Paratowyd y ddogfen hon gan gyfreithwyr Cynulliad Cenedlaethol Cymru er mwyn rhoi gwybodaeth a chyngor i Aelodau'r Cynulliad a'u cynorthwywyr ynghylch materion dan ystyriaeth gan y Cynulliad a'i bwyllgorau ac nid at unrhyw ddiben arall. Gwnaed pob ymdrech i sicrhau bod y wybodaeth a'r cyngor a gynhwysir ynddi yn gywir, ond ni dderbynnir cyfrifoldeb am unrhyw ddibyniaeth a roddir arnynt gan drydydd partïon.

This document has been prepared by National Assembly for Wales lawyers in order to provide information and advice to Assembly Members and their staff in relation to matters under consideration by the Assembly and its committees and for no other purpose. Every effort has been made to ensure that the information and advice contained in it are accurate, but no responsibility is accepted for any reliance placed on them by third parties

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Ymchwiliad i roi pwerau i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU

Nodyn Cyngor Cyfreithiol 2

<u>Cefndir</u>

1. Ar 29 Mehefin 2011, cytunodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i gynnal ymchwiliad i'r arfer lle mae deddfau San Steffan yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth.
Mae cylch gorchwyl yr ymchwiliad fel a ganlyn:

- 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 ddulliau statudol eraill;
- I ba raddau y mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn gallu craffu yn gadarn ar brosesau o'r fath drwy ei Reolau Sefydlog; a
- Y gweithdrefnau ar gyfer Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol o'u cymharu â'r sefyllfa yn y deddfwrfeydd datganoledig eraill.

2. Ar 13 Hydref, gosododd Llywodraeth Cymru Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol arall ynghylch gwneud gwelliannau pellach i Fil Senedd y DU ynghylch Addysg; bwriedir cynnal dadl ar y Cynnig perthnasol ar 1 Tachwedd o dan Reol Sefydlog 29. Ar 18 Hydref, cyhoeddodd y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau ddatganiad ysgrifenedig am wneud gwelliannau pellach i'r Bil Lleoliaeth er mwyn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru. Mae'r nodyn hwn yn bwrw golwg ar y pwerau a gaiff eu rhoi i Weinidogion Cymru ym mhob achos, ac yn ystyried y gweithdrefnau sy'n berthnasol iddynt.

<u>Bil Senedd y DU ynghylch Addysg - Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol</u>

3. Ar 13 Hydref, gosodwyd trydydd Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (sy'n cyd-fynd â'r nodyn hwn) mewn perthynas â'r Bil hwn gan Weinidogion Cymru. Mae'n ymwneud â gwelliannau i'r Bil a fyddai'n diwygio Rhan V o Ddeddf Addysg 1997 mewn perthynas â Chymru, er mwyn cyfateb i welliannau i Ran 7 o Ddeddf Prentisiaethau, Sgiliau, Plant a Dysgu 2009 sy'n ymwneud â Swyddfa Rheoleiddio Cymwysterau ac Arholiadau (Ofqual) yn Lloegr. Ym mhob achos, maent yn rhoi pŵer i'r rheoleiddiwr

cymwysterau osod cosbau ariannol ar gorff cydnabyddedig sy'n gwobrwyo neu'n dilysu cymhwyster yn ogystal â darpariaethau cysylltiedig ynghylch apeliadau a chostau. Cafodd y gwelliannau ar gyfer Cymru a Lloegr eu cyflwyno ar yr un pryd yn San Steffan; nid achos o ychwanegu Cymru at ddarpariaethau a oedd wedi'u bwriadu ar gyfer Lloegr yn wreiddiol oedd hyn felly.

4. Mae'r gwelliannau hefyd yn cynnwys pŵer i wneud gorchymyn a fyddai'n effeithio ar gyfrifo'r gosb. Byddai gorchymyn o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol yn y Cynulliad Cenedlaethol.

5. Mae cyfiawnhad y Llywodraeth dros geisio'r pwerau hyn wedi'i nodi ym mharagraffau 11 ac 12 o'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol. I grynhoi, mae'n dymuno cael yr un offerynau rheoleiddio ag Ofqual, ac ar yr un pryd.

6. Mae cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol ynghylch Addysg a Hyfforddiant (fel y'i nodir yn Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006) yn eithrio Cynghorau Ymchwil yn unig. Gan hynny, byddai wedi bod yn bosibl gwneud y darpariaethau a gafodd eu gwneud gan y gwelliannau yn y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol presennol drwy Ddeddf Cynulliad.

