



Y Gwir Anrh. Elin Jones AS
Y Llywydd a Chadeirydd y Pwyllgor Busnes

9 Tachwedd 2022

Annwyl Elin

Diolch am eich llythyr dyddiedig 17 Hydref, sy'n gwahodd safbwyntiau er mwyn llywio gwaith y Pwyllgor Busnes o ystyried pedwar argymhelliad a wnaed gan y Pwyllgor Diben Arbennig (PDA) ar Ddiwygio'r Senedd. Mae'r ymateb hwn yn canolbwyntio ar yr hyn a ganlyn yn benodol:

- maint Llywodraeth Cymru mewn Senedd fwy (argymhelliad 4)
- y canlyniadau pe bai Aelod yn newid plaid wleidyddol os yw wedi cael ei ethol drwy system rhestr gyfrannol gaeedig (argymhelliad 10)

Nid yw Llywodraeth Cymru wedi ceisio rhoi barn benodol ar nifer y Dirprwy Lywyddion mewn Senedd fwy (argymhelliad 5) nac ar nifer Comisiynwyr y Senedd mewn Senedd fwy (argymhelliad 6) ond mae'n cydnabod y datganiadau gan y PDA mai diben cynyddu capasiti'r Senedd ddylai fod galluogi gwaith craffu ar bolisiau a deddfwriaeth, a dwyn y Llywodraeth i gyfrif.

Mae ystyriaeth Llywodraeth Cymru o argymhellion 4 a 10 i'w chael yn yr atodiadau i'r llythyr hwn.

Cofion

Lesley Griffiths AS/MS
Y Gweinidog Materion Gwledig a Gogledd Cymru, a'r Trefnydd
Minister for Rural Affairs and North Wales, and Trefnydd

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1SN

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400

Gohebiaeth.Lesley.Griffiths@llyw.cymru
Correspondence.Lesley.Griffiths@gov.wales

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.

Atodiad 1: Maint Llywodraeth Cymru mewn Senedd fwy

Wrth ystyried y mater hwn, mae Llywodraeth Cymru wedi cadw mewn cof fod adran 51(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (Deddf 2006) yn cyfyngu ar nifer y personau sy'n dal swydd fel un o Weinidogion Cymru i 12. Mae hyn yn cynnwys Gweinidogion (a benodir o dan adran 48) a Dirprwy Weinidogion (a benodir o dan adran 50), ond nid yw'n cynnwys swyddi'r Prif Weinidog a'r Cwnsler Cyffredinol, gan olygu felly mai'r terfyn o ran maint Llywodraeth Cymru yw 14, i bob pwrpas. Roedd y terfyn presennol ei hun yn gynydd, a wnaed yn 2006, o'r terfyn blaenorol o 9.¹ Ni chafwyd unrhyw gynydd yn y blynyddoedd dilynol, er i'r Senedd ennill pwerau deddfu sylfaenol a chymhwysedd ehangach.

Wrth argymhell cynnydd yn nifer Aelodau'r Senedd, dywedodd y Pwyllgor Diben Arbennig ar Ddiwygio'r Senedd ei fod yn rhagweld y byddai ei argymhellion ynghylch cael Senedd fwy yn arwain at ystyried a ddylai fod newid cysylltiedig i'r cyfyngiad hwn. Serch hynny, nododd fod "[r]haid i brif ddiben cynnydd mewn maint ymwneud â galluogi lefel well o gynrychiolaeth seneddol, deddfwriaeth a chraffu ar waith llywodraeth".² Nododd hefyd y byddai unrhyw gynydd ym maint Llywodraeth Cymru "yn golygu gostyngiad cyfatebol yng nghapasiti'r Senedd ar gyfer gwaith craffu".³

Mae pwerau a chyfrifoldebau gweithredol Gweinidogion Cymru wedi cynyddu'n sylweddol ers pasio Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Er enghraifft, ers pasio Deddf Cymru 2017, mae Gweinidogion Cymru wedi gallu arfer swyddogaethau gweinidogol gweithredol yn sgil trosglwyddo swyddogaethau o dan adran 58A o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae pwerau a chyfrifoldebau gweithredol Gweinidogion Cymru hefyd wedi cynyddu o ganlyniad i ymadawiad y DU â'r UE (yn enwedig ym meysydd yr amgylchedd a materion gwledig a materion economaidd).

