



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ymateb Llywodraeth Cymru i Adroddiad Terfynol Y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru

Mawrth 2024

llyw.cymru

Ymateb Llywodraeth Cymru i Adroddiad Terfynol y Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru

Chwarter canrif yn ôl, roedd Cymru wrthi'n paratoi i ethol ei Chynulliad Cenedlaethol cyntaf. Byddai hyn yn sicrhau bod penderfyniadau sy'n effeithio ar Gymru yn cael eu gwneud ac yn mynd drwy broses graffu yng Nghymru gan gynrychiolwyr sy'n atebol i bleidleiswyr Cymru. Bum mlynedd ar hugain yn ddiweddarach, mae datganoli wedi dod yn realiti cyfansoddiadol sydd wedi hen ennill ei blwyf, ac mae cefnogaeth gref iddo ymysg pobl ar hyd a lled Cymru. Serch hynny, mae digwyddiadau dros y blynyddoedd diwethaf wedi dangos bod gweithredoedd Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gallu effeithio ar gyfrifoldebau'r Senedd a gwead ehangach datganoli ac, yn wir, cyfansoddiad y DU. Ar ben hynny, mae dyfodol y DU gyfan a'i phedair rhan yn dal yn ansicr.

Dyma'r cyd-destun sy'n golygu bod adroddiad terfynol y **Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru** (y Comisiwn) yn un mor berthnasol ac arwyddocaol, sydd i'w groesawu. Mae'n hanfodol bod pobl Cymru, a'u sefydliadau a'u cynrychiolwyr democrataidd, yn gallu mynd ati'n rhagweithiol i lunio dyfodol cyfansoddiadol eu gwlad a chyfrannu at drafodaeth gyfansoddiadol ehangach y DU.

Fel rhan o'r Cytundeb Cydweithio, cytunodd Llywodraeth Cymru a Phlaid Cymru i gefnogi gwaith y Comisiwn, ond fel y dywed y Cytundeb, roedd y naill a'r llall yn rhydd i ryngweithio â'r Comisiwn yn annibynnol, yn unol â'u safbwyntiau polisi eu hunain. Daeth y Comisiwn i'r casgliad yn unfrydol nad yw'r sefyllfa gyfansoddiadol bresennol yn gynaliadwy a nododd dri opsiwn ymarferol ar gyfer dyfodol cyfansoddiadol Cymru.

Rydym yn hynod ddiolchgar i'r Cydgadeiryddion, yr Athro Laura McAllister a Dr Rowan Williams, ac aelodau'r Comisiwn, a hefyd i aelodau ei banel arbenigol a phawb a gyfrannodd at waith y Comisiwn. Mae gwaith dwys ers dros ddwy flynedd wedi galluogi'r Comisiwn i gynhyrchu adroddiad gyda chasgliadau unfrydol a thrawsbleidiol, ac argymhellion clir. Mae'n adroddiad awdurdodol a chraff sy'n seiliedig ar dystiolaeth gref ac sydd wedi'i wreiddio'n rymus ym marn pobl ar hyd a lled Cymru drwy waith ymgysylltu helaeth ag unigolion, grwpiau a chymunedau.

Pan gyhoeddwyd yr adroddiad terfynol, nodwyd gennym fod angen ei ystyried yn ofalus, a dyna rydym wedi'i wneud. Rydym yn credu bod dadansoddiad ystyriol a chasgliadau grymus yr adroddiad yn gosod sylfaen gref ar gyfer y cam nesaf yn nhaith gyfansoddiadol Cymru. Yn benodol, rydym yn credu bod deg argymhelliad adroddiad y Comisiwn yn rhoi inni gyfres hollbwysig o gamau gweithredu y mae angen inni eu cymryd ar frys i gryfhau democratiaeth yng Nghymru ac i ddiogelu a gwella'r setliad datganoli. O'r herwydd, rydym yn derbyn casgliadau ac argymhellion y Comisiwn yn eu cyfanrwydd a fesul un. Mae'r tabl a gyflwynir yn nes ymlaen yn y ddogfen hon yn cynnwys sylwadau ar yr argymhellion penodol a sut, yn fras, rydym yn bwriadu eu gweithredu. Bydd rhagor o fanylion am y rhaglen waith gyffredinol yn cael eu cyhoeddi yn ddiweddarach eleni.

