National Assembly for Wales
Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Gorffennaf 2015

Cynigion Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar gyfer Datganoli Pellach i Gymru

CYFLWYNIAD

1. Ym mis Chwefror 2015, cyhoeddodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig Bapur Gorchymyn, "Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru"[1] ("y Papur Gorchymyn"). Cyhoeddwyd hwn ar ôl y sgyrsiau trawsbleidiol yn dilyn ail adroddiad Comisiwn Silk ("Silk II").[2]

2. Ar yr un pryd, cyhoeddodd Comisiwn Smith ei adroddiad yntau, ar ôl y refferendwm ar annibyniaeth, gan wneud argymhellion ynghylch datganoli pellach yn yr Alban. [3]

3. Roedd Araith y Frenhines ym mis Mai 2015 yn dweud y bydd Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn cyflwyno Bil Cymru i ddeddfu'n unol â chynigion Llywodraeth y Deyrnas Unedig sydd yn y Papur Gorchymyn. Disgwylir y caiff Bil drafft ei gyflwyno yn hydref 2015.

4. Cyn cyhoeddi'r Bil drafft, cynhaliwyd ymchwiliad byr i'r cynigion. Clywsom dystiolaeth lafar gan banel o arbenigwyr a oedd yn cynnwys yr Athro Thomas Glyn Watkin a'r Athro Adam Tomkins, ac Emyr Lewis; a chan Brif Weinidog Cymru; a'r Llywydd.

5. Wrth fynd ati, canolbwyntiwyd ar dri phrif faes:

- Y Model Cadw Pwerau;
- Sefydlogrwydd y Cynulliad; a'r
- Weithdrefn Cydsyniad Deddfwriaethol

THEMÂU CYFFREDINOL

6. Mae'n amlwg bod awydd i weld setliad a fydd yn para a setliad na fydd angen ei ailystyried yn sylweddol yn y tymor byr. Rydym yn gobeithio bod modd troi’r cyd-awydd hwn yn broses sy'n ymgynghorol ac yn gynhyrchiol ac sy'n arwain at setliad

[1] Llywodraeth Ei Mawrhydi, *Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru,* Chwefror 2015.
[2] Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru,* Mawrth 2014.
[3] Comisiwn Smith, *Report of The Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament,* Tachwedd 2014.

a fydd yn para ac yn cyflawni pethau dros bobl Cymru. Rydym yn credu bod hynny'n hanfodol er mwyn osgoi parhau i ganolbwyntio ar drefniadau cyfansoddiadol datganoli, yn hytrach nag ar yr effaith gadarnhaol y gall datganoli ei chael ar ansawdd bywyd yng Nghymru. Efallai ei bod yn ddadlennol pan fydd academydd cyfansoddiadol yn dweud bod gormod o amser yn cael ei dreulio ar y cyfansoddiad.[4] Os digwydd i'r Bil drafft gyrraedd y llyfr statud, bydd Cymru wedi cael tri darn o gyfraith sylfaenol mewn llai nag 20 mlynedd.

Y broses

7. Dywedodd Prif Weinidog Cymru (y Prif Weinidog) a'r Llywydd wrthym eu bod yn croesawu ymagwedd agored Ysgrifennydd Gwladol Cymru ("yr Ysgrifennydd Gwladol"). Dywedodd y Prif Weinidog fod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi rhoi'r argraff y bydd y trafodaethau am bwerau cadw'n cael eu cynnal mewn ffordd rydd ac agored.[5] Dywedodd y Llywydd ei fod wedi bod yn barod iawn i wrando[6]. Serch hynny, roedd pryder gwirioneddol y gallai diffyg dealltwriaeth o ddatganoli yn Whitehall arwain at restr o bwerau cadw sy'n hwy na'r eithriadau sydd ar waith ar hyn o bryd.[7]

8. Yn ddiweddarach byddwn yn sôn yn fanylach am ddrafftio'r pwerau cadw ond yn gyffredinol, byddem yn annog adrannau Whitehall yn gryf i fabwysiadu'r un ymagwedd at y broses hon ag y mae'r Ysgrifennydd Gwladol wedi'i harddel.

