Ymateb Llywodraeth Cymru i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i'r Pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU: Adolygiad o'r Canlyniadau

Ionawr 2014

Dymuna Llywodraeth Cymru ddiolch i'r Pwyllgor am ei waith yn adolygu canlyniadau ymchwiliad 2012 i'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU.

Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu sylw cyffredinol y Pwyllgor ei fod yn fodlon, ar y cyfan, â hynt y gwaith o weithredu'r argymhellion a geir yn adroddiad mis Mawrth 2012.

O ran yr argymhellion yn yr adroddiad hwnnw, a gyhoeddwyd yn 2012, gwnaed cynnydd pellach o ran diweddaru canllawiau Llywodraeth Cymru, sy'n adlewyrchu Nodiadau Cyfarwyddyd ar Ddatganoli 9 a 17 - y canllawiau 'cyfatebol'. Anfonwyd y rhain at Swyddfa Cymru i'w hystyried, a chânt eu rhannu â'r Pwyllgor ar ôl inni glywed ganddi.

Gosodwyd y Memorandwm Datganiadol ar y Broses Cydsyniad Deddfwriaethol gerbron y Cynulliad ar 7 Ionawr 2014 hefyd, fel yr argymhellwyd yn adroddiad 2012.

Gan droi at adroddiad mis Tachwedd 2013, mae Pennod 6 yn nodi pryder y Pwyllgor fod Bil gan Lywodraeth y DU yn cael ei ddefnyddio i weithredu amcanion polisi Llywodraeth Cymru o ran rheoli cŵn. Mae'r Llywodraeth yn gweithredu mewn ffordd sy'n gwbl gyson â'r egwyddorion a nodwyd yn llythyr y Prif Weinidog at y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ym mis Tachwedd 2011. Roedd y llythyr hwnnw'n cydnabod mai'r Cynulliad ddylai lunio deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig, fel arfer. Ond mewn rhai amgylchiadau, byddai'n ddoeth ac yn fanteisiol i gynnwys darpariaethau a fyddai o fewn cymhwysedd y Cynulliad fel arfer, ym Miliau Seneddol y DU. Yn ein barn ni, roedd yn amlwg ei bod yn werth inni gydweithio yn yr achos hwn.

Penderfynwyd atal Bil Rheoli Cŵn (Cymru) ar ôl ystyried yr opsiynau yn ofalus dros ben. Roedd y dystiolaeth yn ein darbwyllo fod modd llunio Bil y DU i gynnwys bron pob un o'r gwelliannau yr oeddem yn gobeithio eu gwireddu drwy Fil Cymru. Gwelwyd cryn gynnydd ar yr agweddau ar Fil y DU sy'n ymwneud â chŵn, yn sgil y cydweithio agos rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU mewn cyfarfodydd rhwng Gweinidogion a chyfarfodydd rhwng swyddogion. Mae dychwelyd at Fil Rheoli Cŵn (Cymru) yn dal yn bosibilrwydd os na fydd Bil y DU yn cyflawni'r hyn sydd ei angen.

Gan droi at adroddiad mis Tachwedd 2013, mae dau o'r argymhellion yn berthnasol i Lywodraeth y DU yn unig.

O’r ddau argymhelliad sy’n weddill, mae Llywodraeth Cymru wedi cefnogi un mewn egwyddor, ac wedi gwrthod y llall. Os ydym yn cefnogi argymhelliad mewn egwyddor, rydym o’r farn fod angen ystyried a thrafod yr argymhelliad hwnnw ymhellach, ond rydym yn cefnogi’r egwyddor gyffredinol sy’n sail iddo. O ran y Llyfr Statud i Gymru, mae’n bwysig ein bod yn dod i ddeall ystyr y term yn llwyr, ac yn ystyried gofynion tymor hir a thymor byr y prosiect hwn, fel y dywedodd y Prif Weinidog yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i’r Pwyllgor ym mis Gorffennaf 2013.

