Dogfennau Ategol - Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Lleoliad:

Ystafell Bwyllgora 1 - Y Senedd

Dyddiad: Dydd Llun, 2 Rhagfyr 2019

Amser: 14.30

I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch a:

Gareth Williams

Clerc y Pwyllgor

0300 200 6362

SeneddMCD@cynulliad.cymru

- Atodiad 1

Noder bod y dogfennau a ganlyn yn ychwanegol i'r dogfennau a gyhoeddwyd yn y prif becyn Agenda ac Adroddiadau ar gyfer y cyfarfod hwn

4.3 Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol: Y newid yng nghyfansoddiad Cymru

(Tudalennau 1 - 4)

CLA(5)-33-19 - Papur 10 - Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol, 27 Tachwedd 2019

Dogfennau atodol:

CLA(5)-33-19 - Papur 10

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Jeremy Miles AC/AM
Y Cwnsler Cyffredinol a Gweinidog Brexit
Counsel General and Brexit Minister

Eitem 4.3

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Mick Antoniw AC
Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

27 Tachwedd 2019

Annwyl Mick

Diolch ichi am eich llythyr dyddiedig 18 Hydref ac am groesawu fy nghyhoeddiad ar ffurf Datganiad Ysgrifenedig ar 18 Medi ynglŷn ag achosion cyfreithiol yn deillio o addoedi Senedd y DU. Codwyd amryw o faterion pwysig gennych hefyd mewn perthynas â'ch ymchwiliad i gyfansoddiad Cymru sy'n newid.

Nodwyd gennych fod sylw yn cael ei roi yn 'Diwygio ein Hundeb: Cydlywodraethu yn y DU' i'r cwestiwn, yng nghyd-destun Confensiwn Sewel, sut y gellid diffinio na ddylai Senedd y DU "fel arfer" geisio deddfu ar gyfer tiriogaeth, mewn perthynas â materion sydd o fewn cymhwysedd deddfwrfa ddatganoledig y diriogaeth honno, heb gydsyniad pendant y ddeddfwrfa honno. Mae'r ddogfen bolisi honno yn amlinellu barn Llywodraeth Cymru ar y mater a byddwn yn parhau i fynd ar ei drywydd gyda Llywodraeth y DU. Byddaf yn rhoi'r diweddaraf ichi am y cynnydd i'r perwyl hwn. Byddem hefyd yn croesawu rhagor o drafodaeth â'r Pwyllgor am y ffordd y gellid defnyddio'r dystiolaeth yr ydych chi wedi'i derbyn a'r ystyriaeth yr ydych chi wedi'i rhoi ar gyfer llywio trafodaethau rhynglywodraethol.

Gofynnoch saith gwestiwn penodol, sydd wedi'u hatgynhyrchu isod ynghyd â'm hatebion innau:

C1: A allwch chi egluro sut y mae'r cytundeb rhynglywodraethol wedi bod yn sail i sicrhau y bu cydsyniad y Cynulliad yn rhan annatod o sicrhau y gall ein llyfr statud weithio'n iawn?

Gwahoddodd Llywodraeth Cymru y Cynulliad i gydsynio â Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) yn rhannol ar y sail bod y Cytundeb Rhynglywodraethol yn ailadrodd ymrwymiad Llywodraeth y DU i beidio fel arfer â defnyddio pwerau i ddiwygio deddfwriaeth ddomestig mewn meysydd sydd wedi'u datganoli heb gytundeb Llywodraeth Cymru. Yn sgil penderfyniad y Cynulliad i roi ei gydsyniad i'r Bil, cafodd camau i graffu ar y trefniant hwn eu hymgorffori yn Rheol Sefydlog 30C.