9. Wrth i'r gwaith ar y Bil drafft fynd rhagddo, rydym am weld proses glir ac agored. Dylai hyn gynnwys galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol a San Steffan ill dau i ystyried y Bil drafft a'r Bil terfynol.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn pennu amserlen glir ar gyfer y ddeddfwriaeth; dylai'r amserlen alluogi Tŷ'r Arglwyddi, Tŷ'r Cyffredin a'r Cynulliad Cenedlaethol i graffu ar y Bil drafft a'r Bil terfynol.

Rydym yn argymell y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol sicrhau bod capasiti pwyllgor ar gael i graffu ar y Bil drafft a'r Bil terfynol.

Cyfansoddiad y Deyrnas Unedig

10. Mae'r cynigion ar gyfer datganoli pellach yn ddigwyddiad gwleidyddol a chyfansoddiadol pwysig i Gymru. Fodd bynnag, rydym yn ymwybodol iawn mai un ddadl o blith llawer sydd ar y gweill am ddatganoli drwy'r Deyrnas Unedig yw hon.

---

[4] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [82]
[5] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [104]
[6] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [146]
[7] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [157]

Er bod ein gwaith ni wedi canolbwyntio ar dri maes penodol, mae ein hystyriaethau wedi cwmpasu'r materion cyfansoddiadol mwy cyffredinol hyn.

11. Dywedodd Emyr Lewis wrthym:

> "…mae angen edrych ar beth sy'n dod i Gymru yng nghyd-destun beth sy'n digwydd ar draws y Deyrnas Gyfunol...[rydym] wedi bod yn edrych drwy ochr anghywir y telesgop. Yn hytrach nag edrych yn gyntaf ar yr undeb a gweld beth yw swyddogaethau'r undeb, ac i beth mae undeb yn dda yn yr oes hon, rydym wedi bod yn edrych o safbwynt beth allwn ni ganiatáu i Gymru ei gael."[8]

12. Nodwn y galwadau am gonfensiwn ar y cyfansoddiad. Er mwyn sicrhau'r setliad parhaus yr ydym wir yn teimlo y mae pobl yn dymuno'i weld, mae'r ddadl o blaid confensiwn ar y cyfansoddiad yn argyhoeddi fwyfwy. Credwn y dylid ystyried datblygu confensiwn a fyddai'n helpu i sicrhau setliad cyfansoddiadol cynaliadwy drwy'r Deyrnas Unedig. Byddai hefyd yn help i fynd i'r afael â materion megis sefydlogrwydd sefydliadau datganoledig a gweithdrefnau cydsyniad deddfwriaethol. Er ein bod yn cydymdeimlo a'r galwadau hyn, ni chredwn y dylid oedi wrth lunio Bil drafft Cymru er mwyn gwneud gwaith o'r fath.

Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Cyfreithiau Lloegr

13. Ar ôl i'r Pwyllgor glywed y dystiolaeth lafar, ond cyn cyhoeddi'r adroddiad hwn, cyhoeddodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig gynlluniau ar gyfer Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Cyfreithiau Lloegr[9]. Roedd Senedd y Deyrnas Unedig i fod i bleidleisio ar y cynigion hyn ym mis Gorffennaf 2015. Oherwydd nad oedd y canlyniad yn glir adeg drafftio ein hadroddiad, nid ydym wedi'u hystyried.

14. Mae hwn yn fater cymhleth, ac rydym yn sylweddoli y gallai effeithio ar yr ystyriaethau ynghylch cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad Cenedlaethol. Gan nad ydym wedi clywed tystiolaeth am hyn, nac wedi'i ystyried yn fanwl o gwbl, nid yw ein casgliadau'n ystyried y datblygiadau hyn. Efallai fod hyn yn fater y byddwn yn dymuno'i ystyried eto yn y dyfodol.