Bydd rhai o'r argymhellion, yn enwedig y rheini sy'n ymwneud â chysylltiadau rhynglywodraethol, Confensiwn Sewel a chyfyngiadau ariannol, yn golygu bod angen ymgysylltu â Llywodraeth y DU, Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon. Byddwn yn gofyn am drafodaethau cychwynnol, archwiliadol gyda'n llywodraethau partner yn unol â hynny. Bydd yr argymhellion hyn, yn ogystal â'r rheini sy'n ymwneud â datganoli pellach, hefyd yn galw am ddeddfwriaeth a gweithredu gan Lywodraeth y DU sy'n barod i wneud hynny. Gan gydnabod amseriad cylch etholiadol y DU, dim ond ar ôl etholiad nesaf y DU y mae'n ymarferol cyflawni'r argymhellion sy'n galw am ddeddfwriaeth gan Lywodraeth y DU. Mae hyn yn llywio amserlenni gweithredu cyffredinol, yn ogystal â natur trafodaethau rhynglywodraethol rhagarweiniol posibl ar y pwynt hwn.

Fel y mae adroddiad y Comisiwn yn ei egluro, er mwyn datganoli cyfrifoldebau newydd, rhaid trosglwyddo cyllid yn llawn ar sail angen yn hytrach na thanwario fel yn y gorffennol, a rhaid i hynny gynnwys cyllid ar gyfer gweinyddu'r swyddogaethau.