Er ein bod wedi gwrthod argymhelliad y Pwyllgor o ran cael mecanwaith rhynglywodraethol ffurfiol i ddelio â materion sydd heb eu datganoli, mae hyn yn adlewyrchu ein barn fod modd ymdrin yn effeithiol â’r materion hyn gan ddefnyddio’r prosesau rhynglywodraethol sydd eisoes ar waith.

Mae ein hymateb manwl i’r argymhellion i’w gweld isod.

Argymhelliad 1: Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU yn cyhoeddi safbwynt ffurfiol ynghylch ei gwrthwynebiad 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.

Ymateb: Mater i Lywodraeth y DU yw hyn.

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.

Ymateb: Cefnogi mewn egwyddor. Er ein bod yn cefnogi’r egwyddor y dylai’r gwaith o ddatblygu Llyfr Statud i Gymru barhau, nid ydym yn derbyn argymhelliad y Pwyllgor y dylid cyhoeddi amserlen ar gyfer hyn, gan ei bod yn dasg mor enfawr.

Mae’r gwaith o wella legislation.gov.uk, a’r gwaith o sicrhau bod fersiynau diweddar o Ddeddfau ac Offerynnau Statudol ar gael, yn parhau. Cwblhawyd y gwaith ymchwil ar gyfer diweddaru’r ddeddfwriaeth sylfaenol, ond deallwn fod problemau technegol wedi golygu oedi o ran dangos canlyniadau’r gwaith hwn ar y safle. Diwedd y Senedd bresennol yn San Steffan yw dyddiad targed yr Archif Genedlaethol ar gyfer gorffen diweddaru pob deddfwriaeth sylfaenol, sef erbyn mis Mai 2015, ymhen 18 mis. Deallwn fod y gwaith ar y trywydd iawn, a bod gwaith ar y gweill hefyd i ddiweddaru is-ddeddfwriaeth ochr yn ochr â’r ddeddfwriaeth sylfaenol – er mai’r ddeddfwriaeth sylfaenol sy’n cael blaenoriaeth. Mae gwaith ar y gweill hefyd i wneud gwelliannau a fydd yn helpu i adnabod pryd y mae deddfwriaeth yn berthnasol i Gymru, neu’n wir i Gymru a Lloegr, i Brydain Fawr, neu i’r DU gyfan, ac i sicrhau bod modd darllen deddfwriaeth Cymru yn y naill iaith a’r llall, ochr yn ochr.

Datblygwyd llawer iawn mwy o ddeddfwriaeth sylfaenol ers dyddiau'r Trydydd Cynulliad. Er enghraifft, yn ystod dwy flynedd gyntaf y Cynulliad hwn, mae Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol wedi drafftio tua'r un nifer o eiriau o ddeddfwriaeth sylfaenol ag a ddrafftiwyd yn ystod y pedair blynedd cyn hynny. O'r Deddfau y mae'r Pedwerydd Cynulliad hwn wedi'u pasio hyd yn hyn, dim ond dwy, sef y Ddeddf Addysg Bellach ac Uwch a Deddf Cyllid y GIG, sy'n cynnwys dim ond diwygiadau i Ddeddfau Seneddol presennol. Ym mhob achos arall, datblygwyd deddfau annibynnol ar gyfer Cymru yn unol â'r egwyddorion a amlinellodd y Cwnsler Cyffredinol i'r Cynulliad ddwy flynedd yn ôl. Yn amlach na pheidio, deddfau sy'n ailddatgan darpariaethau cyfraith bresennol, yn ogystal ag yn diwygio'r gyfraith, yw'r rhain. Rhai enghreifftiau o'r arfer hwn yw'r Ddeddf Safonau a Threfniadaeth Ysgolion, y Ddeddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth), y Ddeddf Trawsblannu Dynol, a'r Ddeddf Cartrefi Symudol. Bydd sawl un arall yn dilyn. Mae'r Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant hefyd yn hynod yn hyn o beth, gan ei fod yn enghraifft o ddiwygio system drwyddi draw ac ail-lunio bron bob agwedd o'r gyfraith yn y maes hwn yng Nghymru.