Y MODEL CADW PWERAU

15. Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi ymrwymo i gyflwyno model cadw pwerau. Rydym yn croesawu'r ymrwymiad hwn.

---

[8] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y trafodion [118]
[9] Swyddfa'r Cabinet, *English Votes for English Laws: Proposed Changes to the Standing Orders of the House of Commons and Explanatory Memorandum*, Gorffennaf 2015.

16. Mae'r Prif Weinidog a'r Llywydd ill dau wedi dweud nad yw'r model yn gwarantu setliad clir[10], ac mai yn y manylion y mae'r maglau.[11]

17. Crisialwyd hyn gan yr Athro Thomas Glyn Watkin fel a ganlyn:

> "It's not the way the room is described from the outside or the inside that matters, but the room for manoeuvre that one has."[12]

18. Aeth ymlaen i ddweud: "What is needed is space in which to maneoeuvre legislatively."[13]

Egwyddorion y model newydd

19. Dywedodd y Prif Weinidog wrthym:

> "dylai'r rhestr o bwerau cadw fod yn rhestr eithaf byr, ac wrth gwrs dylai'r rhestr yna sicrhau nad yw rhai o'r pwerau sydd yn mynd i gael eu cadw mor eang a fyddai'n meddwl y byddem yn ffaelu deddfu yn y pen draw."[14]

20. Roedd y Llywydd yn glir ei barn am y brif egwyddor y dylid seilio'r model newydd arni:

> "I genuinely feel the fundamental organising principle for a devolved settlement should be subsidiarity. I think Westminster, whether it be the UK Government or the UK Parliament, should only reserve matters that cannot effectively be devolved at national level. I think in the European context, subsidiarity works and it's understood, and I think subsidiarity would also help explain why matters are reserved and can provide a sustainable basis for settlement. I think, absolutely, that is the way forward."[15]

21. Rydym yn gryf o blaid y farn hon. Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig crynhowyd hyn gan y Llywydd "the centre should reserve to itself only what cannot be done effectively at devolved national level."[16] Mae'r ddadl a gyflwynwyd gan y Llywydd, sef y dylid seilio'r ymagwedd at bwerau cadw ar egwyddorion, yn ddadl yr ydym yn ei chymeradwyo. Roedd panel yr arbenigwyr yn cefnogi'r farn hon.[17]

---

[10] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [137]
[11] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [5]
[12] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [16]
[13] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [40]
[14] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [36]
[15] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [152]
[16] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015 *CLA (4)-18-15 Papur2 - Tystiolaeth Ysgrifenedig gan y Llywydd*
[17] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [32]

22. Ochr yn ochr â sybsidiaredd, dyma'r egwyddorion craidd eraill y dylid eu dilyn wrth ddrafftio:

- Eglurder;
- Symlrwydd; ac
- Ymarferoldeb.

23. Heb yr egwyddorion sylfaenol hyn, ni chredwn y gwelwn setliad a fydd yn para. Mae'n hanfodol dechrau gyda'r egwyddorion hyn wrth ddrafftio'r pwerau cadw, yn hytrach na dechrau gyda rhestr hir o bwerau cadw sy'n cael ei chynhyrchu gan adrannau unigol yn Whitehall.

24. Clywsom dystiolaeth anghyson gan y Prif Weinidog a'r Llywydd am eglurdeb model presennol yr Alban, ac ynglŷn ag a fyddent yn dymuno cael rhywbeth tebyg yn y darpariaethau newydd i Gymru. Nodwn fod y Goruchaf Lys wedi dweud nad yw model yr Alban o bosibl yn batrwm o eglurder[18] ac mae hyn i bob golwg yn ategu safbwynt y Llywydd.

Rydym yn argymell, wrth ddrafftio Deddf Cymru newydd, bod Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn defnyddio egwyddor sybsidiaredd yn fan cychwyn.