Argymhelliad y Comisiwn	Ymateb Llywodraeth Cymru i'r Argymhelliad
<p>1. Arloesi democrataidd</p> <p>Dylai Llywodraeth Cymru gryfhau'r capasiti ar gyfer arloesi democrataidd ac ymgysylltu'n gynhwysol â'r gymuned yng Nghymru. Dylai hyn ddefnyddio panel cynghori arbenigol, a dylid ei ddylunio mewn partneriaeth â'r Senedd, llywodraeth leol a phartneriaid eraill. Dylai strategaethau newydd ar gyfer addysg ddinesig fod yn flaenoriaeth i'r gwaith hwn, a dylai gael ei adolygu'n rheolaidd gan y Senedd.</p>	<p>Byddwn yn bwrw ymlaen â'r argymhelliad hwn, gan geisio parhau â'n gwaith partneriaeth, gan gynnwys gyda'r Comisiwn Etholiadol, Comisiwn y Senedd, Llywodraeth Leol, Comisiwn Ffiniau a Democratiaeth arfaethedig Cymru, y corff Cynghori ar Ddarlledu a Chyfathrebu rydym yn ei sefydlu, y trydydd sector ac eraill, yn unol ag argymhelliad y Comisiwn. Rydym wedi cytuno â Phlaid Cymru y bydd dyraniad yn y Gyllideb Derfynol i gefnogi diwygio cyfansoddiadol, at ddibenion sy'n cynnwys rhaglen waith a strwythur cysylltiedig i ddilyn ymlaen o'r Comisiwn Cyfansoddiadol. Ffocws allweddol fydd y gwaith y gellir ei wneud ar unwaith i wella ymgysylltiad â democratiaeth ac arloesi yn y maes yn unol â'r argymhelliad hwn.</p> <p>Gan adeiladu ar yr hyn a ddysgwyd o ehangu'r etholfraint i bobl ifanc 16-17 oed a gwladolion tramor cymwys, byddwn yn parhau i weithio mewn partneriaeth i hyrwyddo ymgysylltiad mewn ffyrdd arloesol, gan gynnwys drwy ein Grant Ymgysylltu â Democratiaeth. Byddwn yn ceisio manteisio ar y cydweithio cryf a llwyddiannus hwn yn ogystal â'r sylfeini sydd wedi cael eu gosod gan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, sy'n golygu bod rhaid i lywodraeth a llywodraeth leol ystyried pwysigrwydd cynnwys pobl wrth gyflawni'r nodau llesiant, mewn ffyrdd sy'n adlewyrchu amrywiaeth y boblogaeth. Mae Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 hefyd yn rhoi dyletswydd ar gynghorau i annog pobl i gymryd rhan mewn penderfyniadau. Mae mesurau yn y Bil Etholiadau a Chyrff Etholedig yn cefnogi'r gwaith o wella mynediad at ein democratiaeth, gan gynnwys cofrestru pleidleiswyr yn awtomatig, platfform gwybodaeth am etholiadau, a dyletswydd ar Weinidogion i gefnogi gwell amrywiaeth mewn cynghorau ac yn y Senedd. Mae'r Comisiwn yn tynnu sylw at bwysigrwydd addysg ddinesig ac felly byddwn yn parhau â'n gwaith gyda phartneriaid i fanteisio i'r eithaf ar y Cwricwlwm newydd i Gymru, sy'n rhoi lle canolog i ddysgu ac addysgu am wleidyddiaeth a dinasyddiaeth. Mae hyn eisoes yn cael ei adlewyrchu mewn canllawiau statudol gyda'r disgwyliad bod dysgwyr hyd at 16 yn "Datblygu dealltwriaeth o sut mae systemau llywodraeth yng Nghymru yn gweithio gan ystyried eu heffaith ar fywydau pobl, a sut maen nhw'n cymharu gyda systemau eraill" ac yn deall sut mae llywodraeth a'r broses o wneud penderfyniadau yn gweithio.</p>
<p>2. Egwyddorion cyfansoddiadol</p> <p>Gan ddefnyddio'r arbenigedd hwn, dylai Llywodraeth Cymru arwain prosiect i gynnwys dinasyddion yn y gwaith o ddrafftio datganiad o egwyddorion cyfansoddiadol a llywodraethiant i Gymru.</p>	<p>Ochr yn ochr â gweithio gyda phartneriaid i fwrw ymlaen ag argymhelliad 1, byddwn yn edrych ar opsiynau i ymgysylltu â dinasyddion i ddatblygu datganiad o egwyddorion cyfansoddiadol a llywodraethiant i Gymru. Wrth wneud hynny, byddwn yn adeiladu ar ein profiad o gynnal sgwrs genedlaethol am 'Y Gymru a Garem' a arweiniodd yn uniongyrchol at set o nodau llesiant integredig, a ffyrdd o weithio i'r llywodraeth a chyrff cyhoeddus drwy Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Roedd y dull gweithredu hwn yn cydnabod rôl allweddol y Llywodraeth o ran hyrwyddo cymdeithas gynhwysol sydd wedi'i grymuso, nawr ac am ddegawdau i ddod.</p>