Mae gan Weinidogion Cymru rôl sydd wedi cynyddu'n sylweddol hefyd ym maes cysylltiadau rhynglywodraethol, sy'n cynnwys cyfarfodydd rhyngweinidogol i gydlynu polisïau, rhaglenni, a gweithrediad y fframweithiau rhynglywodraethol.

O ganlyniad, mae portffolios rhai Gweinidogion yn eang iawn erbyn hyn, gan olygu bod rhaid i rai Gweinidogion fod yn atebol am benderfyniadau ar amrywiaeth arbennig o eang o feysydd polisi. Wrth edrych ymlaen, er y bydd angen trafodaethau pellach ynghylch goblygiadau gweithredol Senedd fwy, mae'n ddisgwyliad naturiol y bydd cynnydd, yn ôl pob tebyg, yn y galwadau cronus ar Weinidogion Cymru oherwydd gwaith craffu.

¹ Yn setliad datganoli Cymru ar ei wedd gyntaf, nid oedd unrhyw gyfyngiadau ar faint Cabinet y Cynulliad, fel y'i nodwyd yn y ddeddfwriaeth sylfaenol. Yn hytrach, roedd adran 53(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 (Deddf 1998) yn darparu bod rhaid i Reolau Sefydlog y Cynulliad bennu'r uchafswm o "Ysgrifenyddion y Cynulliad" (h.y. Gweinidogion) y gellid eu penodi. Gwnaed y Rheolau Sefydlog cychwynnol gan yr Ysgrifennydd Gwladol o dan adran 50 o Ddeddf 1998 ac roeddent yn darparu: "Ni fydd mwy na naw aelod yng Nghabinet y Cynulliad, gan gynnwys y Prif Ysgrifennydd". Ni wnaed unrhyw ddiwygiadau wedyn i'r terfyn hwn yn y Rheolau Sefydlog, nes iddo gael ei ddisodli gan y terfyn yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006.

² Y Pwyllgor Diben Arbennig ar Ddiwygio'r Senedd (PDA), Mai 2022, Diwygio ein Senedd: Llais cryfach i bobl Cymru, Para 42.

³ Ibid, Para 43.

Mae pryderon wedi'u mynegi yn y gorffennol am y posibilrwydd y gallai'r terfyn presennol amharu ar hyblygrwydd Llywodraeth Cymru i ymateb i ddiwyddiadau. Ym mis Chwefror 2020, gwnaeth y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd ar y pryd y sylwadau a ganlyn mewn gohebiaeth i'r Pwyllgor ar Ddiwygio Etholiadol y Senedd:

“Roedd modd i Lywodraeth yr Alban benodi Gweinidog Cabinet ychwanegol i fod yn gyfrifol am reoli'r materion polisi a rhynglywodraethol newydd helaeth iawn a oedd yn codi [o Brexit]. Ar y llaw arall, gan fod ganddi set lawn o Weinidogion eisoes yn ei lle yn unol â'r terfyn statudol, yr unig ffordd y mae Llywodraeth Cymru wedi gallu rheoli'r cyfrifoldebau ychwanegol hyn yw drwy ofyn i'r Cwnsler Cyffredinol eu hysgwyddo, ar ben ei gyfrifoldebau eraill fel Swyddog y Gyfraith y Llywodraeth.”⁴

Nododd y Pwyllgor Diben Arbennig hefyd mai rhan o'i resymeg dros gynyddu maint y Senedd oedd “[d]iogelu capasiti'r Senedd ar gyfer y dyfodol er mwyn gallu craffu ar bwerau a chyfrifoldebau cynyddol Llywodraeth Cymru”.⁵ Yn yr un modd, gellid ystyried y byddai cynyddu'r cyfyngiad presennol ar nifer Gweinidogion Cymru yn ddull o ddiogelu ar gyfer y dyfodol yn achos datganoli pwerau pellach.⁶ Er enghraifft, nododd y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, wrth argymhell y dylid datganoli swyddogaethau cyfiawnder yn sylweddol, fod rhaid, yn sgil datganoli o'r fath, “sefydlu Adran Gyfiawnder newydd yn Llywodraeth Cymru a arweinir gan un o Weinidogion y Cabinet”.⁷

Wrth ystyried y mater hwn, mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi nodi nad oes terfyn cyfreithiol ar faint Llywodraeth yr Alban. Er y byddai dileu'r terfyn ar nifer Gweinidogion Cymru yn gyfan gwbl yn fanteisiol ar gyfer sicrhau hyblygrwydd, gallai hefyd beryglu argymhelliad y Pwyllgor Diben Arbennig mai prif ddiben cynyddu maint y Senedd ddylai fod galluogi lefel well o gynrychiolaeth seneddol, deddfwriaeth a chraffu ar waith llywodraeth.

