



**SWYDDFA
CYMRU**

TREFN LYWODRAETHU WELL I GYMRU





Better Governance for Wales

**Presented to Parliament by the Secretary of State for Wales
By Command of Her Majesty**

June 2005

Cm 6582

£9.00

© Crown Copyright 2005

The text in this document (excluding the Royal Arms and departmental logos) may be reproduced free of charge in any format or medium providing that it is reproduced accurately and not used in a misleading context. The material must be acknowledged as Crown copyright and the title of the document specified.

Any enquiries relating to the copyright in this document should be addressed to The Licensing Division, HMSO, St Clements House, 2-16 Colegate, Norwich, NR3 1BQ. Fax: 01603 723000 or e-mail: licensing@cabinet-office.x.gsi.gov.uk

Better Governance for Wales

Contents

CHAPTER ONE

CHAPTER TWO

CHAPTER THREE

CHAPTER FOUR

CHAPTER FIVE

Better Governance for Wales

Foreword by the Secretary of State for Wales

Introduction

The New Executive Structure

Enhancing the Assembly's Legislative
Powers

Electoral issues

Conclusion



Better Governance for Wales

Ministerial Foreword

By the Secretary of State
for Wales,



The Rt Hon Peter Hain MP

I am proud to have been one of those who fought hardest for devolution. It has proved a success for Wales and for the rest of the United Kingdom. By establishing the Assembly, following the endorsement of a referendum, the Government has moved the process of decision-making closer to the people.

And, six years on, we in Wales can clearly demonstrate the benefits: record employment, rising standards in education, and ground-breaking initiatives, such as a Children's Commissioner, free bus travel for the elderly and disabled, and the piloting of a Welsh Baccalaureate.

With equal numbers of male and female members, and pioneering commitments to open government, sustainable development and equal opportunities, the Assembly has been a progressive institution, which has rapidly established itself as part of our political landscape, and attracted interest from around the world.

The Assembly has given Wales a stronger, more democratically accountable voice in Britain and in Europe. And the partnership with the UK Government has worked well, with Wales Office Ministers representing Wales' interests at the Cabinet table, across Whitehall and in Parliament, and no fewer than six Wales-only Bills coming before Parliament since devolution in 1999.

Devolution has strengthened the United Kingdom, not weakened it, as opponents once claimed. Indeed Nationalism has waned in Wales since the Assembly was established. Independence is now seen as eccentric whereas it could have gained momentum in a backlash against 'London rule' in the 1980s and 1990s without the prospect of devolution reform from 1997.

However, much has changed, both in Wales and the wider world since Parliament debated the Government of Wales Bill seven years ago. As a result of the Government's prudent economic management and sustained levels of public investment, the budget of the National Assembly has expanded greatly from some £8 billion in 1999 to over £12 billion in 2005-06 and is planned to rise to £13.5 billion in 2007-08. The responsibilities of the Assembly have also increased. In the past year alone, Westminster has transferred a number of important new responsibilities, in animal health, the fire service, student support and children's services. So devolution has not stood still, it has evolved.

After the experience of six years of the Assembly in operation, and two full sets of elections, it is appropriate now to review and improve the working of the Assembly. This is not to make change for change's sake, but to ensure that it continues to meet people's needs in Wales and remains accessible and accountable to them.

Better Governance for Wales

This document highlights three key issues that the Government believes we need to tackle to develop the devolution settlement to make it work more effectively and so deliver better governance for Wales.

Firstly, the Assembly has called for a formal separation between its executive and legislative branches, so that it is clear to the public who is actually responsible for decisions. Often, decisions are made in the name of the Assembly which are in fact, quite properly, the responsibility of one Minister or official, making it hard to know who should be accountable to the public for them. This mirrors the concern which gave impetus to similar changes in local government in recent years; the Assembly also wishes to establish an executive (or Cabinet) which is clearly responsible for decisions and accountable to a legislature (the Assembly).

Secondly, though there has been significant Wales-only legislation at Westminster since devolution, there is considerable support for finding ways of enabling the Assembly Government to secure its legislative priorities more quickly and more easily, within its current areas of responsibility. Both the House of Commons Select Committee on Welsh Affairs in its report on the Primary Legislative Process as it affects Wales in 2003, and the House of Lords Select Committee on the Constitution in its report on Devolution in 2002, made recommendations in this area.

Finally voters are confused and concerned by the way the Assembly's electoral system permits candidates who lose in a first past the post constituency ballot still to become Assembly Members representing the same area through the regional list system and competing with Assembly Members who defeated them. With turnout at the Assembly elections in 2003 at disappointingly low levels, providing a backdoor route for election for those who have been defeated at constituency level can be a disincentive for voters, and can lead to unnecessary tensions between Assembly Members.

The Government was elected on a manifesto commitment to amend the current system in these areas of concern. This White Paper therefore sets out how we propose to change the corporate status of the Assembly, and explores some of the consequences of that. It explains how we intend to provide enhanced legislative powers for the Assembly and to remove the confusion in the electoral system.

One of the key reasons why the transition to devolved government in Wales has been a smooth one is because we have moved at a pace determined by the people of Wales. These new proposals reflect that guiding principle by providing a practical, common sense route-map to better governance. It is a way forward designed to meet the needs and aspirations of the people of Wales.

Better Governance for Wales

Our objective is to build a Wales that is world class, economically competitive and enjoying high quality public services; and to underpin that with a reformed structure of governance that is more accountable, participatory and effective.



Secretary of State for Wales

June 2005

Better Governance for Wales

Introduction

- 1.1 The Welsh devolution settlement established by the Government of Wales Act 1998 is an innovative one. As well as giving people in Wales a real say over the key decisions affecting their everyday lives, the Government's aim was to facilitate a new way of working by drawing on the best of both the Westminster and local government models.
- 1.2 The legislation was developed in the light of the narrow referendum victory to reflect the particular needs and circumstances of Wales, and to ensure that the whole of Wales felt a degree of ownership of the new institution.
- 1.3 In the six years since the Assembly was established, it has become an accepted part of the Welsh political landscape. The economy in Wales has prospered as a result of the partnership between the UK Government and the Welsh Assembly Government (the executive arm of the Assembly). The Assembly Government has developed a distinctive and popular range of policies including the abolition of prescription charges, Assembly Learning Grants for further and higher education students, and free breakfasts for primary school children.
- 1.4 The current settlement provides for Government Ministers to transfer additional functions to the Assembly. This is working well; for example, the Assembly has recently gained powers in relation to animal health and has taken responsibility for the Children and Family Court Advisory and Support Service (CAFCASS) in Wales.
- 1.5 But whilst the system has operated effectively, and government has been brought closer to the people in many different ways, there is a need to learn from the experience of the past six years. We should be seeking to make common-sense adjustments to the structure of governance for Wales which will make it both more accountable and more effective.
- 1.6 The Government has therefore concluded that the Welsh settlement can be improved in three specific areas. Detailed discussion of the issues appears in the next three chapters, but they are summarised below. These are proposals for Wales, based on the needs and concerns of Welsh people.

