a 30) ac is-ddeddfwriaeth (Rheolau Sefydlog 21 a 27).

95. Gan nad yw'r Rheolau Sefydlog yn gwneud darpariaeth benodol ar gyfer y math hwn o Orchmyn, gall Llywodraeth Cymru osod y Gorchmynion ac yna gyflwyno cynigion sy'n gofyn am gydsyniad y Cynulliad. Fodd bynnag, cytunodd y Llywodraeth y dylid rhoi digon o wybodaeth ac amser, cyhyd ag y bo hynny'n ymarferol, i sicrhau bod gwaith craffu priodol yn cael ei wneud ar y Gorchmynion hyn, gan gynnwys gan bwyllgor.

96. Yn sgîl hynny, mae'r Pwyllgor Busnes bellach wedi cytuno ar weithdrefn dros dro ar gyfer ystyried y Gorchmynion hyn. Elfennau hanfodol y weithdrefn hon yw:

- Bydd y Llywodraeth yn gosod Gorchmynion drafft cyn gynted â phosibl.

- Yn ogystal â'r Gorchmynion drafft, bydd y Llywodraeth yn gosod unrhyw ddogfennau atodol (fel Memoranda Esboniadol, Aseidiadau Effaith Rheoleiddiol, ac ati) sy'n cael eu paratoi gan Weinidogion y DU, yn ogystal â chynnig yn gofyn i'r Cynulliad gydsynio â'r Gorchymyn.
- Ar yr un pryd, bydd Llywodraeth Cymru yn gosod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol sy'n mynd i'r afael â'r materion a nodir ar hyn o bryd yn Rheol Sefydlog 29.3 (i-iii) (hynny yw, pam bod ei angen, sut mae'n effeithio ar gymhwysedd y Cynulliad, a pham mae'n briodol defnyddio'r dull hwn).
- Bydd pob Gorchymyn yn cael ei gyfeirio'n awtomatig at y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i'w ystyried. Gall y Pwyllgor wahodd pwyllgorau eraill i ystyried y Gorchymyn, os bydd yn credu bod angen gwneud hynny.
- Gall y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad, a gall unrhyw bwyllgor arall y mae'n gofyn iddo wneud hynny hefyd. Ar ôl hynny, bydd y cynnig sy'n gofyn i'r Cynulliad gymeradwyo'r Gorchymyn yn cael ei drafod yn y Cyfarfod Llawn.
- Er mwyn rhoi digon o amser i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, a phwyllgorau eraill, ystyried pob Gorchymyn, mae disgwyliad y dylid rhoi 35 diwrnod iddynt gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad o'r dyddiad pryd y gosodir y Gorchymyn (gan hepgor cyfnod y toriad). Gellir rhoi mwy o amser yn ôl disgrisiwn Llywodraeth Cymru neu os bydd cais gan y pwyllgorau.
- Ni fyddai'r cynnig cydsyniad yn cael ei drafod yn y Cyfarfod Llawn nes i 40 diwrnod fynd heibio ar ôl i'r Gorchymyn gael ei osod.

### ***Materion cysylltiedig***

97. Enghraifft yn unig o'r Gorchmynion a wneir gan Weinidog y DU sy'n effeithio ar Gydsyniad Deddfwriaethol y Cynulliad yw'r Gorchmynion o dan y Ddeddf Cyrff Cyhoeddus. Gwnaeth Gorchymyn diweddar o dan Ddeddf Gorfodi Rheoleiddiol a Sanctiynau 2008<sup>51</sup> ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol hefyd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Maes o law, mae'n bosibl y bydd

---

<sup>51</sup> Deddf Gorfodi Rheoleiddiol a Sanctiynau 2008 (2008 p.13) (Saesneg yn unig)



Gorchmynion o dan Ddeddf Diwygio Deddfwriaethol a Rheoleiddiol 2006<sup>52</sup> yn ceisio gwneud yr un peth.

98. Mae hyn wedi ysgogi cydnabyddiaeth ei bod yn bosibl y bydd angen newid Rheolau Sefydlog y Cynulliad i ddarparu gweithdrefnau penodol ar gyfer Gorchmynion a weir gan Weinidogion y DU sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol a ddaw o fewn cymhwysedd y Cynulliad.