Mae Llywodraeth Cymru yn ailadrodd, fel y gwnaeth yn gyson, bod cydgrynhoi ac ailddatgan deddfwriaeth o fewn meysydd datganoledig er mwyn datblygu Llyfr Statud unigryw i Gymru, yn dasg enfawr. Er bod agweddau sy'n benodol i Gymru o ran yr angen i wneud y llyfr statud yn fwy hygyrch, mae hwn yn fater sy'n berthnasol i'r DU gyfan, ac nid oes unrhyw un yn ymrwymo i ddatrys y mater o fewn cyfnod penodol. Mae yma broblem y mae angen ei datrys, ond fel y dywedwyd eisoes, rhaid inni fod yn glir o ran budd neilltuo adnoddau prin i'r dasg, a rhaid inni fod yn sicr ein bod yn datrys y broblem yn effeithiol. Mae lle hefyd i ystyried sut y gall Comisiwn y Gyfraith, yn ogystal â Llywodraeth y DU, helpu. Rydym bob amser wedi dweud mai ein rhaglen i ddiwygio deddfwriaeth sy'n cael blaenoriaeth, ac mae hynny'n dal i fod yn wir. Rydym yn dal i fod yn ymwybodol fod angen gwneud rhagor i wella'r llyfr statud, ond ni fyddai pennu amserlen ar gyfer prosiect o'r fath yn realistig.

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.

Ymateb: Gwrthod

Nid yw Llywodraeth Cymru yn credu bod angen datblygu dull ffurfiol o ddelio â materion polisi penodol sydd heb eu datganoli, ac sy'n effeithio ar Gymru. Mae'r strwythurau rhynglywodraethol sydd eisoes ar waith yn golygu bod modd trin a thrafod yn ôl y galw. Mae'r meysydd polisi sydd heb eu datganoli yn helaeth, ac fe fyddai'n anodd sefydlu trefn ar gyfer delio â materion o'r fath yn unig. Mae'r setliad datganoli presennol yn cymhlethu'r sefyllfa hon drwy greu meysydd cymhwysedd sy'n aneglur o ran y ffin ddatganoli. Mae swyddogion y naill weinyddiaeth a'r llall yn cydweithio'n dda i ddelio ochr yn ochr â materion datganoledig a materion sydd heb eu datganoli, o fewn fframwaith trefnus. O'r herwydd, nid oes angen ychwanegu dull ffurfiol newydd at y trefniadau gwaith presennol.

Mae'r ffaith fod model datganoli Cymru mor gymhleth ar hyn o bryd yn golygu bod angen cryn dipyn o hyblygrwydd o ran y ffordd rydym yn cynnal cysylltiadau rhynglywodraethol. Mae'r cysylltiadau gwaith yn effeithiol, ar y cyfan, gan eu bod yn seiliedig ar gyfres o ddogfennau gweithio sy'n amlinellu cytundebau ar rannu gwybodaeth, ar gydweithio, ac ar ddatrys anghydfod. Er nad oes amserlen ffurfiol ar gyfer adolygu a diweddaru'r dogfennau hyn, fe'u defnyddir yn rheolaidd a'u diweddaru yn ôl y galw.

Mae'r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth yn amlinellu'r cytundeb rhwng pedair gweinyddiaeth y DU o ran y ffordd y byddant yn cydweithio. Caiff y Memorandwm ei adolygu bob blwyddyn. Mae'r broses hon yn gweithio'n dda; mis Hydref 2013 oedd y tro diwethaf i'r Memorandwm gael ei ddiweddaru, ac ymysg pethau eraill, cafwyd canllawiau diwygiedig ar rôl y gweinyddiaethau datganoledig wrth ddatblygu Polisïau Ewropeaidd.