Chapter one

Better Governance for Wales

THE STATUS OF THE ASSEMBLY

- 1.7 The National Assembly for Wales was created as a single corporate body. This means that one organisation is responsible for discharging both legislative and executive functions, rather than separate organisations being responsible for each of these as in the traditional Westminster/Whitehall model.
- 1.8 One of the reasons why a corporate structure was favoured when the original legislation was drafted was that it drew upon existing practice in local government at that time. But over the past few years, Welsh local authorities have moved to a Cabinet style of government with executive members taking decisions and being held to account by overview and scrutiny committees.
- 1.9 Under the Assembly's existing arrangements, executive functions are not conferred on Ministers as happens in the traditional model. Instead they are conferred on the Assembly as a whole. The Assembly Members then delegate these functions to the First Minister by a vote in a plenary session-delegations which can be withdrawn at any time by another plenary resolution.
- 1.10 The lack of a clear separation between the Assembly itself and Assembly Ministers and the civil servants working for them creates two problems. Firstly, it has generated considerable confusion. While those closely involved in the system understand how it works, the wider public in Wales generally is confused about who is responsible for decisions that affect them.
- 1.11 The day to day business of governing Wales is carried out by Assembly Ministers under those Ministerial powers delegated to them by the Assembly. The confusion arises when these decisions are quite properly described as taken by "the Assembly"; people naturally assume that all Assembly Members were fully involved, when in fact – quite correctly under the terms of the delegation – they may not have been consulted. And if there are court proceedings as a result of an action of the Assembly Government, the Assembly itself is a party to those proceedings even though most Assembly Members may not have been aware of the action complained of.
- 1.12 Equally, policy makers and interest groups who want to engage Assembly Ministers and civil servants working for them in initial discussions about matters of mutual concern are concerned about confidentiality. They assume that because the Assembly is a corporate body, what is said to Ministers must immediately be passed on to Assembly Members. This can lead to Assembly Ministers not being consulted until proposals are ready for public consultation, which can result in unnecessary controversy. As people have become used to working with the

Better Governance for Wales

Assembly, this problem has decreased, but there are still many areas in which the confusion exists, both inside and outside government.

- 1.13 Given these uncertainties, it is not surprising that, in its report on the 2003 Assembly elections, the Electoral Commission highlighted the low level of public awareness of who does what in the Assembly and ignorance over its powers and responsibilities as contributory factors in the relatively low levels of turn-out.
- 1.14 The second issue arising from the corporate structure of the Assembly relates to the scrutiny of Ministers. Welsh devolution was intended to give greater democratic accountability for decisions about government activity in Wales, and to a large extent this aim has been achieved. The work of the Assembly in plenary and in Committee has meant far greater discussion of decisions taken by the Assembly Government than was possible before devolution in relation to decisions taken by the Secretary of State.
- 1.15 The structure of the committees means that they play an important role in policy development, with the relevant Minister as a member of the committee to aid that role. However, this structure can mean that committees are not able to devote sufficient time to questioning Ministers and that they may find it difficult to switch from a consensual policy development mode to one of scrutiny where the Minister is subjected to detailed questioning.
- 1.16 This is of concern to many commentators, including Assembly Members, Assembly Ministers themselves and the Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly for Wales, chaired by Lord Richard, which reported in March 2004.
- 1.17 The Assembly has done its best to address these problems by making clear the distinction between the Assembly and the executive within the terms of the current settlement. Following the Assembly's own cross-Party review of procedures in 2001-2 it was unanimously resolved to create a de facto separation between the "executive" (Welsh Assembly Government) and the "legislative" arms of the Assembly, in as far as it was possible to do so within the terms of the Government of Wales Act. However, while this has helped the operation of the current system, it does not solve the underlying problem.

Better Governance for Wales

THE LEGISLATIVE POWERS OF THE ASSEMBLY

- 1.18 It is generally agreed that these problems cannot be resolved under the present structure. This White Paper therefore contains the Government's proposals for legislation to effect a formal separation between the Assembly and the Welsh Assembly Government. This change would make for better government and better public understanding of the differences between the responsibilities of Ministers on the one hand and the roles of opposition parties and backbenchers of all parties on the other.
- 1.19 The Government has worked with the Assembly Government in Cardiff to ensure that primary legislation has been secured to enable it to deliver its distinctive policy agenda for Wales.
- 1.20 Since its creation, the Assembly has made 23 bids for primary legislation, no fewer than 17 of which have resulted in legislation or proposals for legislation, often in Bills with a significant number of Welsh clauses. However, as the Richard Commission noted "even with goodwill on both sides, there are practical constraints on the achievement of the Assembly's legislative requirements".
- 1.21 A particular problem is that the Assembly has to compete alongside Whitehall departments when bidding for legislative time at Westminster. This has meant that on occasion, the Assembly Government has been unable to take prompt action in an area of policy where the public expects it to be able to do so, and that can be the case even where the proposed legislation would be non-contentious, such as the inclusion of social landlords in the remit of the Welsh Housing Ombudsman.
- 1.22 A formal separation between the Assembly and the Welsh Assembly Government, as proposed in this White Paper, will affect how the Assembly and its Committees operate in relation to legislation. Under this Westminster-type model, the role of the Assembly must be primarily legislative. Once executive powers are conferred directly on Assembly Ministers, their accountability to the Assembly will no longer depend on the delegation of those functions. It is important, therefore, that Assembly Members have a significant role in deciding the legislative framework under which Assembly Ministers operate.

Better Governance for Wales

- 1.23 The Government is committed to ensuring that the Assembly has the tools to deliver change in the areas for which it has responsibility. We are therefore proposing to give the Assembly, gradually over a number of years, enhanced legislative powers in defined policy areas where it already has executive functions.
- 1.24 First, the Government intends immediately, in drafting primary legislation relating to Wales, to delegate to the Assembly maximum discretion in making its own provisions, using its secondary legislative powers. This will not require any change to the provisions of the Government of Wales Act 1998.
- 1.25 As a further enhancement of the Assembly's legislative powers, which would require primary legislation, the Government proposes to put in place a procedure enabling Parliament to give the Assembly powers to modify legislation or make new provision on specific matters or within defined areas of policy within the fields in which the Assembly currently exercises functions. Orders in Council conferring these powers would be made at the request of the Assembly and would be subject to specific authorisation by Parliament. They would relate to specific pieces of legislation or clearly defined topics, which could cover a wide or narrow area.
- 1.26 In the long-term, the Assembly could be given general powers to make primary legislation in those areas where functions have already been devolved. As a fundamental change to the Welsh settlement, this would require the support of the Welsh electorate through a post-legislative referendum. The Government envisages no particular timetable for this as it would be dependent on a consensus which does not exist at present. However, in order to avoid the necessity of a third Government of Wales Bill should such a consensus emerge, the Government proposes to provide for this option in the forthcoming legislation, so that a referendum seeking the electorate's approval for the transfer of primary law-making powers in devolved areas could be called at some time in the future.
- 1.27 The Additional Member System by which Assembly members are elected has worked well in ensuring representation in the Assembly of all those parties that have commanded a significant proportion of the vote in Assembly elections. However, the system does have one weakness that the Government believes should be addressed in the light of the discussion on this issue which has taken place in Wales.

THE ELECTORAL SYSTEM

Better Governance for Wales

- 1.28 The electoral system in the UK has historically attached great importance to the relationship between Members - whether of Parliament, local authorities or the devolved bodies - and their constituents. The present operation of the regional lists in Wales is damaging that relationship.
- 1.29 There is considerable dissatisfaction that candidates who are rejected by a particular constituency can still become Assembly Members through the regional list and so be able to claim to represent the constituency that rejected them. It has happened in Wales that candidates defeated in a constituency have become Assembly members via the regional list for that same constituency. This can have done little to enhance the credibility of the electoral process or the voters' level of engagement with it. It also causes considerable confusion among the electorate that list members can set up constituency offices and seek to deal with constituency case work as a "local member" in competition with the constituency member.
- 1.30 The Government therefore proposes to legislate to provide that candidates should be able to stand either in a constituency or on the party list, but not both. This would ensure that candidates who had been rejected by the voters in a particular constituency could not then become members of the Assembly via the list, and claim to represent that constituency.