Atodiad B i'r Papur Gorchymyn

25. Yn Atodiad B, ceir rhestr "ddangosol" o'r pwerau hynny y mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn meddwl y byddai angen eu cadw yn ôl. Mae'n dweud hefyd bod y rhestr yn adlewyrchu'r setliad datganoli presennol, ac nid yw'n ystyried y cynigion sydd mewn mannau eraill yn y Papur Gorchymyn.

26. Roedd y tystion i gyd yn poeni am Atodiad B. Dywedodd Emyr Lewis, os oedd yr Atodiad yn "rhagolwg" o sut mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gweld y broses, yna roedd hynny'n "peri pryderon" iddo.[19]

27. Roedd y Prif Weinidog yn ddi-flewyn-ar-dafod:

> "…if all these reservations were put into place, we would be in a position that was where we were pre-1999, and even pre-Welsh Office. For example, if you reserve civil law and procedure and criminal law and procedure, you can pass no laws here. It would mean that we would be so restricted, it would effectively destroy the 2011 referendum result."[20]

---

[18] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015 *Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol(4)-18-15 Papur2 - Tystiolaeth Ysgrifenedig gan y Llywydd*
[19] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [21]
[20] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [10]

28. Roedd y tystion i gyd yn cytuno â'r Prif Weinidog a oedd yn poeni am gadw yn ôl yr holl bwerau ym maes cyfraith sifil a throseddol.[21]

29. Gan adeiladu ar y gyffelybiaeth ag ystafell a gafwyd gan yr Athro Watkin, pwysleisiodd yr Athro Tomkins fod angen lle yn y gyfraith:

> "…the more you want to enshrine these matters in law, the less room for manoeuvre you'll have. Laws and rules limit discretion. So, if you want to maximise the room for manoeuvre, if you want to maximise the room for discretion, then the way to do that is by having a very good faith open and transparent relationship with other parties who are on the other side of it – with the Government."[22]

30. Trafodir mater pwysig y cysylltiadau rhwng y llywodraethau yn ddiweddarach, ond mae hwn yn safbwynt yr oeddem yn uniaethu ag ef.

31. Nodwyd barn y Prif Weinidog ei fod yn credu mai rhestr ddymuniadau gan adrannau Whitehall oedd Atodiad B; ac nad oedd yn meddwl bod Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn cytuno â'r farn honno a'i bod yn anffodus bod Atodiad B wedi'i gyhoeddi.[23]

Cydsyniad y Cynulliad

32. Bydd yn rhaid i'r Bil hwn gael cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol. Roedd Prif Weinidog Cymru yn glir pe bai'r pwerau cadw'n edrych yn debyg i'r rheini sydd yn Atodiad B:

> "We would not recommend to the Assembly that a legislative consent memorandum should go forward supporting the reservations."[24]

33. Rydym yn cytuno'n gryf mai dim ond os bydd yn gwbl fodlon ar fanylion y model cadw pwerau y dylai'r Cynulliad gydsynio i'r Bil.

Rydym yn argymell bod yr Ysgrifennydd Gwladol yn cymeradwyo'r egwyddor bod yn rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol gydsynio i unrhyw newidiadau i'r setliad cyfansoddiadol ar gyfer Cymru.

Adran 154(2) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006

34. Pwysleisiodd yr Athro Tomkins bwysigrwydd adran 154(2) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.* Pwrpas yr adran hon yw galluogi'r llysoedd i roi deddfwriaeth ar waith, lle bynnag y bo modd, yn hytrach na'i hannilysu dim ond oherwydd bod

---

[21] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [21]
[22] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [55]
[23] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [11]
[24] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [29]

modd ei darllen yn y fath fodd fel ei bod y tu allan i'r cymhwysedd neu'r pwerau y cafodd ei gwneud oddi tanynt. Mae'n darparu mewn achos o'r fath, y dylid darllen y ddeddfwriaeth mewn ffordd mor gyfyng ag sy'n ofynnol er mwyn iddi gael ei hystyried yn ddeddfwriaeth sydd o fewn cymhwysedd.