7. Cafodd y gwelliannau eu cyhoeddi gan Senedd y DU ar 14 Hydref. Fodd bynnag, mae'n rhaid eu bod wedi cael eu cyflwyno y diwrnod blaenorol gan fod y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol wedi cael ei osod yn y Cynulliad Cenedlaethol ar 13 Hydref. Fe'i hystyriwyd gan Bwyllgor Busnes y Cynulliad ar 18 Hydref, a chan fod toriad hanner tymor yr wythnos ganlynol, bwriedir ei drafod yn y Cyfarfod Llawn ar 1 Tachwedd. Dechreuodd y Cyfnod Adrodd yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 18 Hydref, a bwriedir i'r cyfnod ddod i ben ar 1 Tachwedd. Gan mai hwn yw'r ail Dŷ, yr unig gyfle fydd i wneud gwelliannau pellach fyddai drwy fynd yn ôl ac ymlaen rhwng y ddau Dŷ.

8. Mae'n werth nodi amserlen yr Alban ar gyfer ystyried cydsyniad deddfwriaethol Bil Addysg Senedd y DU ynghylch Addysg er mwyn cymharu. Cyflwynwyd y Bil yn Nhŷ'r Cyffredin ar 26 Ionawr 2011. Cyflwynwyd y memorandwm cydsyniad deddfwriaethol i ofal Llywodraeth yr Alban ar 27 Ionawr 2011. Fe'i trafodwyd gan Bwyllgor Addysg, Dysgu Gydol Oes a Diwylliant Senedd yr Alban ar 2 a 9 Mawrth 2011. Cyhoeddwyd adroddiad y Pwyllgor ar 10 Mawrth, a chytunwyd ar y cynnig ar 17 Mawrth 2011.

<u>Y Bil Lleoliaeth – Datganiad ysgrifenedig</u>

9. Mae'r Bil hwn hefyd wedi bod yn destun sawl cyfres o Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol, ond y datblygiad diweddaraf yw datganiad ysgrifenedig gan y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau ar 18 Hydref, sydd wedi'i atodi i'r nodyn hwn. Yn yr achos hwn, byddai'r gwelliannau yn '[c]yflwyno pwerau i Weinidogion Cymru i drosglwyddo i awdurdodau

cyhoeddus Cymru ddirwyon tordyletswydd yr UE a orfodir ar Lywodraeth y DU gan Lys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd’. Cafodd y gwelliannau ar gyfer Gweinidogion Cymru eu gosod ar 3 Hydref; cafodd y gwelliannau cyfatebol a roddai bwerau i Weinidogion y DU eu gosod ar 7 Medi. Mae’r cymalau Cymreig bellach yn ymddangos fel cymalau 58 i 67 yn y Bil wedi i’r Cyfnod Adrodd yn Nhŷ’r Arglwyddi ddod i ben. Unwaith eto, gan mai hwn yw’r ail Dŷ, yr unig gyfle fydd i wneud gwelliannau pellach fyddai drwy fynd yn ôl ac ymlaen rhwng y ddau Dŷ.

10. Unwaith eto, mae’r gwelliannau’n cynnwys pŵer i Weinidogion Cymru wneud gorchymyn –

“Designation of Welsh public authorities

(1) The Welsh Ministers may by order designate a Welsh public authority for the purposes of this Part.

(2) The order must—
(a) specify the Welsh public authority by name;
(b) identify any EU financial sanction to which the designation applies; and
(c) describe the activities of the authority which are covered by the designation.

(3) The order may identify an EU financial sanction for the purposes of subsection (2)(b) by….”.

Yn rhinwedd cymal 234(11), byddai gorchymyn o’r fath yn ddarostyngedig i’r weithdrefn gadarnhaol yn y Cynulliad Cenedlaethol.

11. Cyfiawnhad y Llywodraeth dros geisio’r pwerau hyn yw gan ‘mai dyma’r dull deddfwriaethol mwyaf priodol a chymesur o alluogi’r darpariaethau hyn i fod yn gymwys yng Nghymru ar y cyfle cynharaf.’

12. Mae’r Llywodraeth yn datgan ‘[nad] yw’r diwygiadau hyn, sy’n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru drosglwyddo dirwyon i awdurdodau cyhoeddus Cymru, yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad...’. Ni roddir eglurhad dros pam y daeth i’r casgliad hwnnw, o gofio am gymhwysedd deddfwriaethol helaeth y Cynulliad mewn perthynas ag awdurdodau lleol yng Nghymru.

13. Cafodd y gwelliannau i roi pwerau i Weinidogion Cymru eu gosod ar 3 Hydref, ond ni hysbyswyd y Cynulliad nes i’r datganiad gael ei wneud ar 18 Hydref. Yn y cyfamser, dechreuodd y Cyfnod Adrodd ar 5 Hydref a daeth i ben ar 17 Hydref.