A New Executive Structure

- 2.1 This chapter sets out the Government's proposals to change the provisions in the Government of Wales Act to allow for the creation of a separate Ministerial executive authority for Wales, fully accountable to the National Assembly but legally distinct from it. This will strengthen the accountability of Ministers by facilitating more detailed scrutiny of their actions and provide a less confusing and more open and effective decision-making process to which the public can relate.
- 2.2 Under "Westminster Model" constitutions, executive and legislative authority are separate but inter-related. At the United Kingdom level, the division is between Ministers of the Crown on the one hand, and Parliament on the other. Although the Government of the day derives its democratic authority from majority party support in Parliament and is accountable to Parliament in the way in which it exercises its powers, Ministers are actually appointed to office by Her Majesty and exercise their powers as Ministers of the Crown. The devolution arrangements created for Scotland by the Scotland Act 1998 follow this traditional pattern. The Scottish First Minister is appointed by Her Majesty. Both he and other Ministers (who together form the Scottish Executive) exercise their statutory functions on behalf of the Crown, but are accountable to the Scottish Parliament. (This arrangement is characteristic of Westminster model constitutions even where there are no institutions of monarchy; so, for example, Irish Cabinet Ministers receive their seals of office from the President of the Republic but answer to the Dáil for their conduct of affairs).
- 2.3 The structure of the Assembly, established under the Government of Wales Act 1998, is very different. The National Assembly for Wales was created as a single corporate body with its own legal personality. Under the Act, there is no formal division between executive and legislative authority in Wales. The Assembly's functions are discharged either by the Assembly itself, for example when exercising its legislative powers, or by those (usually Ministers but occasionally officials) acting on its behalf under a complex system of delegations of executive authority.

Chapter two

THE BACKGROUND

Better Governance for Wales

2.4 These arrangements have not prevented the Assembly from operating effectively since its creation six years ago. However, they have undesirable consequences and limitations which need to be addressed:

- Accountability is confused. Decisions are said to be taken by “the Assembly”, whereas in most cases few Assembly Members are party to them or will know much about them. This is because in reality, and perfectly properly, the decisions have been taken by individual Ministers or civil servants under their delegated powers. People in Wales ought, however, to know and be able to see who is actually responsible for decisions and who is accountable for them. Attributing such decisions to the Assembly as a corporate whole clouds this accountability.
- The civil service supporting the Assembly is expected to serve both the Ministers discharging executive functions and also the legislative branch of the Assembly which holds Ministers to account. This can be managed on a pragmatic basis for most civil servants most of the time. But it can place officers at the highest levels of the civil service in Wales in difficult positions of apparently conflicting loyalties. As the Richard Commission Report pointed out, “the clarity of differing responsibilities that applies to parliamentary and government officials in Scotland, Northern Ireland, Westminster and most Commonwealth countries does not apply in Wales”. In the Government’s view, it is now time that it should.
- Ministers act as delegates on behalf of the Assembly, rather than in their own right as appointees of the Crown. This means that their delegated authority to take any or all decisions could be withdrawn at any time by a simple majority vote in the Assembly. That is, in the Government’s view, far too insecure a foundation on which to build effective government for Wales in a sustainable way. It means, for example, that on a single vote in plenary, the Assembly could move from a Ministerial to a committee-based model of decision-making. In contrast local government in Wales has moved away from the traditional committee structure and adopted an “executive and scrutiny committee” model.
- Another feature of the “Ministers as delegates” model which can give rise to practical difficulty is that, like other Assembly Members, Ministers cease to be AMs immediately before an

Better Governance for Wales

Assembly election. They therefore also cease to be Ministers and there are no elected politicians who can exercise executive functions until after a new First Minister has been elected by the Assembly. Following a close election outcome, this might take some time, during which civil servants would have to take any necessary executive decisions without political direction. That is not, in the Government's view, an appropriate arrangement.

- 2.5 The Assembly has itself identified these weaknesses in its institutional design. In February 2002 it unanimously agreed a resolution calling for as clear as possible a separation between the work of its executive and legislative arms as the legal constraints of the Government of Wales Act permit. More recently, in its response to the report of the Richard Commission in October 2004, the Assembly adopted a resolution calling for legislation to effect a formal separation between its executive and legislative branches. The Government agrees that such a formal separation is now required as a matter of priority, and detailed proposals for achieving this are set out in the remainder of this chapter.

(i) Ministers

- 2.6 Under the Government's proposals, the terms "First Minister" and "Assembly Ministers" will be put on a statutory footing. The First Minister will be appointed by Her Majesty from amongst AMs on the nomination of the Assembly and will then, with Her Majesty's approval, appoint other Ministers. The provisions in the Government of Wales Act will be changed to allow for the appointment of deputy Ministers, who will also be appointed by the First Minister in the same way and will receive a salary. Ministers will discharge their legal responsibilities on behalf of the Crown rather than by delegation on behalf of the Assembly. The Welsh Assembly Ministers collectively will be known as the Welsh Assembly Government.

(ii) Counsel General

- 2.7 Under the Welsh devolution settlement, the UK Government retains responsibility for a number of significant areas of government including criminal and civil justice and the courts. This reflects the fact that England and Wales comprise a single legal jurisdiction. Legal advice in relation to Wales for such matters is provided to the UK Government by the UK Law Officers.

EXECUTIVE AUTHORITY

- 2.8 However, the role of providing authoritative legal advice to the Assembly Government cannot be carried out by the UK Law Officers, since they are members of a different administration. This role has been exercised by the Assembly's Counsel General, a member of the Assembly's staff. The new status of Welsh Assembly Ministers as Ministers of the Crown, and the developing role of devolved government for Wales, now makes it appropriate to make more formal provision. A new statutory post of Counsel General to the Assembly Government, will therefore be created.
- 2.9 The Counsel General will be appointed by Her Majesty on the recommendation of the First Minister made with the agreement of the Assembly. He or she will be a member of the Welsh Assembly Government but need not necessarily be an Assembly Member. The Counsel General will be able to address the Assembly, for example to answer AMs' questions. His or her principal role will be to advise the Welsh Assembly Ministers on legal matters relating to the exercise of their devolved functions. The Counsel General will also have the power, as do the UK Law Officers, to refer to the courts any issue as to whether the Assembly (acting as a legislature) or the Assembly Government are acting within their legal powers.

(iii) The civil service

- 2.10 Civil servants will in future act exclusively in support of the Welsh Assembly Ministers. This will affect the position of those staff currently working in the Assembly Parliamentary Service. They are the nearest Welsh equivalents to the staff employed by the Scottish Parliamentary Corporate Body, who provide support for the Scottish Parliament. These implications are further discussed in paragraph 2.20 below. Because Welsh Assembly Ministers and civil servants will in future be acting on behalf of the Crown, it will be possible to do away with the complex delegation arrangements currently required by the Government of Wales Act when functions are being discharged on Ministers' behalf by their staff.