35. Defnyddiwyd hyn yn nyfarniad y Goruchaf Lys ynghylch Bil Sector Amaethyddol (Cymru). Dywedodd yr Athro Tomkins ei bod yn ddiddorol yn y dyfarniad diweddar ar Fil Adfer Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru), na chyfeiriwyd at yr adran hon. Dywedodd wrthym:

> "The point for the committee, I think, is to ensure that, in any new Wales Bill or Wales Act, there is an equivalent of section 154."[25]

36. Rydym yn cytuno â'r Athro Tomkins.

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn sicrhau bod darpariaethau adran154(2) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn parhau mewn grym.

SEFYDLOGRWYDD Y CYNULLIAD

37. Mae'r Papur Gorchymyn yn dweud y dylid cydnabod Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yn ffurfiol yn rhannau parhaol o gyfansoddiad y Deyrnas Unedig, ac y dylid ymgorffori hyn mewn deddfwriaeth.

38. Mae hyn yn adlewyrchu'r argymhelliad a gafwyd gan Gomisiwn Smith yn yr Alban. Mae cymalau drafft yr Alban eisoes wedi bod yn destun craffu helaeth gan Senedd yr Alban, Tŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi.[26] Cafwyd amrywiaeth barn am y cymalau ynghylch sefydlogrwydd, ac mae'r ddadl wedi canolbwyntio ar eu harwyddocâd cyfreithiol.

39. Dywedodd yr Athro Tomkins, a oedd yn aelod o Gomisiwn Smith, wrthym mai nod argymhelliad y Comisiwn ynglŷn â sefydlogrwydd yw "to have UK Law recognise that which is already politically the case."[27]

40. Aeth ymlaen i ddweud nad yr hyn yr oedd y gyfraith yn ei ddweud am y mater hwn oedd yn bwysig, ond yn hytrach y "realiti gwleidyddol", ac o ran yr Alban, bod datganoli i'r Alban yn un o ragamodau'r Deyrnas Unedig.[28]

---

[25] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [25]
[26] Pwyllgor Datganoli (Pwerau Pellach) (Senedd yr Alban), *New Powers for Scotland*, Mai 2015; Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol (Tŷ 'r Cyffredin), *Constitutional implications of the Government's draft Scotland Clauses,* Mawrth 2015; a'r Pwyllgor Dethol ar y Cyfansoddiad (Tŷ 'r Arglwyddi), *Proposals for the Devolution of further powers to Scotland,* Mawrth 2015.
[27] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [87]
[28] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [91]

41. Roedd y Prif Weinidog yn cytuno â'r farn gyffredinol hon, gan ddweud y byddai fwy neu lai'n amhosibl diddymu'r Cynulliad heb gydsyniad pobl Cymru.[29]

42. Rydym yn croesawu'r ffaith bod y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yn cael eu cydnabod yn rhannau parhaol o setliad cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig. Credwn fod hyn yn gydnabyddiaeth fuddiol o'r realiti gwleidyddol, ond rydym yn sylweddoli mai cyfyngedig fyddai effaith gyfreithiol cymal o'r fath. Mae uniondeb cyfreithiol caeth datganiad o'r fath yn un y byddai confensiwn ar y cyfansoddiad mewn gwell sefyllfa i ymchwilio iddo'n llawnach.

Y WEITHDREFN CYDSYNIAD DEDDFWRIAETHOL

43. Mae'r Papur Gorchymyn yn derbyn argymhelliad Silk II ac yn dweud y caiff y weithdrefn cydsyniad deddfwriaethol ei gosod ar sail statudol, "mewn ffordd sy'n debyg yn ei hanfod i'r hyn y bwriada'r Llywodraeth ei wneud gyda golwg ar Gonfensiwn Sewel yn yr Alban."[30]

44. Ar hyn o bryd, mae'r weithdrefn cydsyniad deddfwriaethol yn gweithredu o dan gonfensiwn sydd wedi'i ymgorffori yn y Memorandwm Dealltwriaeth a'r Cytundebau Atodol sy'n amlinellu egwyddorion cydweithredu rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r gweinyddiaethau datganoledig. Mae'n dweud na fydd Senedd y Deyrnas Unedig fel rheol yn deddfu ar faterion datganoledig ac eithrio pan fydd y ddeddfwrfa ddatganoledig wedi cytuno i hynny.[31]