Rheol Sefydlog 29 – Cydsyniad mewn Perthynas â Biliau Senedd y DU

14. Mae'r Rheol Sefydlog hon yn cynnwys y weithdrefn Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, ac yn nodi'r hyn a ganlyn –
"Yn Rheol Sefydlog 29, ystyr "Bil perthnasol" yw Bil sy'n cael ei ystyried yn Senedd y DU ac sy'n gwneud darpariaeth ("darpariaeth berthnasol") mewn perthynas â Chymru:
(i) at unrhyw ddiben ***sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad*** *(ac eithrio darpariaethau cysylltiedig, canlyniadol, trosiannol, dros dro, atodol neu ddarpariaethau arbed sy'n ymwneud â materion nad ydynt o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad);* ***neu***
(ii) sy'n dwyn ***effaith negyddol ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad****."*

15. Fel y nodwyd ym mharagraff 6 uchod, mae darpariaethau Bil Senedd y DU ynghylch Addysg yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Ar y llaw arall, mae'r Llywodraeth (fel yr esboniwyd ym mharagraff 11 uchod) yn ystyried nad yw darpariaethau'r Bil Lleoliaeth yn dod o fewn y cymhwysedd hwnnw.

16. Yn rhinwedd Rheol Sefydlog 29.4, gall y Pwyllgor Busnes gyfeirio Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn swyddogol 'at bwyllgor neu bwyllgorau i'w ystyried.' Nid oes yr un Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol wedi cael ei gyfeirio gan ddefnyddio'r pŵer hwn hyd yma. Mae'r enghraifft bresennol o Fil Senedd y DU ynghylch Addysg yn dangos yr anhawsterau a all godi. Er bod y gwelliannau, sef pwnc y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, yn ddigon arwyddocaol i gyfiawnhau eu cyfeirio, mae'r amseriad yn golygu, ar ddiwedd y broses Seneddol, na fyddai unrhyw ddiben defnyddiol gwneud hynny. Mae'n dangos pa mor bwysig ydyw i Weinidogion Cymru osod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol mor fuan ag sy'n bosibl ar ôl i'r gwelliannau gael eu cyflwyno yn San Steffan. Yn yr achos hwn, dyna beth ddigwyddodd. Fodd bynnag, gan fod y gwelliannau wedi'u cyflwyno mor hwyr yn ystod y broses seneddol, ni chafodd y Cynulliad y cyfle i graffu'n llawn arnynt, fel a ganiateir yn y Rheolau Sefydlog.

17. Mae'r esboniad yn y paragraff blaenorol yn pwysleisio'r pwysigrwydd o gyflwyno gwelliannau a fyddai'n ddarostyngedig i Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol mor fuan ag sy'n bosibl yn ystod y broses ddeddfu yn San Steffan, yn hytrach nag yn ystod y cyfnod diwygio olaf fel a ddigwyddodd yn yr achos hwn (ac yn achos gwelliannau'r Bil Lleoliaeth, sef pwnc y datganiad ysgrifenedig). O gofio'r ffordd yr ymdrinnir â deddfwriaeth, yn enwedig deddfwriaeth sy'n benodol i Gymru, yn San Steffan, gellir dadlau mai ail ddewis fyddai defnyddio Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn lle deddfwriaeth y Cynulliad o ran gwaith craffu. Gellir dadlau felly nad mater o Lywodraeth Cymru yn rhoi digon o rybudd i'r Cynulliad am Femoranda Cydsyniad Deddfwriaethol tebygol sydd angen, ond yn hytrach, na ddylai gydsynio i unrhyw gynnig i ddeddfu yn San Steffan ynghylch rhywbeth sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, oni bai bod rheswm dilys iawn dros wneud hynny.

<u>Rheol Sefydlog 30 – Hysbysu mewn Perthynas â Biliau Senedd y DU</u>

18. Mae'r Rheol Sefydlog hon yn cynnwys Gweithdrefn y Datganiad Ysgrifenedig, ac yn nodi'r hyn a ganlyn –
"Yn Rheol Sefydlog 30, ystyr "Bil perthnasol" yw Bil sy'n cael ei ystyried yn Senedd y DU ac sy'n gwneud darpariaeth ("darpariaeth berthnasol") mewn perthynas â Chymru (ac eithrio darpariaeth berthnasol sy'n ddarpariaeth berthnasol o fewn ystyr Rheol Sefydlog 29.1):
(i) sy'n cael effaith sylweddol ar swyddogaethau Gweinidogion Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol; neu
(ii) sy'n cael effaith ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad (ac eithrio darpariaethau cysylltiedig, canlyniadol, trosiannol, dros dro, atodol neu ddarpariaethau arbed).