- 2.11 Under the “corporate body” structure created by the Government of Wales Act, it is the Assembly as a whole (rather than Ministers) which has legal responsibility for the performance of statutory functions (powers and duties). These functions derive from very many Acts of Parliament, including ones passed before 1999, when the Assembly came into being, and from others passed since, and they also include functions created by the Government of Wales Act itself. As part of the formal separation of the Assembly’s executive and legislative elements, it will be necessary to decide, in relation to each function, who should be responsible for discharging it in the future.
- 2.12 The Government based its original devolution proposals on transferring to the Assembly the wide range of statutory functions exercised at the time by the Secretary of State for Wales. As a consequence, the vast majority of the Assembly’s current functions are of a Ministerial or executive character. The Bill formalising the separation of executive and legislative arms will therefore transfer responsibility for most of the Assembly’s current executive functions to Welsh Assembly Ministers. These will include the kind of powers to make subordinate legislation traditionally exercised by Ministers under the Westminster (and Edinburgh) model. The Assembly will however retain important legislative functions (as well as gaining powers under the proposals set out in Chapter 3). Some important kinds of legislative orders may continue to be made by it, and its approval will be required for others. Other orders made by Ministers will be open to be annulled by AMs. The responsibility for the final approval of major statutory strategic plans such as the Wales Spatial Plan will continue to rest with the Assembly even after the separation takes effect; the Bill implementing the Government’s proposals will make appropriate provision for these matters.
- 2.13 Some specific statutory duties are laid on the Assembly as a corporate whole by the Government of Wales Act. Examples are those requiring it to publish an annual report on its arrangements for securing equality of opportunity in discharging its functions, and to make a scheme setting out how it proposes, in the exercise of its functions, to promote sustainable development. Since these functions are to be exercised in future by Welsh Assembly Ministers rather than by the Assembly as a whole, the corresponding duties will also fall on Ministers. In the same way, Ministers will in future be responsible for discharging the various duties currently laid on the Assembly to

MINISTERIAL FUNCTIONS

Better Governance for Wales

SCRUTINISING MINISTERS

establish partnership or consultative arrangements with business, local government and the voluntary sector (although it would of course remain possible for AMs, including those from opposition parties, to attend such meetings at Ministers' invitation). Consultation or joint-decision making arrangements with UK Ministers will be formally expressed as the responsibility of Welsh Assembly Ministers rather than of the Assembly. (In fact, this will do no more than bring the formal legal position into line with what actually happens now). Future Acts of Parliament will normally confer executive functions on Welsh Assembly Ministers rather than on the Assembly.

- 2.14 The Government of Wales Act requires that each Minister who has responsibility for a particular portfolio has to be a member of a subject committee whose remit exactly mirrors that of the Minister. The functions of subject committees include scrutiny of Ministers' performance in relation to their portfolios through receipt and questioning of regular Ministerial reports, but in addition they are expected to contribute (side by side with the Minister) to policy development within each portfolio area. The Richard Commission concluded however that Ministers' membership of subject committees had inhibited the exercise of an effective scrutiny function, and that a culture of scrutiny on traditional parliamentary lines had failed to develop. The present arrangements had served to blur accountability. The Commission accordingly recommended that Ministers should cease to be members of subject committees.
- 2.15 The Government agrees with that analysis. One way forward could simply be to remove the provision in the Act requiring Ministers to be members of the relevant subject committees. The Government however favours a more wide-ranging reform. Comparison of the Government of Wales Act with the Scotland Act shows that the former is significantly more prescriptive in specifying an elaborate committee structure that must be put in place. In addition to the (currently seven) subject committees, the Act requires the Assembly to have an Audit Committee, a Subordinate Legislation Scrutiny Committee, and (currently four) regional committees, as well as an Executive Committee (the Cabinet). The Scotland Act, on the other hand, makes only a basic reference to committees. Whether to establish particular committees and what tasks they should be set are matters left almost entirely to the Scottish Parliament's Standing Orders.

Better Governance for Wales

- 2.16 In the Government's view, this simple and straightforward approach ought now to apply to the Assembly. The Assembly should generally be able to establish such committees as it sees fit, in accordance with its Standing Orders. The only legislative control which should be required would be to lay down the principle that in determining the membership of such committees as the Assembly chooses to set up it should have regard to the balance of political parties in the Assembly. The Government therefore proposes that, with limited exceptions, the existing statutory restrictions relating to Assembly committees (including that requiring Ministerial membership of subject committees) should be removed, and should be replaced by a simple provision that the Assembly's internal organisation and procedures should be regulated by its own Standing Orders. One clear exception to this general rule would be the continuing requirement for an Audit Committee, to which important functions have been given directly by other legislation.
- 2.17 In proposing this approach, the Government is not expressing any view on the current structure of Assembly committees. It may well be that the Assembly will choose to retain many of those already in place. The crucial point is that the Assembly's committee structure should in future be a matter for Assembly discretion rather than be fixed by statute: the Assembly should be free to establish such committees as it considers necessary in order to ensure that effective scrutiny of Ministers takes place.
- 2.18 Scrutiny will be particularly important in relation to the Welsh Assembly Government's expenditure. The Assembly's resources are determined by application of the Barnett Formula. The current arrangement is for Parliament to vote resources to the Secretary of State for Wales, who passes them to the Assembly after taking a "top-slice" to meet the costs of the Wales Office. This arrangement will continue once the Assembly's legislative and executive elements are separated, except that it will be necessary for the Assembly, having received moneys from the Secretary of State, to vote resources to the Welsh Assembly Government and to hold the Welsh Assembly Ministers to account for the use made of those resources. The Assembly's Standing Orders relating to financial procedures will need to be adjusted to take account of both of these functions.
- 2.19 The Assembly's scrutiny of the use made of resources will be assisted by the work of the Auditor-General for Wales. Currently, the Auditor-General is appointed by the Crown on the advice of the Secretary of State. The Government considers that when the Welsh Assembly Government is established, as

Better Governance for Wales

ASSEMBLY STAFF

described above, it would be more appropriate for future appointments to that office to be made by Her Majesty on the nomination of the Assembly. In the same way, it is proposed that future holders of the office of Public Services Ombudsman for Wales should be appointed by Her Majesty on the Assembly's nomination. Both of these offices will assist the Assembly in holding the Welsh Assembly Ministers to account, and in the Government's view it is right that appointments to these offices should be seen to be entirely independent of executive authority in Wales.

- 2.20 Under the arrangements proposed in this chapter, staff serving the Welsh Assembly Ministers would continue to be civil servants. Staff supporting the Assembly would, like servants of both the UK and Scottish Parliaments, not be part of the civil service. The Assembly as a legislature and scrutinising body would employ its own staff, although it would be expected to maintain terms and conditions for staff broadly comparable to those applying to Assembly Government civil servants. Assembly staff would continue to be eligible for membership of the Principal Civil Service Pension Scheme (PCSPS), just as staff supporting the Westminster and Holyrood Parliaments are.

Enhancing the Assembly's Legislative Powers

- 3.1 This chapter sets out the Government's approach to enhancing the Assembly's legislative powers. Though there has been significant Wales-only legislation at Westminster since devolution, we believe there is a strong case for enabling the Assembly Government to secure its legislative priorities, and deliver its policy agenda, more swiftly.
- 3.2 When the National Assembly was established, the powers conferred on it were those previously exercised by the Secretary of State for Wales – that is, they were primarily executive, not legislative, powers. However, all Secretaries of State do have powers to make Orders and regulations, or issue statutory codes, under a wide variety of Acts of Parliament. These powers to make secondary legislation are usually subject to scrutiny by Parliament. Most of them undergo what is known as the negative resolution procedure; that is, they are made by the Secretary of State and come into force automatically after a certain period unless Parliament votes to annul them (although this rarely happens). Some of the more significant pieces of secondary legislation are subject to the affirmative resolution procedure; that is, they must be debated and agreed in the House of Commons and the House of Lords before they can be made.
- 3.3 Together with his other powers, those secondary legislative powers previously exercised by the Secretary of State for Wales were also transferred to the Assembly in 1999. Subsequent Acts of Parliament have conferred additional secondary legislative powers on the Assembly on an ad-hoc basis. Some of these, from both before and since 1999, include the ability to amend earlier Acts of Parliament for specific purposes.
- 3.4 Once executive powers are conferred directly on Welsh Assembly Ministers rather than on the Assembly as a corporate body, they will also be able to exercise many of the Assembly's existing powers to make secondary legislation. The exercise of those powers will be subject to scrutiny by the Assembly in whatever way it may determine. Even so, these powers will not give the Assembly the ability significantly to influence the legislative framework within which the Assembly Government will operate. The Government believes that the Assembly should have this function.