45. Fel sy'n wir am y cynigion ynglŷn â sefydlogrwydd, clywsom na fyddai rhoi sail statudol i'r weithdrefn cydsyniad deddfwriaethol yn cael effaith gyfreithiol, ond byddai'n golygu bod y realiti gwleidyddol yn cael ei gydnabod yn gyfreithiol.[32] Wrth gymharu â chymalau drafft yr Alban, dywedwyd wrthym y byddai'n dal yn rhaid ymdrin yn wleidyddol ag unrhyw anghydfodau ynglŷn â chydsyniad deddfwriaethol.[33]

Rydym yn argymell bod Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn rhoi gweithdrefn cydsyniad deddfwriaethol Cymru ar sail statudol.

[29] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [40]
[30] Llywodraeth Ei Mawrhydi, *Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru,* Chwefror 2015. Para 2.3.10
[31] Bydd y Cynulliad yn gwneud hyn drwy bleidleisio ar Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol. Os na fydd y Cynulliad yn cydsynio, yn ôl y confensiwn, bydd Llywodraeth y Deyrnas Unedig naill ai'n dileu neu'n diwygio'r cymalau a nodwyd yn y Cynnig. Serch hynny, mae anghydfodau wedi codi ynghylch a oes angen Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol, ac mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi bwrw ymlaen er gwaethaf gwrthwynebiadau.
[32] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [122]
[33] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [125]

46. Roedd gennym ddiddordeb penodol yn yr achosion hynny lle mae anghydfod ynghylch cymhwysedd. Rydym yn gobeithio y bydd y model newydd, y model cadw pwerau, yn cynnig rhagor o eglurder ac y bydd llai o anghytundeb rhwng y llywodraethau. Serch hynny, rydym yn derbyn y gallai anghytundeb godi o hyd ar adegau. Mae hyn yn atgyfnerthu'r angen i sefydlu'r egwyddorion craidd a restrwyd ym mharagraffau 20-22. Felly, mae'n bwysig sicrhau proses effeithiol ar gyfer datrys anghydfodau.

47. Nid dim ond i anghytundebau ynghylch hawl Senedd y Deyrnas Unedig i ddeddfu y mae datrys anghydfodau'n berthnasol, ond hefyd i anghytundebau ynghylch hawl y Cynulliad Cenedlaethol i wneud hynny. Ar hyn o bryd, os bydd Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn credu nad yw un o Filiau'r Cynulliad o fewn cymhwysedd, gall gyfeirio'r Bil at y Goruchaf Lys ar ôl i'r Bil gael ei basio. Ni all y Cynulliad Cenedlaethol gymryd unrhyw gam os bydd Senedd y Deyrnas Unedig yn pasio deddfwriaeth mewn maes datganoledig nad yw'r Cynulliad wedi cydsynio iddo. Er hynny, os yw'n dymuno, gall basio deddfwriaeth i wyrdroi effaith un o Filiau'r Deyrnas Unedig yng Nghymru megis *Deddf Sector Amaethyddol (Cymru) 2014*.[34]

48. Dywedodd y Prif Weinidog nad oedd ffordd o brofi a oedd rhywbeth wedi'i ddatganoli heb gyfeirio'r Bil at y Goruchaf Lys.[35]

49. Roedd y Prif Weinidog yn credu bod llawer i'w gymeradwyo yn y strwythur presennol, nes iddo gyrraedd pen draw'r broses a'r cam terfynol hwn lle nad oes annibyniaeth wirioneddol.[36]

50. Roedd y Llywydd yn cytuno â hyn, gan ddweud y dylai'r maes chwarae fod yn un gwastad ond nad oedd hynny'n wir ar hyn o bryd.[37] Dywedwyd wrthym ei bod yn glir bod angen mecanwaith i drin anghydfodau, yn enwedig yng ngoleuni datblygu gweithdrefnau seneddol "Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Cyfreithiau Lloegr."[38]