Argymhelliad y Comisiwn	Ymateb Llywodraeth Cymru i'r Argymhelliad
<p>3. Diwygio'r Senedd</p> <p>Rydym yn argymhell y dylid darparu adnoddau ar gyfer yr adolygiad arfaethedig o ddiwygio'r Senedd i sicrhau dadansoddiad cadarn sy'n seiliedig ar dystiolaeth o effaith y newidiadau, gan gynnwys o safbwynt y pleidleiswyr ac atebolrwydd democrataidd.</p>	<p>Gan fod y newidiadau y darperir ar eu cyfer gan Fil Senedd Cymru (Aelodau ac Etholiadau) yn eang, rydym yn cytuno ei bod yn bwysig bod cyfle i Bwyllgor Senedd yn y dyfodol adolygu effaith y ddeddfwriaeth hon ac ystyried a oes angen unrhyw ddiwygiadau pellach i'r Senedd. Mae'r Bil yn cynnwys mecanwaith i alluogi Pwyllgor Senedd y Seithfed Senedd i adolygu gweithrediad ac effaith y diwygiadau, ac i ba raddau y mae elfennau democratiaeth iach yn bresennol yng Nghymru. Mater i'r Seithfed Senedd fyddai penderfynu ar yr adnoddau ar gyfer gwaith y pwyllgor; fodd bynnag, byddai disgwyl i'r pwyllgor gael digon o gymorth ac adnoddau i gynnal ei swyddogaeth adolygu'n effeithiol, a byddai'r pwyllgor hefyd yn gallu ystyried dadansoddiadau eraill a fyddai ar gael ar y pryd, fel adroddiad y Comisiwn Etholiadol ar y broses o weinyddu etholiad y Senedd a fyddai'n cael ei gyhoeddi yn fuan ar ôl yr etholiad.</p>
<p>4. Cysylltiadau rhynglywodraethol</p> <p>Dylai Llywodraeth Cymru gynnig i lywodraethau'r DU, yr Alban a Gogledd Iwerddon y dylai Senedd San Steffan ddeddfu ar gyfer mecanweithiau rhynglywodraethol er mwyn sicrhau dyletswydd o gydweithredu a pharch cydradd rhwng llywodraethau'r DU.</p>	<p>Rydym yn cytuno y byddai sail statudol ar gyfer cysylltiadau rhynglywodraethol yn gam pwysig i fynd i'r afael â pha mor fregus ac amrywiol yw'r trefniadau presennol. Er enghraifft, rydym yn nodi nad yw'r Prif Weinidog wedi cynnull cyfarfod o Gyngor Penaethiaid y Llywodraethau ers mis Tachwedd 2022. Mae sicrhau dyletswydd o gydweithredu a pharch cydradd rhwng y llywodraethau yn cyd-fynd â hyn yn y bôn. Byddwn yn ceisio bwrw ymlaen â'r argymhelliad hwn drwy drafod â Llywodraeth yr Alban, Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon a Llywodraeth y DU.</p>
<p>5. Confensiwn Sewel</p> <p>Dylai Llywodraeth Cymru bwyso ar Lywodraeth y DU i gyflwyno i Senedd San Steffan ddeddfwriaeth i nodi bod angen cydsyniad y sefydliadau datganoledig ar gyfer unrhyw newid i'r pwerau datganoledig, ac eithrio pan fydd angen hynny am resymau y cytunir arnynt rhyngddynt, fel: rhwymedigaethau rhyngwladol, amddiffyn, diogelwch gwladol neu bolisi macroeconomaidd.</p>	<p>Mae egwyddor cydsyniad deddfwriaethol wrth galon y setliadau datganoli presennol ac rydym wedi dadlau ers tro fod angen cryfhau Confensiwn Sewel. Mae'r dadleuon dros ddiwygio wedi cael eu hatgyfnerthu gan achosion niferus Llywodraeth y DU o dorri'r Confensiwn dros y blynyddoedd diwethaf, gyda 7 achos o dorri'r Confensiwn yn ystod sesiwn diwethaf Senedd y DU yn unig. Byddai'r diogelwch a'r sail statudol sy'n cael eu hargymhell gan y Comisiwn yn darparu mesurau diogelu pwysig i ddatganoli ac rydym yn cytuno y dylid strwythuro gofyniad cyfreithiol i geisio cydsyniad er mwyn sicrhau nad oes modd ei ddi-ddymu na'i ddiwygio'n hawdd. Byddwn yn anelu at drafod opsiynau i gyflawni hyn â Llywodraeth yr Alban, Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon a Llywodraeth y DU.</p>
<p>6. Rheolaeth ariannol</p> <p>Dylai Llywodraeth y DU ddileu'r cyfyngiadau ar reoli cyllideb Llywodraeth Cymru, ac eithrio lle ceir goblygiadau macroeconomaidd.</p>	<p>Er bod hwn yn argymhelliad i Lywodraeth y DU ei weithredu, rydym yn croesawu argymhelliad y Comisiwn. Rydym wedi bod yn pwyso ers tro am hyblygrwydd ychwanegol yn y gyllideb ynghyd â chyflwyno'r achos dros adolygiad o'r broses i ddatganoli pwerau treth newydd. Mae'n hanfodol dileu'r cyfyngiadau er mwyn ei gwneud hi'n haws inni rag-weld ein cyllid ac er mwyn ein cefnogi ni a'n sefydliadau partner, gan gynnwys awdurdodau lleol, i reoli'r gyllideb yn effeithiol. O'r herwydd, rydym yn credu y bydd yr argymhelliad hwn hefyd yn cael ei gefnogi gan ystod eang o bartneriaid a rhanddeiliaid.</p> <p>Byddwn yn ceisio mynd ar drywydd yr argymhelliad hwn gyda Llywodraeth y DU, a hefyd yn ei drafod â Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon.</p>