Chapter three

THE BACKGROUND

Better Governance for Wales

- 3.5 In addition, experience has shown that the Assembly's current legislative powers are too fragmented to enable the Assembly Government to implement its policies as effectively as it should. The Assembly's powers do not amount to a coherent whole; they arise under many different Acts and vary both in their scope and in their significance to the discharge of the Assembly's functions. They are often conferred under Acts of Parliament applying to both England and Wales and reflect what Parliament is prepared to confer on Government Ministers. However, the Assembly is a democratically-elected body, with checks and balances built into it through its robust legislative procedures - quite different in nature from an individual Secretary of State. That consideration should be the basis underlying Parliament's deliberations when conferring powers on the Assembly.
- 3.6 In the Government's view, therefore, the relationship between Parliament and the Assembly on these issues needs to be reconsidered. Both Parliament and the Assembly currently make law for Wales, and the question is what should be the balance of responsibility between the two bodies. The Government believes that it is now time to re-balance legislative authority towards the Assembly, without affecting the overall constitutional supremacy of Parliament as regards Wales within the United Kingdom.
- 3.7 Parliament has conferred law-making authority, including the ability to amend Parliament's own primary legislation, on bodies such as the Scottish Parliament and the Northern Ireland Assembly, and to a lesser extent, on Ministers. As noted above, the Assembly already has some of these powers. The issue is to what extent and on what terms Parliament might be willing to confer additional authority on the Assembly to make law, and in so doing strike a new balance of legislative authority for Wales as between Parliament on the one hand and the Assembly on the other.

Better Governance for Wales

- 3.8 In the Government's view, there is at present no consensus in Wales for a move to full law making powers for the Assembly along the lines of the Scottish Parliament model. The Government therefore proposes a more gradual, staged move towards greater legislative powers. The first step will be implemented from the publication of this White Paper as part of the current settlement. The second needs legislation which will be introduced during the current Parliamentary session. A possible final stage would also require legislation, and the necessary provisions will be included in the proposed Bill, but its implementation would only be triggered by a referendum at some future date.
- 3.9 Whatever final decision is taken on further powers for the Assembly, the Government proposes that a more liberal approach should be reflected in Government and Parliamentary attitudes to making legislation at Westminster which affects the Assembly's areas of responsibility. Whatever longer-term changes might be made, a significant proportion of legislation for Wales will still be made by Parliament for the foreseeable future, so such a change of practice is important in itself, not just as an interim measure.
- 3.10 Up to now, the decision on how to make different provision for Wales in a particular Bill has been taken in isolation. In some cases, such as the Children Act 2004, the Act sets out what the Assembly can do in some detail. These details have, of course, been agreed with the Assembly Government whose policy making procedures involve Assembly Members in committee and in plenary session. Nevertheless, Assembly Members have not had the opportunity to debate the final form which the legislation takes.
- 3.11 In other cases, such as the Education Act 2002, the Act has left the Assembly with a very wide discretion as to what should be contained in the secondary legislation which it will make as a result of the passing of the Act. This means that Assembly Members do have the opportunity to debate the detail of the implementation of the legislation for Wales when the regulations are tabled in the Assembly.
- 3.12 The Government believes that there should be a more consistent approach to drafting legislation for Wales. It also recognises that legislation made by the Assembly is subject to scrutiny by Assembly Members using procedures at least as rigorous as those available to Members of Parliament. In the light of that,

THE WAY FORWARD

Developing the current settlement

Better Governance for Wales

Enhancing the current settlement

the Government intends for the future to draft Parliamentary Bills in a way which gives the Assembly wider and more permissive powers to determine the detail of how the provisions should be implemented in Wales.

- 3.13 This is an important and necessary move, but it still does not fully address the weaknesses that have become apparent in the present system. To do this, there need to be changes to the provisions currently in the Government of Wales Act 1998. The Government favours an incremental approach, both to permit the Assembly to develop the capacity to deal with enhanced legislative powers and also to allow Parliament and the Assembly to develop a balance between them which provides the best possible legislative framework for Wales and the UK.
- 3.14 This will require legislation to change the provisions in the Government of Wales Act 1998, but the Government considers that the proposals set out in the following paragraphs do not represent a fundamental change to the current settlement.
- 3.15 An important limitation on the Assembly Government's power to implement its policies is that its opportunities to promote any changes to legislation are constrained by the legislative priorities of the UK Government. There have been a number of occasions where it was clear that changes to legislation were necessary to enable the Assembly Government fully to implement its proposals, but there was no suitable Bill in the Government's programme to which these changes could be attached, and no time for a Wales-only Bill, given both the Government's and the Assembly Government's other priorities. This enhancement is designed to deal with that problem.
- 3.16 The Government of Wales Act 1998 allows only for the transfer of UK Ministerial functions to the Assembly. The Government proposes the creation of a wider power which would allow Her Majesty to make Orders in Council to give the Assembly powers, in specified areas of policy, to modify – ie, amend, repeal or extend – the provisions of Acts of Parliament in their application to Wales, or to make new provision. This power of modification would apply to Acts currently in force and also to any Acts which Parliament might make in the future in the specified areas (unless a particular Act contained a specific prohibition precluding use of the Assembly's modifying powers). It would also be possible to frame these Orders in Council to permit the Assembly to do something not already covered by statute - for example, an Order in Council to permit the Assembly to create a Commissioner for Older People and make consequential amendments to UK primary legislation.

Better Governance for Wales

3.17 It would need to be made clear that the Assembly's powers could only apply to policy areas which were the responsibility of Assembly Ministers and could not be used to alter primary legislation relating to policy areas for which UK Ministers were responsible in Wales.

3.18 The power would be framed to ensure that no Order could give the Assembly powers over the whole of any of the fields listed in Schedule 2 of the Government of Wales Act. Within this constraint, the decision as to how wide a policy area such a power would cover on any particular occasion would be a matter for Parliament. There is a range of possibilities illustrated below by examples from Wales-only legislation that has been passed at Westminster since devolution:

a) something very specific, such as the functions of the Ombudsmen in Wales. Powers in this policy area would have allowed the Assembly to amend the existing legislation so as to combine the three existing Welsh Ombudsmen's offices into one. This had to be done by a Wales-only Bill as there was no suitable England and Wales legislation going through Parliament or in prospect. While the issue was important, the Bill was uncontroversial; it is not clear that this was the best use of Parliamentary time, which is invariably at a premium. It would have been far more appropriate for the Assembly to legislate on this matter.

b) something rather wider, such as the protection and welfare of children. This would be a limited policy area, but one cutting across a range of the Assembly's functions, such as education, local government and social care. Such a power could have been framed to have allowed the Assembly to make new provision setting up a Children's Commissioner for Wales. This was done in response to the Waterhouse Report on child abuse in North Wales and needed urgent legislation. At the time of the report, the Care Standards Bill was going through Parliament and it was possible to do some of what was required as part of that Bill but not everything. As a result, it was necessary to have a Wales-only Bill in the next session to finish the job, absorbing valuable Parliamentary time and resulting in the legislation governing the Commissioner being quite complex. If Parliament could have conferred legislative powers on the Assembly to deal with the matter, the provision would have appeared in a single, more straightforward, piece of legislation.