Barn Llywodraeth Cymru felly yw y dylid cynyddu nifer Gweinidogion Cymru o 12, ond y dylai fod terfyn cyfreithiol ar y nifer hwn o hyd. Ym marn Llywodraeth Cymru, dylid cynyddu'r terfyn hwn i nifer penodol, sydd wedi'i ddatgan mewn deddfwriaeth sylfaenol.

Er mwyn cyfrannu at drafodaethau'r Pwyllgor Busnes ynghylch y mater hwn, a chan ystyried y pwyntiau a amlinellir uchod, mae Llywodraeth Cymru o'r farn y byddai'n briodol i'r nifer penodol hwn fod yn yr ystod o 16 i 19 (yn ychwanegol at y Prif Weinidog a'r Cwnsler Cyffredinol).

⁴ Y Pwyllgor ar Ddiwygio Etholiadol y Cynulliad: ymchwiliad i gapasiti'r Cynulliad, y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd, 10 Chwefror 2020, <https://busnes.senedd.cymru/documents/s98990/CAER5-5-20%20Papur%20iw%20nodi%205.pdf>

⁵ Ibid, Para 26.

⁶ Mae hyn er gwaethaf y ffaith y gellid ystyried bod datganoli cyfrifoldebau Gweinidogol a phwerau ymhellach ers 2006 eisoes yn rheswm dros gynyddu'r cyfyngiad.

⁷ Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, Cyfiawnder yng Nghymru dros Bobl Cymru, Hydref 2019, Para 68.

Atodiad 2: Y canlyniadau pe bai Aelod yn newid plaid wleidyddol os yw wedi cael ei ethol drwy system rhestr gyfrannol gaeedig

Mae Llywodraeth Cymru yn nodi bod newid system etholiadol y Senedd i un sy'n seiliedig ar restrau cyfrannol caeedig yn creu cwestiwn ynghylch a ddylai fod canlyniadau i aelod sy'n newid ei blaid wleidyddol, o gofio bod pleidleiswyr wedi pleidleisio dros blaid yn hytrach nag unigolyn. Gellid dadlau, drwy beidio â chyflwyno rheolaethau, y byddai argraff fod democratiaeth yn cael ei thanseilio pan fydd cynrychiolydd etholedig yn gadael plaid o dan system rhestr gyfrannol gaeedig.

Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru yn cofio hefyd am y cyswllt rhwng aelodau etholedig a'r etholaeth a bleidleisiodd drostynt, a bod angen ystyried y mater hwn gan gydnabod y gallai sancsiynau yn erbyn symud rhwng pleidiau gynyddu grym mewnol grwpiau gwleidyddol a'u rheolaeth dros aelodau etholedig. Mae amgylchiadau lle y gall aelod ystyried mai peidio â chydymffurfio â safbwynt grŵp ei blaid yw'r dull mwyaf priodol o gynrychioli buddiannau ei etholwyr, fod hynny'n adlewyrchu'r mandad y cafodd ei ethol arno, neu ei fod yn bwynt tyngedfennol o egwyddor bersonol.

Ar hyn o bryd, nid oes unrhyw fesurau deddfwriaethol yn y Senedd, nac yn wir mewn unrhyw ddeddfwrfa yn y DU, a fyddai'n arwain at gynrychiolydd etholedig yn gorfod ildio'i sedd os yw'n gadael ei blaid yn wirfoddol neu'n anwirfoddol. Gall cynrychiolwyr etholedig newid grŵp gwleidyddol o fewn tymor seneddol ym mhob un o seneddau'r DU, yn amodol ar unrhyw gyfyngiadau mewn Rheolau Sefydlog.

Mae papur Kenneth Janda, *Laws Against Party Switching, Defecting, or Floor-crossing in National Parliaments*, yn amcangyfrif, ar lefel ryngwladol, fod 14% (5 o 36) o ddemocratiaethau sefydledig yn ei gwneud yn ofynnol i aelodau seneddol ildio'u seddi os ydynt yn newid plaid wleidyddol. Mae gan y mwyafrif o'r deddfwrfeydd hyn fesurau a fyddai'n arwain at gynrychiolydd etholedig yn cael ei ddiarddel o'r ddeddfwrfa am newid plaid wleidyddol, ac mewn saith mae rheolau sy'n pennu bod rhaid i gynrychiolydd ildio'i sedd os nad yw'n pleidleisio yn unol â'i blaid ar faterion strategol.