Er bod y Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth yn esbonio egwyddorion cyffredinol rhannu gwybodaeth a gwaith rhynglywodraethol, mae amryw o adrannau Llywodraeth Cymru a Whitehall wedi datblygu Concordatau sy'n ymdrin â meysydd polisi penodol o fewn y portffolio eang, a'r rheini'n feysydd polisi datganoledig a heb eu datganoli. Mae'r Concordatau hyn yn sylfaen bwysig ar gyfer llwyddiant unrhyw waith rhynglywodraethol, a chânt eu hadolygu'n rheolaidd.

Datblygwyd y Nodiadau Cyfarwyddyd ar Ddatganoli ar ddechrau'r broses ddatganoli, er mwyn darparu gwybodaeth ac arweiniad i swyddogion Whitehall ar ddelio â'r gweinyddiaethau datganoledig newydd. Diweddarwyd y Nodiadau wrth i amgylchiadau newid o ran setliad Cymru, yn enwedig Nodiadau 9 a 17, sy'n cynnwys arweiniad ar y ffordd y mae setliad datganoli Cymru yn gweithredu, ac yn arbennig ar y ffordd y caiff deddfwriaeth ar gyfer Cymru ei llunio, a'r ffyrdd y gellir addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Defnyddir y nodiadau hyn i bwrpas, fel sylfaen ar gyfer rhannu gwybodaeth a chynnal trafodaethau, os oes angen. Mae'r Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth a'r Concordatau i'w gweld yn yr adran ar Gysylltiadau Rhynglywodraethol ar wefan Llywodraeth Cymru. Mae'r adran hon hefyd yn cynnwys dolen i wefan Swyddfa Cymru, lle mae'r Nodiadau Cyfarwyddyd ar Ddatganoli i'w gweld. Mae'r holl ddogfennau hyn ar gael i staff a'r cyhoedd fel ei gilydd.

Y Cyd-bwyllgor Gweinidogion yw'r prif fforwm ar gyfer gwaith rhynglywodraethol. Cynhelir cyfarfod llawn blynyddol o'r Cyd-bwyllgor dan gadeiryddiaeth Prif Weinidog y DU, ynghyd â chyfarfod domestig ddwywaith neu deirgwaith y flwyddyn, dan gadeiryddiaeth y Dirprwy Brif Weinidog. Mae'r fforwm hwn yn hybu perthynas waith dda ar lefel Gweinidogion, ac yn rhoi cyfle i swyddogion feithrin cysylltiadau ffurfiol drwy Ysgrifenyddiaeth y Cyd-bwyllgor Gweinidogion, sy'n cynrychioli pob un o'r gweinyddiaethau.

Mae natur datganoli yn arwain at anghydfod rhwng y gweinyddiaethau o bryd i'w gilydd. Yn ein barn ni, mae'r dulliau sydd gennym o ddelio ag anghydfod yn golygu bod modd datrys y rhan fwyaf o achosion yn gyflym, heb ddilyn unrhyw broses ffurfiol. Mae proses datrys anghydfod y Cyd-bwyllgor Gweinidogion yn golygu bod gan y gweinyddiaethau strwythur ffurfiol i'w dilyn os bydd angen.

I gloi, ym marn Llywodraeth Cymru mae'r dulliau sydd gennym o ddelio â materion datganoledig a materion sydd heb eu datganoli, gan gynnwys materion sydd ag

agweddau datganoledig ac agweddau heb eu datganoli, yn gweithio’n effeithiol. Nid oes angen dulliau newydd, felly.

Argymhelliad 4: Rydym yn argymell bod Llywodraeth y DU yn cyhoeddi Nodyn Cyfarwyddyd Datganoli 7: *Court Proceedings regarding devolution issues* fel mater o frys.

Ymateb: Mater i Lywodraeth y DU yw hyn.