

Cynulliad Cenedlaethol Cymru | National Assembly for Wales

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol | Constitutional and Legislative Affairs Committee

Ymchwiliad: Llais cryfach i Gymru: ymgysylltu â San Steffan a'r sefydliadau datganoledig |

Inquiry: A stronger voice for Wales: engaging with Westminster and the devolved institutions

IGP008

Ymateb gan | Response from: Elfyn Llwyd

### **Sut y mae dulliau rhyng-lywodraethol wedi effeithio ar ddatblygiad y setliad datganoli.**

1. Cyn ateb y cwestiwn ar ddulliau rhyng-lywodraethol mae'n bwysig i edrych ar hanes y berthynas rhwng adrannau Llywodraeth San Steffan a Llywodraeth Cymru. Efallai, mae'r peth cyntaf i nodi ydi nad oes yna ddealltwriaeth gywir o natur datganoli ymysg gweision sifil Llundain nac aelodau o'r Llywodraeth ychwaith. Mae hyn yn creu dryswch ac oedi di-angen pan y mae Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol yn mynnu newid deddfwriaethol. O bosib hefyd mae rhan o'r broblem ydi natur y setliad presennol oherwydd cymhlethdod y model ble mae rhai meysydd polisi yn cael eu rhannu cydrhwng y ddau ddeddfwrfa. Cofiw'n am y tri sialens Goruchaf Lys a oedd, i bob pwrpas, yn ceisio esboniad i'r cwestiynau dyrys hyn. Rhaid oedd i'r barnwyr yn y Goruchaf Lys werthuso'r setliad presennol gan geisio llunio ble y mae'r ffiniau yn bodoli.
2. Fel mae'r Pwyllgor yn ymwybodol un o'r achosion yma oedd yr achos yn ymwneud a chyflogau gweithwyr amaethyddol a dymuniad Cymru i barhau efo corff fel Bwrdd Cyflogau Amaethyddol a ddiddymwyd gan Lywodraeth San Steffan. Cawsom sefyllfa ble yr oedd bron bopeth yn ymwneud ag amaeth wedi ei ddatganoli ond ar fater mor sylfaenol a chyflogaeth dywed Llywodraeth y Deyrnas Unedig mae mater iddynt hwy oedd hyn. Mae'n anodd gweld sut oedd hi'n bosib i gyfiawnhau eu

safiad gan ystyried pa mor greiddiol i'r sector amaethyddol, a'r economi yn deillio ohono, y mae'r cwestiwn o lefelau cyflog.

3. Ar ôl dau achos arall, fe sylweddolwyd bod yn rhaid gweithredu eto ar newid cyfansoddiadol i osgoi gorfod mynd ac achosion niferus drudfawr gerbron y Goruchaf Lys.
4. Felly dyma dderbyn bod angen newid yr oedd llawer ohonom wedi dadlau o'i blaid ers rhai blynyddoedd sef y Model Neilltuedig tebyg i'r hyn a weithredir ers rhai blynyddoedd yn Senedd yr Alban. Mae'r newid hwn yn golygu bod meysydd polisi wedi'w datganoli'n llwyr oni neilltuwyd y maes hwnnw. Yn ddi-os, fe ddylid gweld llai o sialensau yn mynd i'r Llysoedd pan weithredir Y Ddeddf Cymru arfaethedig, a da o beth fydd hynny.
5. Un o'r elfennau ydi'r uchod. Y llall ydi nad oes digon o hyfforddiant wedi cael ei roi i weision sifil San Steffan nac ychwaith i Weinidogion y Llywodraeth yno ar sut y mae y setliad i fod i weithio yn hwylus. Mae'n ddrwg gennyf ddweud, ond mae'n amlwg i mi nad oes llawer o ddiddordeb gan y cyfeillion yma yn yr holl fater o ddatganoli.
6. Er enghraifft, pan fy cwynion am y ffaith fod ymgynghoriad gan yr Adran Gyfiawnder wedi mynd allan i gyfreithwyr yng Nghymru a Lloegr yn uniaith Saesneg nid oedd gan y Gweinidogion syniad am Ddeddf yr Iaith Gymraeg, a'r angen am ddarpariaeth ddwyieithog yng Nghymru – yr esgus oedd “mater i'r Cynulliad yw'r iaith Gymraeg”. Ia wrth gwrs, ond tra bo'r Adran Gyfiawnder yn tra arglwyddiaethu ar faterion cyfiawnder yng Nghymru mae'n fater iddynt hwy hefyd! Pwynt amlwg a sylfaenol ond un nad oedd Gweinidogion yr Adran Gyfiawnder wedi crybwyll na deall.
7. Gofid i mi ydi bod rhai adrannau Llywodraethol yn camu'n ôl oddiwrth y Gymraeg. Deng mlynedd a mwy yn ôl roedd y Swyddfa Gartref yn ddeddfol yn cyfieithu pob dogfen bolisi ac ymgynghoriad ond erbyn

hyn maent hwythau yn peidio gan amlaf. Tydi hyn ddim yn argoeli'n dda am gydweithrediad hapus rhwng y ddau ddeddfwrfa.