Better Governance for Wales

c) something considerably wider, such as the structure of the NHS in Wales. This would have allowed the Assembly to make secondary legislation to achieve the reforms that were included in the NHS Reform and Health Care Professions Act 2002. The Assembly Government's policy for Wales in this instance was very different from the Government's policy for England. While the Government was willing to include provisions in the Bill implementing the Assembly Government's policies, it complicated both the drafting and the debating of the legislation. The process would have been far simpler and more efficient if the Assembly had been able to make its own legislation to implement its policy. This is a case where Assembly Members would have wished for a more direct influence on the detail of the legislation.

3.19 At a minimum, these Orders in Council to permit the Assembly to exercise additional legislative powers would need to undergo the same Parliamentary procedure as Orders in Council which transfer functions to the Assembly under the current settlement. This is the Affirmative Resolution procedure, which means that they must be debated and agreed by both Houses of Parliament before Her Majesty can be asked to make them.

3.20 Clearly it would not be appropriate for the Assembly to be able to compel the Secretary of State to accede to their request, any more than he is in a position to require them to take any particular action. However, it is equally important that the Secretary of State should not refuse to lay a draft Order in Council before Parliament for trivial reasons. The legislation would therefore provide that if the Secretary of State were unwilling to proceed, he would be obliged to reply to the Assembly Government within 60 days, giving his reasons for refusal; this letter would be made public.

3.21 The procedure for considering these draft Orders would be for Parliament to determine. However, as the Government believes that this process should allow the growth and development of the relationship between Parliament and the Assembly, it is important that Parliament should be confident that it had properly considered the issues raised. Therefore the Government considers it likely – indeed, desirable – that they would be considered by Parliamentary Committees, or perhaps a Joint Committee of both Houses, before the Affirmative Resolution procedure on the floor of each House. This consideration could be informed by understanding the use the Assembly might propose to make of these powers in the immediate future. However, as the power would be a general and continuing one

for that particular policy area, this would serve only as an example of what could be done; the issue for the Committees and for each House would be the appropriateness in general of delegating legislative authority to the Assembly on the particular policy area specified in the draft Order in Council.

- 3.22 The enhanced powers described in the preceding paragraphs would be adaptations of the current settlement and the Government believes that they do not require a referendum. However, it may prove in the future that even these additional powers are still insufficient to address the Assembly's needs and the option of providing the Assembly with further enhanced law-making powers needs to be available.
- 3.23 This would mean transferring primary legislative powers over all devolved fields direct to the Assembly. The Government is clear that this would represent a fundamental change to the Welsh settlement and would have to be endorsed in a referendum. The Government has no current plans for such a referendum but, in order to avoid the necessity of a third Government of Wales Bill, it proposes to provide for the possibility in this legislation.
- 3.24 The proposed legislation will specify the conditions which will trigger a referendum. The decision to hold one would need to be approved in both Parliament and the Assembly. If one was proposed by the Assembly Government, the motion would need to be endorsed by two thirds of all Assembly Members voting in favour. If the Secretary of State was minded to table an Order in Parliament, he would first be obliged to undertake such consultation as he considered appropriate. The referendum would not take place unless the Order was approved by Parliament.
- 3.25 Alternatively, the Government would be able to table the Order in Parliament, again after appropriate consultation, even if the Assembly had not requested it. However, the referendum would not take place unless the Order authorising it was approved both by Parliament and also by a two thirds majority in the Assembly. Whichever procedure was followed, the result of the referendum would be decided by a simple majority of those voting.
- 3.26 Conferring primary legislative powers on the Assembly would mean that, like the Scottish Parliament, it would be able to make law on all the matters within its devolved fields. This would not include those subjects which remain the responsibility

Changing the current settlement

Better Governance for Wales

of Whitehall Departments for Wales as well as for England. Like Scotland, these would include Fiscal and Monetary Policy, Immigration and Nationality and Social Security. Also excluded would be fields where the Scottish Executive, and the Secretary of State for Scotland before devolution, have functions but the Assembly does not, such as civil and criminal law, the administration of justice, police and the prison service.

- 3.27 But the existing provision in the Government of Wales Act for the transfer of additional functions of UK Ministers to the Welsh Assembly Government would remain; and the legislation would provide that if any functions were so transferred, the exclusion of legislative competence in respect of those matters could also be removed.
- 3.28 A radical change of this type would not necessarily mean that the Assembly would become the principal law maker for Wales. At present, with the full agreement of the Assembly Government, much legislation made in Westminster makes exactly the same provision for Wales as for England. As in the Scottish and Northern Irish settlements, Parliament will retain the absolute power to legislate for Wales and on many occasions it will be more efficient for measures to be enacted once in Westminster rather than having to be replicated in Cardiff.
- 3.29 The Scottish Parliament deals with this sort of situation by voting on a motion that Westminster should legislate for Scotland on these matters (Sewel motions). As more legislative powers are transferred to the Assembly it may be appropriate to introduce the same sort of procedure.
- 3.30 The changes made as a result of these proposals will require changes to the provisions in the Government of Wales Act about the Assembly's procedures if it is to be able to fulfil its new role effectively. The Act is highly prescriptive, and inflexible, on the form that the Assembly's procedures should take, whereas the Scotland Act is much less so and leaves much detail to the Parliament's Standing Orders. In particular, the Government believes that, while it is necessary that Parliament should lay down minimum standards of scrutiny for Assembly legislation under these new powers, the Assembly should also be given greater freedom to make its own decisions on procedure within that framework. It proposes that the provisions currently in the Government of Wales Act should be changed to follow the Scotland Act approach in this respect.

STANDING ORDERS

Better Governance for Wales

- 3.31 The proposal that legislative procedure should largely be regulated by Standing Orders, together with the separation of the executive and legislative arms of the Assembly and the proposal that the Assembly's committee structure should in future be regulated by Standing Orders rather than prescription in statute, will all require major amendments to the Assembly's current Standing Orders. The Government proposes that the Secretary of State should take powers to make a new set of Standing Orders for the Assembly, to take effect when the separation of the executive and the legislative elements comes into force. The Secretary of State would be assisted by an advisory committee with a broad-based representative membership, which would prepare a draft of the new Standing Orders for his approval.
- 3.32 Thereafter it would be for the Assembly to regulate itself through amendment of its Standing Orders from time to time as it sees fit. The Government proposes that the many requirements prescribed by the Government of Wales Act as mandatory content in the Standing Orders should so far as possible be repealed, and that, building on the foundations laid by the new Standing Orders, decisions on the content of Standing Orders should be left to the Assembly.
- 3.33 As noted above, Parliament will continue for at least some years into the future to enact "Wales-only Bills" at the request of the Assembly. It has increasingly become the practice to submit most such Bills to pre-legislative scrutiny. Until recently, the House of Commons Welsh Affairs Committee and the relevant Assembly subject committee undertook parallel scrutiny exercises, but in 2004 a draft Transport (Wales) Bill was examined by the two committees working together. The Government believes that this was a useful and worthwhile experiment, and, subject to the House's views, one which could be built into Parliament's and the Assembly's Standing Orders on procedures for Wales-only Bills on a longer-term basis. It would illustrate the principle of mutual recognition between the legislatures which the Government considers a key element of a stable devolution settlement for Wales.