*Ein barn ni*

99. Mae'n amlwg bod angen i Reolau Sefydlog y Cynulliad gyfeirio at Orchmynion o'r fath. Drwy wneud hynny, dylai'r un egwyddorion sylfaenol o graffu ac atebolrwydd fod yn berthnasol, fel y maent mewn perthynas â mathau eraill o Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol. Hynny yw, dylai'r Cynulliad gael gwybodaeth ddigonol ac amserol a chyfle rhesymol i wneud gwaith craffu manwl yn y pwyllgorau. Rydym yn falch o glywed bod Llywodraeth Cymru wedi cydnabod yr egwyddorion hyn wrth gytuno ar y gweithdrefnau a nodir uchod.

100. Mae natur y Gorchmynion hyn yn wahanol i raddau i natur y Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol gan eu bod yn rhoi pwerau ar waith sydd eisoes yn bodoli yn hytrach na chreu pwerau newydd yn unig. Er gwaethaf y ffaith eu bod yn diwygio deddfwriaeth sylfaenol, maent yn ddarnau o is-ddeddfwriaeth o hyd. Am y rhesymau hynny, credwn mai'r ffordd orau o ymdrin â hwy yw trwy ddiwygio gweithdrefnau'r Cynulliad ar gyfer ystyried is-ddeddfwriaeth yn unol â'r weithdrefn dros dro y cytunodd y Pwyllgor Busnes arni eisoes.

**Argymhelliad 11: Rydym yn argymhell 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 weir 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 hystyried yn unol â'r weithdrefn dros dro y cytunodd y Pwyllgor Busnes arni yn ddiweddar ar gyfer ystyried Gorchmynion y Ddeddf Cyrff Cyhoeddus.**

---

<sup>52</sup> Deddf Diwygio Deddfwriaethol a Rheoleiddiol 2006 (2006 p.51) (Saesneg yn unig)

## Casgliad

---

101. O'r cychwyn cyntaf<sup>53</sup>, gwnaethom nodi y byddai ein hymchwiliad yn cael ei arwain gan yr egwyddor cyffredinol y dylid rhoi pwerau i Weinidogion Cymru yn y meysydd datganoledig dim ond os bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn cydsynio i hynny ar ôl cael y wybodaeth berthnasol. Dylai'r Cynulliad allu gwneud gwaith craffu priodol mewn perthynas a'r broses o dan sylw. Dyna yw ein barn o hyd.

102. Mae nifer o themâu wedi dod i'r amlwg o'r dystiolaeth a gawsom ond mae'n deg dweud mai'r thema amlycaf yw'r angen i'r Cynulliad allu craffu ar gynigion deddfwriaethol yn effeithiol ac i allu dwyn Gweinidogion Cymru i gyfrif pan fyddant yn cynnig ac yn defnyddio pwerau deddfwriaethol.

103. Gellir disgwyl mwy o ddefnydd o Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn y dyfodol o gofio bod cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad wedi'i ehangu. Gall hyn fod yn ffordd effeithiol ac effeithlon o ymdrin â materion technegol a materion nad ydynt yn rhai dadleuol, yn enwedig os ydynt yn ymwneud a materion 'trawsffiniol'. Fodd bynnag, ni ddylid defnyddio Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer deddfwriaeth arwyddocaol a deddfwriaeth sy'n ddadleuol yn wleidyddol y gellid eu gwneud mewn Deddf Cynulliad oni bai ei bod yn amlwg ei fod yn fater brys neu os na ellir ymdrin â'r cysylltiad trawsffiniol mewn unrhyw ffordd arall.

104. Yr egwyddor sylfaenol y dylid ei sefydlu yw y dylai fod gan y Cynulliad reolaeth lawn o'r broses o graffu ar y pwerau sy'n effeithio ar ei gymhwysedd a phwerau y Gweinidogion sy'n atebol iddo, a'r broses o'u derbyn. Bydd y newidiadau i Reolau Sefydlog y Cynulliad rydym wedi'u hargymell yn helpu i roi'r egwyddor hon ar waith.

105. Bydd cael rhybudd cynharach a gwell pan gyflwynir Biliau y DU sydd â goblygiadau o ran cymhwysedd y Cynulliad yn helpu i roi sicrwydd i'r Cynulliad bod ei rôl o ran deddfu ar gyfer Cymru yn cael ei barchu gan Lywodraethau'r DU a Chymru. Mae hyn yn golygu bod angen i Whitehall gael gwell dealltwriaeth o'r setliad datganoli newydd yng Nghymru ac i'w ystyried. Mae profiad yr Alban yn dangos nad oes angen i hyn fod yn broblem cyhyd ag y dilynir yr egwyddor sylfaenol uchod.