At hynny, mae'r Cytundeb Rhynglywodraethol, a'r cydweithio a ddeilliodd ohono, wedi sicrhau nad yw Llywodraeth y DU wedi cyflwyno rheoliadau o dan adran 12 o Ddeddf yr

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400
PSCGBM@gov.wales/YPCCGB@llyw.cymru

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

Undeb Ewropeaidd (Ymadael) i gyfyngu ar gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Yn ein barn ni, mae hyn yn gryn gyflawniad oherwydd, fel y byddwch yn cofio, byddai'r Bil gwreiddiol wedi atal y Cynulliad Cenedlaethol rhag deddfu mewn unrhyw fodd yn ymwneud â chymhwysedd datganoledig lle y bu cyfraith yr UE yn berthnasol cyn hynny.

C2: Pam mae cytundebau rhynglywodraethol yn briodol ar gyfer delio â deddfwriaeth sylfaenol sy'n cael ei phasio gan ddeddfwrfeydd?

Mae cytundebau rhynglywodraethol yn ffordd dryloyw o bennu'r egwyddorion y mae llywodraethau yn bwriadu ufuddhau iddynt, a'r mecanweithiau y maent yn bwriadu eu defnyddio, wrth gydweithio ar gyfer gweithredu deddfwriaeth sylfaenol sy'n cael eu pasio gan ddeddfwrfeydd. Maent yn adlewyrchu'r rhyngysylltiad sydd rhwng cyfrifoldebau llywodraethau'r DU a'r rôl y maent yn ei rhannu wrth lywodraethu'r DU.

C3: O ran Bil Amaethyddiaeth y DU a'n hystyriaeth o femoranda cydsyniad deddfwriaethol Llywodraeth Cymru, eglurodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Ynni, Cynllunio a Materion Gwledig fod Llywodraeth Cymru wedi gwneud cytundeb â Llywodraeth y DU. Mae ein hadroddiad ar yr ail femorandwm cydsyniad deddfwriaethol wedi mynegi pryder ynghylch y dull a ddefnyddiwyd. Yn eich barn chi, a ddylai cytundebau o'r fath hefyd fod yn destun cydsyniad ffurfiol gan y Cynulliad Cenedlaethol yn y dyfodol?

O ran eu natur, cyfrifoldeb y gweithrediaethau perthnasol yw cytundebau rhynglywodraethol, a dylai hynny barhau. Ni ddylai cytundebau rhynglywodraethol fod yn ddarostyngedig i gydsyniad deddfwrfeydd. Mae Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i ystod o gytundebau, rhai ohonynt sy'n ei rhwymo mewn cyfraith a rhai nad ydynt yn gwneud hynny, ac ni fyddai'n briodol yn gyfansoddiadol o ystyried y gwahanu pwerau i'r Cynulliad gydsynio i'r rheini. Fodd bynnag, gall Aelodau graffu arnynt wrth reswm, ac maent yn gwneud hynny.

Pan fo cysylltiad rhwng cytundebau rhynglywodraethol â deddfwriaeth sylfaenol y mae cydsyniad y Cynulliad yn cael ei geisio ar ei chyfer, byddem yn rhagweld y byddai ystyried y cytundeb rhynglywodraethol perthnasol yn rhywbeth i'r Cynulliad ymgymryd ag ef. Yn fwy na hynny, byddem hefyd yn rhagweld y byddai'r Cynulliad yn parhau i graffu ar y modd y caiff cytundebau rhynglywodraethol eu gweithredu o dan y mecanweithiau y cytunwyd arnynt yn y cytundeb rhyng-sefydliadol rhwng y Cynulliad a Llywodraeth Cymru.

C4: Pa risgiau sy'n gysylltiedig â chytundebau rhynglywodraethol o ystyried nad ydyn nhw'n rhwymo'n gyfreithiol, a sut y gall Llywodraeth Cymru geisio amddiffyn setliad datganoli Cymru pe bai gwahanol lywodraethau yn diystyru'r cytundebau hyn yn y dyfodol?

Nid yw'r defnydd o gytundebau rhynglywodraethol yn effeithio ar y setliad datganoli, oherwydd maent yn gweithredu o fewn y setliad presennol. Yn ein barn ni, mae defnyddio cytundebau rhynglywodraethol yn golygu bod gennym fwy o ddylanwad mewn penderfyniadau ac felly rydym yn gallu diogelu buddiannau Cymru, y mae'r Cynulliad yn ein dwyn i gyfrif amdanynt.