51. Ategwyd y safbwyntiau hyn gan yr Athro Watkins:

> "As far as the devolved legislatures are concerned, where they seek to say that something is devolved, then their decisions are reviewable in the courts, but where the UK Parliament makes a decision that something is not devolved,

---

[34] Drwy *Ddeddf Sector Amaethyddol (Cymru) 2014* cadwyd y Bwrdd Cyflogaeth Amaethyddol yng Nghymru, ar ôl i'r Bwrdd gael ei ddiddymu yn *Neddf Diwygio Menter a Materion Rheoleiddio 2014.* Cyfeiriodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig Fil Sector Amaethyddol (Cymru) at y Goruchaf Lys. Dyfarniad y Goruchaf Lys oedd bod y Bil o fewn cymhwysedd y Cynulliad.
[35] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [118]
[36] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [122]
[37] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [168]
[38] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 29 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [169]

that's the end of the story because, once it's legislated, that is law and it has the sovereignty of the UK Parliament behind it. That is an extremely un-level playing field, and it's poised to become even less level, because, if we move in the UK Parliament to a system of English votes for English laws, and a decision as to what is an English matter or what is an England-and-Wales matter is a matter solely to be determined under the standing orders of the House of Commons or by the Speaker, that, in effect, means that, on one side of the boundary, Parliament, protected by parliamentary privilege and sovereignty, decides the issue on a case-by-case basis, whereas, on the other side, it is a matter for judicial determination. Now that strikes me as being something that can only lead to very serious conflict."[39]

52. Awgrymodd yr Athro Tomkins y gallai fod rhinwedd mewn archwilio model rheoli anghydfodau a fyddai'n gorff hyd braich annibynnol wedi'i greu drwy statud i ddyfarnu'n annibynnol ar faterion. Cyfeiriodd at y Swyddfa Cyfrifoldeb Cyllidebol neu'r Pwyllgor Polisi Ariannol ym Manc Lloegr fel enghreifftiau posibl.[40]

53. Rydym ni, yn yr un modd â'r holl dystion, yn pryderu ynghylch elfen datrys anghydfodau'r broses. Mae'n hanfodol bod y prosesau a ddatblygir ac y cytunir arnynt yn ystyried hawl y Cynulliad i ddeddfu mewn meysydd datganoledig, a bod cyfle i'r Cynulliad herio Senedd y Deyrnas Unedig os bydd yn dymuno deddfu mewn meysydd datganoledig.

54. Credwn er hynny ei bod yn well ymdrin â materion fel hyn ar lefel rynglywodraethol. Credwn y dylid cryfhau'r systemau presennol, ac nad oes angen sefydlu corff newydd ar hyn o bryd.

55. Rydym yn sylweddoli, oni fydd y systemau hyn i ddatrys anghydfodau rhwng llywodraethau'n gadarn, y bydd y galw am ganolwr annibynnol yn tyfu.

CASGLIADAU

56. Mae pobl Cymru yn haeddu setliad datganoli a fydd yn para, setliad sy'n syml, yn glir ac yn ymarferol. Bydd hyn yn golygu y gall y ddadl yng Nghymru symud y tu hwnt i'r ddadl gyfansoddiadol a chanolbwyntio ar sut y gallwn i gyd ddefnyddio'r pwerau orau er mwyn cyflawni pethau dros Gymru.

57. Credwn, os dilynir ein hargymhellion, ac yn benodol, argymhelliad tri (ymagwedd yn seiliedig ar egwyddorion tuag at y pwerau a gedwir) y bydd hyn yn digwydd. Mae'n bryd i bawb sy'n ymwneud â hyn fachu ar y cyfle a sicrhau gwaddol a fydd yn para i Gymru drwy greu setliad datganoli sy'n gweithio.

---

[39] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [129]
[40] Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2015, Cofnod y Trafodion [140]