Argymhelliad y Comisiwn	Ymateb Llywodraeth Cymru i'r Argymhelliad
<p>7. Darlledu</p> <p>Dylai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU gytuno ar fecanweithiau ar gyfer llais cryfach i Gymru ar bolisi, craffu ac atebolrwydd ym maes darlledu, a dylai gwaith cadarn barhau ar lwybrau posibl at ddatganoli.</p>	<p>Rydym yn cytuno ag argymhelliad y Comisiwn i edrych ar lwybrau posibl ar gyfer datganoli pwerau darlledu a chyfathrebu i Gymru. Rydym o'r farn y dylid datganoli pwerau darlledu a chyfathrebu i Gymru ac rydym wedi ymrwymo i fynd ar drywydd y pwerau hyn.</p>
<p>8. Ynni</p> <p>Dylai llywodraethau Cymru a'r DU sefydlu grŵp arbenigol i roi cyngor ar frys ar sut y gellid diwygio'r setliad datganoli ac ymgysylltu rhynglywodraethol mewn perthynas ag ynni i baratoi ar gyfer arloesi technegol cyflym ym maes cynhyrchu a dosbarthu ynni, er mwyn sicrhau bod Cymru'n gallu gwneud y mwyaf o'i chyfraniad at sero net ac at gynhyrchu ynni adnewyddadwy yn lleol. Dylai cylch gwaith y grŵp gynnwys cynghori ar yr opsiynau ar gyfer datganoli Ystad y Goron, a ddylai ddod yn gyfrifoldeb i lywodraeth ddatganoledig Cymru, fel y mae yn yr Alban.</p>	<p>Rydym wedi bod o'r farn ers tro y dylid datganoli Ystad y Goron i Gymru yn unol â'r sefyllfa yn yr Alban. Rydym wedi bod yn glir bod y setliad datganoli presennol ar gyfer ynni yn cyfyngu ar ein gallu i gyflawni polisi yng Nghymru mewn ffordd sy'n adlewyrchu ein blaenoriaethau polisi ac anghenion cenedlaethau'r dyfodol. Rydym yn croesawu'r argymhelliad i gael grŵp arbenigol i roi cyngor ar sut y gellid diwygio'r setliad datganoli i gefnogi ein huchelgeisiau. Rydym hefyd yn croesawu'r pwyslais ehangach ar wella cysylltiadau rhynglywodraethol o ystyried y rhyngweithio rhwng polisi Llywodraeth y DU a pholisiau datganoledig mewn perthynas ag ynni a newid hinsawdd.</p>
<p>9. Cyfiawnder a phlisma</p> <p>Dylai Llywodraeth y DU gytuno i ddatganoli'r cyfrifoldeb dros gyfiawnder a phlisma yn ddeddfwriaethol ac yn weithredol i Senedd Cymru a Llywodraeth Cymru, yn unol ag amserlen y bydd y naill lywodraeth a'r llall yn cytuno arni i ddatganoli pob rhan o'r system gyfiawnder, gan ddechrau gyda phlisma, y gwasanaeth prawf a chyfiawnder ieuencid, gyda'r cyllid angenrheidiol wedi'i sicrhau, a darpariaeth ar gyfer cydlywodraethu lle bo angen ar gyfer gweithrediadau effeithiol.</p>	<p>Rydym yn croesawu'r argymhelliad hwn, sy'n adeiladu ar argymhellion cynharach y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru. Rydym yn nodi'n benodol bod y Comisiwn wedi ymdrechu i ddod o hyd i dystiolaeth i gefnogi ffiniau presennol datganoli ar gyfer plisma a chyfiawnder, ond prin oedd yr ymatebion ac roedd y dystiolaeth dros newid yn drech na nhw.</p> <p>Rydym hefyd yn nodi bod adroddiad y Comisiwn yn cymeradwyo'r dull rydym wedi bod yn ei ddefnyddio i fynd ar drywydd dull gweithredu fesul cam ar gyfer datganoli, a pharatoi'n benodol i ddatganoli'r meysydd sydd agosaf at y cyfrifoldebau datganoledig presennol yn gynnar. Canfu'r is-grŵp fod datganoli'n bosibl heb fawr o darfu ar wasanaethau drwy gynllunio'n ofalus. Y gwasanaethau penodol a nodwyd gan y Comisiwn fel rhai sy'n addas iawn ar gyfer eu datganoli'n gynnar yw'r un rhai ag y mae Llywodraeth Cymru wedi'u nodi'n flaenorol, sef cyfiawnder ieuencid, y gwasanaeth prawf a phlisma.</p> <p>O ystyried y tanariannu cronig ar gyfer y system gyfiawnder ar hyn o bryd, bydd yn hanfodol, fel y mae'r Comisiwn yn ei argymhell, bod datganoli'n cael ei ategu gan gyllid llawn wedi'i gyfrifo ar sail angen, yn hytrach na'r (tan)wariant hanesyddol, gan gynnwys yr adnoddau sydd eu hangen i staffio ac i weinyddu swyddogaethau ychwanegol.</p>