C5: Pa mor gynaliadwy yw'r defnydd o gytundebau rhynglywodraethol a fframweithiau cyffredin dros y tymor hwy? Os gall llywodraethau newydd y dyfodol ddiystyru neu derfynu fframweithiau cyffredin anneddfwriaethol, sut mae hyn yn ffordd briodol ymlaen? Byddai'n ddefnyddiol pe baech yn cadarnhau y bwriedir i fframweithiau cyffredin deddfwriaethol ac anneddfwriaethol fod yn ddatrysiad tymor hir.

Ers 2017, mae un Llywodraeth y DU ar ôl y llall wedi ymrwymo i Fframweithiau Cyffredin ac, hyd yma, ni fydd unrhyw amharodrwydd i gymryd rhan. Cynsail Fframweithiau Cyffredin yw'r gydnabyddiaeth glir o fanteision gweithio rhynglywodraethol mewn meysydd sydd o ddiddordeb cyffredin. Maent yn adeiladu ar berthnasoedd hirdymor rhwng swyddogion ar

draws y DU a sefydlwyd ers datganoli. Ond maent hefyd yn ffurfioli'r perthnasoedd hyn ac yn sicrhau bod eglurder mewn perthynas â'r cyfrifoldebau newydd sy'n dod i'r amlwg yng nghyd-destun penderfyniad y DU i ymadael â'r UE. Mae fframweithiau deddfwriaethol ac anneddfwriaethol ac elfennau fframwaith yn rhannau pwysig o'r berthynas hirdymor hon. Bwriedir i'r fframweithiau fod yn ymrwymiad hirdymor gyda darpariaeth a mecanweithiau penodol ar gyfer eu hadolygu a'u diweddaru, a dylai deddfwrfeydd a llywodraethau'r dyfodol allu rhoi proses ail-negodi ar waith. Bydd y darpariaethau ar gyfer adolygu ac asesu, a'r gweithdrefnau monitro yn eu galluogi i esblygu ac addasu i safbwyntiau polisi sy'n datblygu.

C6. Sut mae defnyddio cytundebau rhynglywodraethol a fframweithiau cyffredin yn effeithio ar gymhlethdod y setliad datganoli i ddinasyddion?

Yn gyntaf, mae angen cydnabod mai dim ond mewn cyd-destun lle mae'r DU wedi ymadael â'r UE y bwriedir i gytundebau rhynglywodraethol a fframweithiau cyffredin o'r fath weithredu. Byddai ymadael â'r UE wrth gwrs yn golygu bod gan Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad ran fwy uniongyrchol mewn meysydd o'r gyfraith sydd o fewn cymhwysedd datganoledig. Yn y cyd-destun hwn, nod cytundebau rhynglywodraethol a fframweithiau cyffredin yw rhoi sicrwydd ynghylch effaith y setliad datganoli ar gyfer dinasyddion. Mae dinasyddion yn derbyn amrywiaeth o wasanaethau wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli yng Nghymru, ac mewn gwirionedd mae cyfrifoldebau sydd wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli yn effeithio ar ei gilydd. Yn y cyd-destun hwn, mae agwedd gryno, a chlir, sydd wedi ei chyhoeddi a bod trwy broses graffu, tuag at y ffordd y mae Llywodraeth Cymru yn gweithio gyda llywodraethau eraill y DU ar feysydd sydd o ddiddordeb cyffredin, ac sy'n cael effaith ar ddinasyddion, yn gam pwysig ymlaen. Mae cytundebau rhynglywodraethol sy'n defnyddio iaith glir yn golygu nad oes unrhyw ddryswch ac maent yn cynnwys mecanweithiau ar gyfer osgoi anghydfodau a all helpu i symleiddio ac egluro prosesau er mwyn helpu dinasyddion i ddeall yn well ac i ennyn eu diddordeb.