RELATIONS BETWEEN THE ASSEMBLY AND WESTMINSTER

Chapter four

THE ADDITIONAL MEMBER SYSTEM

REFORMING AMS

Electoral Issues

- 4.1 This chapter sets out the Government's proposals for amendments to the National Assembly's electoral system, which will help to clarify the respective roles of constituency and list members and strengthen accountability.
- 4.2 Members are elected to the Assembly using the Additional Member System (AMS). 40 Assembly Members are elected from Assembly constituencies which are coterminous with the Parliamentary constituencies in Wales. A further 20 Members are elected from five electoral regions, four from each region. The electoral regions established in 1999 for the first Assembly elections were those used for the European Parliamentary elections up to 1994; there will be minor amendments to their boundaries in the light of changes to constituency boundaries following the recent Report by the Boundary Commission for Wales, but in essence the territories of the electoral regions remain as originally determined, although no longer used, for European Parliamentary electoral purposes.
- 4.3 The Richard Commission recommended that the number of Assembly Members should be increased from 60 to 80, and that they should be elected through the Single Transferable Vote (STV) system, with all Assembly Members being elected from multi-member constituencies. The Government does not agree that this would be the right way forward; rather, it is proposed to retain the present system but to amend it to address issues that have emerged in the course of two sets of Assembly elections in 1999 and 2003 under the AMS system.
- 4.4 The Government proposes to change the provisions currently in the Government of Wales Act to prevent individuals from simultaneously being candidates in constituency elections and being eligible for election from party lists.
- 4.5 The outcome of the Assembly election in the Clwyd West constituency in 2003 illustrates the problem the Government is seeking to address. Five candidates stood for election in that constituency, four of whom ultimately became Assembly Members (one as the successful constituency candidate, and three more as additional members elected from their respective parties' regional lists). In the Government's view, for losing candidates to be able to become Assembly Members regardless

Better Governance for Wales

of their constituency election results both devalues the integrity of the electoral system in the eyes of the public and acts as a disincentive to vote in constituency elections. We therefore propose that a simple amendment should be made to the provisions currently in section 5 of the Government of Wales Act to prevent this situation occurring in the future.

- 4.6 The Assembly is elected for fixed four-year terms, and the Government has no proposals to change that. Given, however, the different underlying assumptions for the Assembly's relations with the Welsh Assembly Government once the executive and legislative elements are separated, the Government believes it is appropriate for a "safety valve" provision to be put in place in legislation so that, in extremis, an Assembly election in advance of the end of the four-year term could be called. The legislation would however only permit such early elections to be called if at least two-thirds of the total number of Assembly members voted for a resolution to that effect.
- 4.7 This provision would be equivalent to the provision in the Scotland Act 1998. It would mean that if the election was called less than 6 months before the statutory date for the Assembly election, it would replace that election. In all other circumstances, an Assembly election would still be held on the statutory date.
- 4.8 Voter turnout at the Assembly elections in 2003 was disappointingly low. Although turnout at many recent elections has tended to be lower than in earlier times, there may be specific factors affecting turnout at Assembly elections which can be addressed. The Electoral Commission's report on the 2003 Assembly elections drew attention to the limits on the Assembly's current powers to arrange for public information campaigns to promote participation in its elections. The Government agrees with the Commission that it would be beneficial if the Assembly had such powers, and appropriate provision for this will be made in the Bill implementing the changes described in this White Paper.

FREQUENCY OF ASSEMBLY ELECTIONS

PROMOTING PARTICIPATION AT ASSEMBLY ELECTIONS

Chapter five

Conclusion

5.1 This White Paper sets out the Government's proposals for legislation to change the provisions currently in the Government of Wales Act 1998 in three respects:

1. To create a new executive structure for the Assembly
2. To give the Assembly enhanced legislative powers
3. To deal with some problems in the electoral system

The Assembly Government supports these proposals.

5.2 Should you wish to comment on these proposals, please write to Zenny Saunders, Wales Office, Gwydyr House, Whitehall, London SW1A 2ER or email wales.office@walesoffice.gsi.gov.uk by Friday 16 September 2005. The Wales Office will publish such comments on its website unless the letter clearly indicates that the writer wishes their comments to remain confidential. Confidential comments will be included in any summary of the views expressed.

5.3 The Government will start to implement the changes in paragraphs 3.9 to 3.12 immediately. Legislation on the other matters will be introduced in the current Parliamentary session with a view to implementation of the proposals in chapter 2, paragraphs 3.14 to 3.21 and chapter 4 at the time of Assembly elections on 3 May 2007.

5.4 Further copies of this White Paper may be obtained from Zenny Saunders at the above address.

Pennod pump

Casgliad

- 5.1 Mae'r Papur Gwyn hwn yn cyflwyno cynigion y Llywodraeth ar gyfer deddf i newid Deddf Llywodraeth Gyrru 1998 yng nghyswllt tri pheth:
1. Creu strwythur gweithredol newydd ar gyfer y Cynulliad
 2. Rhoi mwy o bwerau deddfu i'r Cynulliad
 3. Delio gyda rhai o'r problemau yn y system etholiadol
- Mae Llywodraeth y Cynulliad yn cefnogi'r cynigion hyn.
- 5.2 Os dymunwch wneud sylw ar y cynigion hyn, dylech ysgrifennu os gwelwch yn dda at Zenny Saunders, Swyddfa Gyrru, Ty Gwydir, Whitehall, Llundain SW1A 2ER neu e-bost wales.office@walesoffice.gsi.gov.uk erbyn Dydd Gwener 16 Medi 2005. Bydd Swyddfa Gyrru yn cyhoeddi'r sylwadau hyn ar ei gwefan oni bai fod y llythyr yn nodi'n glir bod yr awdur am i'w sylwadau aros yn gyfrinachol. Bydd sylwadau cyfrinachol yn cael eu cynnwys mewn unrhyw grynodeb o'r safbwyntiau a wneir.
- 5.3 Bydd y Llywodraeth yn dechrau gweithredu'r newidiadau ym mharagraffau 3.9 hyd at 3.12 ar unwaith. Cyflwynir deddfwriaeth ar y materion eraill yn y sesiwn Seneddol bresennol gyda golwg ar weithredu'r cynigion ym mhennod 2, paragraffau 3.14 hyd at 3.21, ac ym mhennod 4, yng nghyfnod etholiadau'r Cynulliad ar 3 Mai 2007.
- 5.4 Mae copiau pellach o'r Papur Gwyn hwn ar gael Zenny Saunders ar y cyfeiriad uchod.

Ym marn y Llywodraeth, mae'r ffaith bod ymgeisyf ariwyddiamnus yn gallu dod yn Aelodau o'r Cynulliad er gwaehtaf canlyniadau'r etholiad etholaethol yn dibrisio hysgrededd y system etholiadol yng ngolwg y cyhoedd a hefyd yn cynnll difaterwch ynghylch pleidlaisio mewn etholiadau etholaethol. Yr ydym, fellly, yn cynnig gwneud diwygiad syml i'r ddarpariaeth yn adran 5 Deddf Llywodraeth Cymru i atal hyn rhag digwydd eto.

4.6 Etholir y Cynulliad am dymor penodol o bedair blynedd, ac nid oes gan y Llywodraeth unrhyw fwiad i newid hynny. O ystyried, fodd bynnag, y gwahanol dybiaethau sylfaenol a wneir ynghylch perthynas y Cynulliad a Llywodraeth Cynulliad Cymru unwaith y gwahanir yr elfennau gweithredol a deddfwriaethol, mae'r Llywodraeth yn teimlo y byddai'n briodol cynnwys darpariaeth "rhag ofn" yn y ddeddfwriaeth fel y gellid, mewn sefyllfa argyfyngus, gallw etholiad y Cynulliad cyn diwedd y tymor pedair blynedd. Er hynny, byddai'r ddeddfwriaeth ond yn caniatáu etholiadau buan lle'r oedd o leiaf dwy ran o dair o Aelodau'r Cynulliad yn pleidlaisio o blaid penderfyniad o'r fath.