8. Tra felly rwyf yn croesawu'r Model Neilltuol arfaethedig – mae'n rhaid deall na fydd y newid yma yn dod a newid yn niwylliant llywodraeth y Deyrnas Gyfunol ac mae gwir angen hynny wrth symud ymlaen.
9. Gobeithiaf na welwn eto yr angen i unrhyw gyfraith ddrafft o Gymru gael ei danfon i bob adran Llywodaeth y Deyrnas Gyfunol pam fo'r newid honno yn effeithio ddim ond ar un maes polisi. Mae'n anhygoel o beth ond dyna fu yn digwydd gan greu mwy o ddryswch a rhagor o oedi – dim rhyfedd bod anniddigrwydd yng Nghaerdydd o ystyried yn y gorffennol bod un rheoleiddiad bach yn ymwneud a newid bychan ym myd amaeth wedi cymeryd 15 i 18 mis i weld golau dydd ar y llyfr statud yng Nghaerdydd, a hynny'n bennaf oherwydd i'r drafft orfod cael ei gymeradwyo gan bob Adran o'r Llywodraeth. Mae engreifftiau fel yna yn dwyn anfri ar y ddau Sefydliad ac yn gwneud hi'n annos i gyd-symud a chydweithredu er lles pobl Cymru.
10. Rhaid cofio, wrth gwrs, y bydd aml i faes llywodraethol heb ei eithrio ac felly bydd angen y cydweithrediad yma hyd yn oed o dan y model arfaethedig newydd sy'n gynwysedig yn Y Ddeddf Cymru dichonadwy.

**Sut y mae cysylltiadau rhyng-lywodraethol wedi datblygu ac esblygu, yr hyn a oedd yn llwyddiannus, ac y mae'r cysylltiadau hyn wedi effeithio ar y setliad datganoli.**

1. Pan oeddwn yn Aelod o Bwyllgor Dethol Cyfiawnder y Senedd yn Llundain rhan o orchwyl gwaith y Pwyllgor eithaf pwerus hwnnw oedd adrodd ar Lywodraethu Da yn y tiroedd a enwyd y Tiriogaethau Tramor. Yn eu mysg y mae Ynys Manaw ac Ynysoedd y Sianel – tra yn ymweld a Llywodraeth a phrif gyfreithwyr Jersey a Guernsey fe glywais llawer o gwyno ganddynt bod cyfreithiau drafft ganddynt yn disgyn i rhyw bwl di-waelod pan oeddynt yn gorfod danfon y drafftiau i San Steffan. Roedd hyn, a credaf ei fod yn parhau heddiw , yn bwnc llosg ac yn gynnen fawr yn eu perthynas a Llywodraeth Llundain.

Roedd hyn yn fwy poenus i Ynysoedd y Sianel oherwydd yn aml newidiadau yn ymwneud a marchnadoedd arian oeddynt ac wrth gwrs mae rheini yn gyfrifol am ran helaethaf o'u economïau. Ymhellach, fel mae pawb yn gwybod, mae angen symud yn gyflym iawn i wneud newidiadau o'r fath os nad ydynt am fethu a bod yn gystadleuol yn y farchnad fuddsoddi/ariannol byd eang.

2. Dywedwyd wrthyf eu bod hwythau yn gorfod mynd i'r Llysoedd er mwyn sicrhau bod Llywodraeth Llundain yn symud pethau yn gynt ac yn dangos mwy o awch i gydweithredu'n briodol efo nhw.
3. Pan rwyf yn sôn am “ddiwylliant” gweision sifil a Gweinidogion Llundain gobeithio bod profiadau Caerdydd a St Helier ac eraill yn esbonio fy nefnydd o'r gair hwnnw.
4. Dagrau'r sefyllfa ydi bod y diffyg cydweithrediad parod uchod yn bodoli ers cenedlaethau wrth gwrs. Efallai eto yn cyfiawnhau fy nefnydd o'r gair diwylliant.
5. Mae'n ffaith bod angen cryn amynedd a pheth amser i greu newid mewn diwylliant ond y mae gwir angen am newid yn Llundain i sicrhau

ymarfer da a chydweithrediad efo gweision sifil a Gweinidogion Llywodraeth Cymru.