C7: Mae o leiaf 20 achlysur pan fydd Llywodraeth y DU wedi diwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig trwy ddefnyddio pwerau is-ddeddfwriaeth o dan Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018, ac mae hyn yn cael ei wneud (bron bob amser) gyda chytundeb Llywodraeth Cymru, ond heb gydsyniad ffurfiol y Cynulliad Cenedlaethol.

> *(i) Byddem yn ddiolchgar am eich barn ar oblygiadau'r dull hwn i unrhyw achosion o ddiwygio Confensiwn Sewel yn y dyfodol.*
>
> *(ii) Sut mae'r dull a ddefnyddiwyd gan Lywodraeth Cymru o beidio â chyflwyno cynigion cydsyniad offeryn statudol priodol yn gyson â chynnig 5 o Diwygio ein Hundeb.*

Fel yr eglurodd y Prif Weinidog ichi yn ei lythyr dyddiedig 23 Awst, er nad yw Rheolau Sefydlog yn rhoi unrhyw rwymedigaeth ar Weinidogion i gyflwyno cynnig mewn perthynas â Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol, nid yw Llywodraeth Cymru wedi newid ei hagwedd gyffredinol. Mewn amgylchiadau arferol, rydym yn bwriadu parhau i gyflwyno cynigion ar gyfer Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol. Fodd bynnag, o ran Offerynnau Statudol (OSau) sy'n gysylltiedig â Brexit, roedd materion ymarferol i'w hystyried mewn perthynas â'r amserlen.

Eglurodd y Prif Weinidog hefyd mai'r rhaglen o gywiriadau i'r llyfr statud oedd cyd-destun y dull a fabwysiadwyd gennym, er mwyn sicrhau ei bod yn parhau i weithio ar ôl i'r DU ymadael â'r UE. Nid ymgymerwyd â'r fath ymrwymiad erioed o'r blaen: roedd nifer yr OSau cywiro y bu'n rhaid inni fynd i'r afael â hwy, a'r amserlenni cyfyng oedd yn gysylltiedig â hwy, yn golygu'n syml nad oedd ein trefniadau arferol mewn perthynas ag ymgymryd â Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol yn ymarferol. Datblygom ffordd o weithio a oedd yn sicrhau ein bod yn mynd i'r afael â Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol yn gysylltiedig â

Brexit mewn modd amserol, gan sicrhau hefyd eu bod yn cael eu dwyn i sylw’r Cynulliad. Wrth benderfynu peidio â chyflwyno Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol ein hunain mewn perthynas â’r darnau hyn o is-ddeddfwriaeth, roeddem yn hynod ymwybodol hefyd pan fyddai unrhyw Aelod o’r farn y dylai Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol fod yn destun dadl yn y Cynulliad, byddai’n agored iddynt gyflwyno cynnig.

Pe byddai Confensiwn Sewel yn cael ei ddiwygio, yn unol â’n cynigion yn ‘Diwygio ein Hundeb’, byddem yn disgwyl i hynny ddigwydd gan gadw’r heriau yr ydym wedi eu hwynebu yn y cyd-destun hwn, yn ogystal â barn eich Pwyllgor, mewn cof.

Hyderaf fod yr ymatebion hyn o gymorth. A fyddech cystal â rhoi gwybod imi os oes unrhyw beth arall y gallaf ei wneud i helpu gyda’ch ymchwiliad, gan gynnwys cyfarfodydd pellach a/neu sesiynau briffio technegol gyda fy swyddogion. Mae goblygiadau cyfansoddiadol swyddogaethau newydd Llywodraeth Cymru, a’r ffaith y bydd mwy a mwy o weithio rhynglywodraethol, a threfniadau rhyngwladol yn cael eu datblygu yn faterion pwysig. Rwy’n gwybod bod eich Pwyllgor chi a’r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol yn rhoi ystyriaeth ofalus i’r goblygiadau ar gyfer y Cynulliad ac ar gyfer craffu rhyngseneddol, ac rwy’n croesawu hynny.

Rwy’n anfon copi o’r llythyr hwn at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol ac at y Prif Weinidog.

Cofion

Jeremy Miles AM
Y Cwnsler Cyffredinol a Gweinidog Brexit
Counsel General and Brexit Minister