Argymhelliaid y Comisiwn	Ymateb Llywodraeth Cymru i'r Argymhelliaid
<p>10. Gwasanaethau rheilffyrdd</p> <p>Dylai Llywodraeth y DU gytuno i ddatganoli'r cyfrifoldeb dros wasanaethau rheilffyrdd a'r seilwaith rheilffyrdd yn llawn i Gymru gyda chyllid teg a chydlywodraethu yng nghyswllt gwasanaethau trawsffiniol.</p>	<p>Rydym yn croesawu argymhellion a dadansoddiad yr adroddiad sy'n tynnu sylw at gymhlethdodau ac anawsterau'r setliad datganoli presennol. Rydym yn derbyn yr argymhelliaid hwn sy'n adlewyrchu safbwynt Gweinidogion Cymru, sef bod achos cryf o blaid cael mwy o reolaeth dros benderfyniadau a phrosesau rheoli'r seilwaith rheilffyrdd yng Nghymru yn ogystal â rôl ffurfiol, wedi'i chodeiddio, yn y gwaith o weithredu gwasanaethau sy'n cael eu darparu gan fasnachfreintiau sy'n croesi'r ffin.</p> <p>Wrth dderbyn y cyfrifoldeb ychwanegol hwn, ein safbwynt cyhoeddus yw bod datganoli'r pwerau sydd eu hangen i reoli a gosod masnachfaint Cymru a'r Gororau yn gam cyntaf hanfodol, ynghyd â dileu'r gwaharddiad ar Weithredwyr Gwasanaethau Cyhoeddus sy'n gwneud cais am y fasnachfaint.</p> <p>Fodd bynnag, fel y mae'r Comisiwn yn ei nodi, mae seilwaith rheilffyrdd yn faes sydd â rhwymedigaethau a risgiau cyllidol sylweddol iawn. O'r herwydd, mae setliad cyllido teg sy'n gynaliadwy ac sy'n adlewyrchu cyflwr presennol Seilwaith Llwybr Cymru yn rhagofyniad angenrheidiol ar gyfer newid. Mae'r rhwydwaith yng Nghymru wedi cael ei danariannu'n ddifrifol ers degawdau a bydd angen lefelau uwch o lawer o fuddsoddiad arno i gywiro hyn o'i gymharu â rhannau eraill o rwydwaith y DU.</p>