Nid yw hynny'n golygu mai cael ei ddiarddel o ddeddfwrfa yw'r unig ganlyniad posibl i aelod sy'n gadael y blaid neu'r grŵp gwleidyddol y cafodd ei ethol ar ei gyfer. Mae wedi'i ymgorffori yng nghyfansoddiad Portiwgal nad yw aelod o'r senedd yn gallu newid plaid wleidyddol, ond gall ymddiswyddo i eistedd fel aelod annibynnol. Fel aelod annibynnol, bydd yn cadw ei sedd a'r hawliau sydd gan aelodau eraill, gan gynnwys y gallu i gynnig Biliau ac awgrymu gwelliannau. Yn yr un modd, os caiff aelod o senedd Portiwgal ei ddiarddel o'r blaid, bydd yn cadw ei sedd ond yn colli rhai hawliau, a hynny gan ei fod yn cael ei ystyried yn aelod nad yw'n gysylltiedig ag unrhyw blaid benodol yn hytrach nag yn aelod annibynnol. Mae'r dull a ddilynir yn Sbaen yn rhannu rhai nodweddion tebyg (er bod nifer o wahaniaethau hefyd) ac yn cael ei weithredu drwy reolau sefydlog, yn hytrach na thrwy ddeddfwriaeth yn uniongyrchol.

Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn sylweddoli, pe bai aelod yn colli ei sedd yn y Senedd yn sgil newid ei grŵp gwleidyddol, y byddai hyn yn creu goblygiadau ar gyfer nifer y seddi y gellid disgwyl iddynt ddigwydd dod yn wag rhwng unrhyw ddau etholiad cyffredinol. Ar hyn o bryd, pe bai un o seddi rhanbarthol y Senedd yn digwydd dod yn wag, byddai'n cael ei llenwi gan ymgeisydd nesaf y blaid a enillodd y sedd honno (yn hytrach na thrwy is-etholiad). Pe na bai neb ar ôl ar restr plaid, byddai'r sedd yn aros yn wag. Ar sail y rhagdybiaeth y bydd yr un dull yn cael ei fabwysiadu, mae'n fwy tebygol y bydd seddi'n parhau'n wag oherwydd bod neb ar ôl ar restr plaid.

Pe bai mesurau'n cael eu hystyried sy'n cynnig bod aelod yn colli ei sedd yn awtomatig yn sgil newid grŵp gwleidyddol, byddai angen ystyried y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol hefyd, a'r rhyddid i fynegi barn wleidyddol sydd wedi'i gynnwys ynddo.

Mae Llywodraeth Cymru yn nodi bod rhai canlyniadau i aelodau sy'n gadael pleidiau gwleidyddol i'w cael eisoes yn Rheolau Sefydlog y Senedd. Er enghraifft, mae Rheol Sefydlog 1.3(ii) yn gosod cyfyngiadau ar ffurfio grŵp gwleidyddol newydd. Yn yr un modd, mae Rheol Sefydlog 17.12 yn nodi bod aelod yn peidio â bod yn aelod o bwllgor os yw'n ymuno â grŵp gwleidyddol neu'n ymadael ag ef. Nid yw hyn yn golygu bod hyblygrwydd diderfyn gan y Rheolau Sefydlog yn hyn o beth, gan fod Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn cyfyngu ar yr hyn y gall y Rheolau Sefydlog ei wneud.

O ystyried y materion amrywiol hyn ac er mwyn cyfrannu at ystyriaeth y Pwyllgor Busnes o'r mater, mae Llywodraeth Cymru o'r farn, er y dylai aelodau'r Senedd allu ymddiswyddo o'u grŵp gwleidyddol ac eistedd fel aelodau annibynnol heb golli eu sedd, fod dadl dros gyfyngu ar eu gallu i ymuno â grŵp gwleidyddol gwahanol neu i greu grŵp o'r fath. Mae'n credu ymhellach y dylid ystyried ai'r Rheolau Sefydlog ddylai fod y cyfrwng ar gyfer cyflawni unrhyw gyfyngiadau o'r fath.