19. Nid yw'r datganiad diweddar a wnaed ynghylch y Bil Lleoliaeth yn esbonio pam nad yw Llywodraeth Cymru yn ystyried bod y darpariaethau o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. O ganlyniad i hynny, Rheol Sefydlog 30 (sydd â dim darpariaeth i'r Cynulliad graffu) sy'n berthnasol, yn hytrach na Rheol Sefydlog 29 (gyda pheth darpariaeth i'r Cynulliad graffu). Mae'n bosibl y bydd y Pwyllgor am ystyried a ddylai esboniad gael ei ddarparu mewn achosion o ddatganiadau o'r fath.

20. Mae Rheol Sefydlog 30.2(iii) (fel Rheol Sefydlog 29.2(iii)) yn ei gwneud yn ofynnol i roi hysbysiad am welliannau mewn ffordd sydd yn gymwys o fewn pythefnos i'r gwelliannau gael eu cyflwyno neu y cytunwyd arnynt. Er y cafwyd hysbysiad am welliannau i'r Mesur Seneddol ynghylch Addysg (o dan Reol Sefydlog 29) ar y diwrnod y cawsant eu cyflwyno, cafwyd hysbysiad am welliannau i'r Bil Lleoliaeth drwy ddatganiad ysgrifenedig fwy na phythefnos ar ôl iddynt gael eu cyflwyno, ar ôl iddynt gael eu trafod yn y Senedd, ac ar ôl i'r cyfle olaf (o dan amgylchiadau arferol) i ddiwygio'r Bil ddod i ben. Er hynny, roeddynt o fewn y terfyniad amser hyblyg a ganiateir gan y Rheolau Sefydlog. Mae'n bosibl y bydd y Pwyllgor am ystyried a fyddai'n briodol cael rhagor o gysondeb.

Casgliadau.

21. Mae'r ddwy enghraifft hon yn dangos y ddwy weithdrefn wahanol sy'n berthnasol yng Nghymru i achosion a fyddai'n destun yr un weithdrefn yn yr Alban. Maent hefyd yn nodi'r goblygiadau ar gyfer craffu sy'n codi pan roddir pwerau i Weinidogion Cymru drwy welliannau yn hwyr iawn yn ystod y broses ddeddfu yn San Steffan.

Y Gwasanaethau Cyfreithiol

Hydref 2011

“DATGANIAD YSGRIFENEDIG
GAN
LYWODRAETH CYMRU

TEITL: BIL SENEDD Y DU YNGHYLCH LLEOLIAETH – YR YMDRINIAETH O DDIRWYON TORDYLETSWYDD YR UE

DYDDIAD 18 Hydref 2011

GAN Carl Sargeant, Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau

Cyflwynwyd y Bil Lleoliaeth i Dŷ’r Cyffredin ar 13 Rhagfyr 2010. Nodau Llywodraeth y DU yw dirprwyo mwy o bwerau i gynghorau a chymdogaethau a rhoi rheolaeth i gymunedau lleol dros benderfyniadau ynghylch tai a chynllunio.

Cyflwynodd Llywodraeth y DU ddiwygiadau i’r Bil ar 3 Hydref i gyflwyno pwerau i Weinidogion Cymru i drosglwyddo i awdurdodau cyhoeddus Cymru ddirwyon tordyletswydd yr UE a orfodir ar Lywodraeth y DU gan Lys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd. Mae’r diwygiadau hyn yn adlewyrchu diwygiadau a gyflwynwyd gan Lywodraeth y DU ar 7 Medi mewn perthynas â Gweinidogion y DU i drosglwyddo dirwyon i awdurdodau cyhoeddus Cymru.

Hyd yn hyn nid yw Llywodraeth y DU erioed wedi cael ei dirwyo a bwriedir i’r mesurau hyn helpu’r sefyllfa honno i barhau.

Nid yw’r diwygiadau hyn sy’n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru drosglwyddo dirwyon i awdurdodau cyhoeddus Cymru yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad a barn Llywodraeth Cymru yw ei bod yn briodol i’r pwerau hyn gael eu cyflwyno i Weinidogion Cymru yn y Bil hwn, sy’n un o Filiau’r DU, gan mai dyma’r dull deddfwriaethol mwyaf priodol a chymesur o alluogi’r darpariaethau hyn i fod yn gymwys yng Nghymru ar y cyfle cynharaf.”