6. Rhag ofn fy mod yn swnio'n rhy negyddol mae'n siŵr gen i bod yna enghreifftiau o gydweithredu da yn y gorffennol agos. Cadarnhau mae hynny bod angen cydweithredu da yn barhaus rhwng y ddau Sefydliad.
7. Un peth i ddweud ydi bod ymagwedd Llundain yn anffodus – tydi Llundain ddim yno i geisio gwadu dyheadau Cymru ond yn hytrach i'w hyrwyddo yn gyson ac i fod yn barod i gynnig gwelliannau os yn addas. Ofnaf mae “ni wŷr orau” sydd yn teyrnasu yng nghoridorau San Steffan ac mae'n rhaid iddynt sylweddoli bod gweithredu cyson a da yn gorfod cael eu seilio ar berthynas barchus a phartneriaeth cydradd neu gyfartal. Dylai'r “fam Senedd” ystyried bod ei phlentyn Cymreig wedi dod i aeddfedrwydd ac y dylid ymwneud a hi/o mewn modd barchus ac aeddfed.

**Sut y mae cysylltiadau rhyng-seneddol wedi esblygu, cyflwr presennol y cysylltiadau hyn, a sut y gellid eu datblygu ymhellach o ran y gwaith o ddatblygu deddfwriaeth cyfansoddiadol a chraffu arni.**

1. Gadewais San Steffan ym Mai 2015 ac felly nid oes gennyf dystiolaeth am yr hyn sydd wedi bod yn digwydd dros y ddwy flynedd diwethaf yma.
2. Yr awgrym sydd gen i yw y dylid trefnu seminarau cyson rhwng y gweision sifil yn y ddau Sefydliad er mwyn sicrhau dealltwriaeth dyfnach o natur bresennol y setliad cyfansoddiadol. Mae dyfodiad Mesur Cymru, fe dybiwn, yn bwynt da i gychwyn ar y gwaith o ddifrif er mwyn sicrhau bod pawb yn deall eu rôl yn y broses, yn arbennig ble y mae maes polisi yn parhau i fod yn rhannol yn Llundain a Chaerdydd. Mae hyn yn bwysig iawn er sicrhau bod y sianelau yn glir, fel petae. Mae'n bwysig hefyd i osgoi y problemau sydd yn parhau i boeni'r Tiriogaethau Tramor fel y soniais amdanynt uchod.
3. Un mater pwysig ar gyfer y dyfodol yw i sefydlu cyrsiau arbennig i weision sifil Cymreig . Mae Ecole Nationale d'Administration ym Mharis yn fyd enwog ac yn bodoli ers canrifoedd. Efallai mae dyma fwasai'r uchelgais mwyaf. Ond o ddifrif, rydym yn byw mewn hinsawdd ym myd addysg bellach ble mae partneriaethau rhwng Prifysgolion yn cael eu cymell. Rwyf yn Aelod o Gyngor Prifysgol Aberystwyth ac fe wn am fanteision partneru gyda prifysgolion eraill ar brosiectau a'r arian mae hyn yn ei ddenu. Pam, felly, na fyddai dwy adran brifysgol Gymreig yn dod at eu gilydd i lunio cwrs o'r fath. Yn ddi-os mi fyddai hyn yn gam sylweddol iawn at greu deddfwriaeth gyfansoddiadol gref a phwrpasol i Gymru efo buddiannau pobl Cymru bob amser yn symbyliad canolog.  
  
Yn nhyb llawer mae creu cadre o weision sifil Cymreig yn ganolog i dŵf a llwyddiant y broses ddemocrataidd yma yng Nghymru.
4. Fe wn bod sustem o secondiad o Gaerdydd i Lundain yn bodoli ond mae'r sawl sydd yn mynd dros dro i Lundain yn mynd i gael ei

drwytho/thrwytho mewn arferion San Steffan yn hytrach nag arferion Caerdydd. Tydi hynny, wrth gwrs, ddim i ddweud bod llawer o arferion da i'w dysgu yn Llundain ond â ydynt yn rhai hollol berthnasol i ddeddfwriaeth tra wahanol ym Mae Caerdydd? Rhaid deall bod y gwahaniaethau yma am barhau ac mae'n rhaid i bobl werthfawrogi gofynion y ddeddfwrfa Gymreig.

5. Y negeseuon at y dyfodol - rhagor o gyd-gysylltu cyson priodol ac amserol a'r cysylltiadau rheolaidd rheiny wedi'w seilio ar barch a phartneriaeth cydradd a chyfartal.