---

<sup>53</sup> Cais am dystiolaeth ysgrifenedig, Awst 2011

## Tystion

---

106. Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Gellir gweld trawsgrifiadau llawn o'r sesiynau tystiolaeth lafar yn [www.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)

<i>Dyddiad</i>	<i>Sefydliad</i>	<i>Cynrychiolwyr</i>
3 Hydref 2011	Canolfan Llywodraethiant Cymru, Ysgol y Gyfraith Caerdydd	<ul style="list-style-type: none"><li>- David Lambert, Cymrawd Ymchwil</li><li>- Marie Navarro, Cydymaith Ymchwil</li><li>- Manon George, Cynorthwydd Ymchwil</li></ul>
10 Hydref 2011 (cynhadledd fideo)	Prifysgol Aberdeen	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dr. Paul Cairney, Uwch-ddarlithydd mewn gwleidyddiaeth a chysylltiadau rhyngwladol</li></ul>
17 Hydref 2011	Y Pwyllgor Materion Cymreig	<ul style="list-style-type: none"><li>- David Davies AS, Cadeirydd</li><li>- Paul Evans, Clerc y Swyddfa Gyflwyno, Tŷ'r Cyffredin</li></ul>
31 Hydref 2011	Yr Uned Gyfansoddiadol, Coleg Prifysgol Llundain	<ul style="list-style-type: none"><li>- Alan Trench, Uwch Gymrawd Ymchwil Anrhydeddus</li></ul>
7 Tachwedd 2011	Ysgol Gwyddoniaeth Cymdeithasol a Gwleidyddol, Prifysgol Caeredin	<ul style="list-style-type: none"><li>- Richard Parry, Darlithydd mewn polisi cymdeithasol</li></ul>
14 Tachwedd 2011	Cyngor Ffoaduriaid Cymru	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mike Lewis, Prif Weithredwr</li><li>- Daisy Cole, Pennaeth Dylanwadu, Cysylltiadau Cyhoeddus a Pholisi Plant</li></ul>

- |                  |                          |  |
|------------------|--------------------------|--|
| 21 Tachwedd 2011 | Undeb Amaethwyr<br>Cymru | <ul style="list-style-type: none"><li>- Gavin Williams, Cadeirydd y Pwyllgor Defnydd Tir a Materion Seneddol</li><li>- Andrew Gurney, Swyddog Polisi (Defnydd Tir)</li></ul>                                 |
| 21 Tachwedd 2011 | Llywodraeth<br>Cymru     | <ul style="list-style-type: none"><li>- Y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, y Prif Weinidog,</li><li>- Dr Hugh Rawlings CB, Cyfarwyddwr, Materion Cyfansoddiadol a Chysylltiadau Rhynglywodraethol</li></ul> |

## Rhestr o dystiolaeth ysgrifenedig

---

Rhoddodd y pobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig yn

[www.cynulliadcymru.org](http://www.cynulliadcymru.org)

<i>Sefydliad</i>	<i>Cyfeirnod</i>
Mr Dylan Rees	CLA(4)-06-11(p1)
Dr Paul Cairney, Uwch-ddarlithydd mewn gwleidyddiaeth a chysylltiadau rhwngwladol, Prifysgol Aberdeen	CLA(4)-06-11(p2)
Mr Daniel Greenberg	CLA(4)-06-11(p3)
Canolfan Llywodraethiant Cymru, Ysgol y Gyfraith Caerdydd	CLA(4)-06-11(p5)
Undeb Amaethwyr Cymru	CLA(4)-07-11(p1)
Cyngor Ffoaduriaid Cymru	CLA(4)-07-11(p2) CLA(4)-14-11(p4)
Ffederasiwn Heddluoedd Cymru a Lloegr	CLA(4)-07-11(p3)
Cymdeithas y Cyfreithwyr	CLA(4)-09-11(p11)
Mr Alan Trench, Uwch Gymrawd Ymchwil Anrhydeddus, Yr Uned Gyfansoddiadol, Coleg Prifysgol Llundain	CLA(4)-09-11(p12) CLA(4)-09-11(p12) Atodiad 1 CLA(4)-09-11(p12) Atodiad 2
Mr Richard Parry, Darlithydd mewn Polisi Cymdeithasol, Ysgol Gwyddoniaeth Cymdeithasol a Gwleidyddol, Prifysgol Caeredin	CLA(4)-10-11(p7)
Llywodraeth Cymru	CLA(4)-12-11(p1)

*Sefydliad*

Swyddfa Cymru

*Cyfeirnod*

CLA(4)-12-11(p2)