4.7 Byddai'r ddarpariaeth hon yn cyfateb i'r ddarpariaeth yn Nedd yr Alban 1998. Byddai'n golwyn, pe bai'r etholiad yn cael ei alw lai na 6 mis cyn y dyddiad statudol ar gyfer etholiad y Cynulliad, y byddai'n disodli'r etholiad hwnnw. O dan unrhyw amgylchiadau eraill, byddai etholiad y Cynulliad yn dal i gael ei gynnal ar y dyddiad statudol.

4.8 Yr oedd y nifer a bleidlaisiodd yn etholiadau'r Cynulliad ym 2003 yn stomedig o isel. Er bod y nifer sydd wedi pleidlaisio mewn amryw o etholiadau yn ddiweddar wedi tueddu i fod yn is nag o'r blaen, gall fod rhai ffactorau penodol sy'n effeithio ar hyn - yng nghyswllt etholiadau'r Cynulliad - y gellid efallai rhoi sylw iddynt. Yr oedd adroddiad y Comisiwn Etholiadol ar etholiadau'r Cynulliad ym 2003 yn tynnu sylw at y clyngiadau sydd ar bwerau presennol y Cynulliad i ddarparu am ymgyrchoedd gwybodaeth gyhoeddus i hybu cyfranogiad yn ei etholiadau. Mae'r Llywodraeth yn cytuno gyda'r Comisiwn y byddai'n fansteisio pe bai gan y Cynulliad bwerau o'r fath, a bydd darpariaeth briodol ar gyfer hyn yn cael ei chynnwys yn y Mesur a fydd yn gweithredu'r newidiadau yn y Papur Gwyn hwn.

HYBU CYFRANOGIAD YN ETHOLIADAU'R CYNULLIAD

AMLDER ETHOLIADAU'R CYNULLIAD

Materion Etholiadol

- 4.1 Yn y bennod hon, disgrifir cynigion y Llywodraeth ar gyfer newid system etholiadol y Cynulliad Cenedlaethol, a fydd yn helpu i egluro gwahanol rolau'r aelodau etholiadol a rhesr yn well, ac yn cryfhau atebolrwydd.
- 4.2 Etholir aelodau i'r Cynulliad drwy ddilyn y System Aelodau Ychwanegol. Mae 40 o Aelodau o'r Cynulliad yn cael eu hethol o etholaethau'r Cynulliad sy'n cyfateb i'r etholaethau Seneddol yng Nghymru. Etholir 20 o Aelodau eraill o bum rhanbarth etholiadol, pedwar o bob rhanbarth. Yr oedd y rhanbarthau etholiadol a sefydlwyd ym 1999 ar gyfer etholiadau cyntaf y Cynulliad yr un rhai a ddefnyddiwyd ar gyfer etholiadau Senedd Ewrop hyd at 1994; bydd man newidiadau i'w ffiniau yng ngoleuni newidiadau i'r ffiniau etholiadol yn dilyn yr Adroddiad diweddar gan Gomiswn Ffiniau Cymru ond, yn eu hanfod, ers tiriogaethau'r rhanbarthau etholiadol fel y llunwiyd hwynt yn wreiddiol - er na ddefnyddir hwynt mwyach - at ddibenion etholiadau Senedd Ewrop.
- 4.3 Un o argymhellion Comiswn Richard oedd y dylid cynyddu nifer yr Aelodau yn y Cynulliad o 60 i 80, ac y dylid eu hethol drwy'r system Pleidlais Sengl Drosglwyddadwy, gyda phob Aelod yn cael ei ethol o etholaethau aml-aelod. Nid yw'r Llywodraeth yn cytuno mai dyma a fyddai'r ffordd orau ymlaen; yn hytrach, byddai'n well ganddi gadw'r system bresennol ond ei diwygio i geisio datrys y problemau a gododd yn ystod dau etholiad y Cynulliad ym 1999 a 2003 o dan y System Aelodau Ychwanegol.
- 4.4 Mae'r Llywodraeth yn bwriadu newid y darpariaeth ssydd ar hyn o bryd yu Neddf Llywodraeth Cymru i rwystro unigolion rhag bod yn ymgeiswyr mewn etholiadau etholiadol a hefyd yn gymwys i'w hethol o restrau'r pleidiau.
- 4.5 Yr oedd canlyniad etholiad y Cynulliad yn etholaeth Gorllewin Clwyd ym 2003 yn enghraifft glir o'r broblem y mae'r Llywodraeth yn ceisio ei datrys. Safodd pum o unigolion fel ymgeiswyr ar gyfer yr etholaeth honno, a daeth pedwar yn man yn Aelodau o'r Cynulliad (un fel yr ymgeisydd llwyddiannus dros yr etholaeth, a thri arall fel aelodau ychwanegol wedi eu hethol o restrau rhanbarthol eu pleidiau).

Pennod
pedwar

Y SYSTEM AELODAU
YCHWANEGOL

DIWYGIOR SYSTEM
AELODAU
YCHWANEGOL

Y BERTHNAS RHWNG Y CYNULLIAD A SAN STEFFAN

Cynulliad. Mae'r Llywodraeth yn bwriadu y dylai'r Ysgrifennydd Gwladol ymarfer ei bwerau i lunio cyfres newydd o Reolau Setfylog ar gyfer y Cynulliad, i ddod i rym pan fydd o bwrddau gweithredol a deddfwriaethol y Cynulliad yn cael eu gwahanu. Byddai'r Ysgrifennydd Gwladol yn cael ei gynorthwyo gan bwyllgor cynghori gydag aelodaeth gynrychioliadol eang, a fyddai'n paratoti'r Rheolau Setfylog drafft newydd yn barod i'w cymeraidwyo ganddo.

3.32 Yna, byddai'r Cynulliad yn gyfrifol am reoleiddio ei hun drwy newid ei Reolau Setfylog o bryd i'w gilydd fel y gwelai'n briodol. Bwriad y Llywodraeth yw bod y gofynion iu sy'n cael eu rhagnodi yn Neddf Llywodraeth Cymru fel elfennau gortodol ar gyfer y Rheolau Setfylog yn cael eu diddymu cyn belled ag y bo modd a, thrwy adeladu ar y sylfeini a osodir gan y Rheolau Setfylog newydd, y dylid gadael penderfyniadau ynghylch cynnwys y Rheolau Setfylog i'r Cynulliad.

3.33 Fel y dywedwn uchod, bydd y Senedd yn parhau am rai blynyddoedd o leiaf yn y dyfodol i ddeddfu "Mesurau Cymru yn unig" ar gais y Cynulliad. Daeth yn ymarfer cynyddol bod y rhan fwyaf o'r Mesurau hyn yn cael eu cyflwyno i'w craffu cyn deddfu arnynt. Hyd at yn ddiweddar, yr oedd Pwyllgor Materion Cymreig Ty'r Cyffredin a'r pwyllgor pwnc perthnasol yn y Cynulliad yn cyflawni gwaith craffu cyfochrog ond, ym 2004, archwiliwyd Mesur Trafnidiaeth (Cymru) gan y ddau bwyllgor ar y cyd. Barn y Llywodraeth yw bod hyn wedi bod yn arbrawf defnyddiol a gwerth chwell ac, yn ddarostyngedig i farn y Ty, y gellid ar gyfer y dyfodol ei wreiddio yn Rheolau Setfylog y Senedd a'r Cynulliad yng nghyswllt trefniadau Mesurau Cymru yn unig. Byddai hyn yn gweithredu'r egwyddor bod y ddau gorff deddfwriaethol yn cydnabod ei gilydd, sy'n rhywbeth y mae'r Llywodraeth yn ystyried i fod yn elfen allweddol o gyfundeb darganoli setfylog ar gyfer Cymru.

3.27 Ond byddai'r ddarpariaeth bresennol yn Neddff Llywodraeth

Cymru, i drosglwyddo swyddogaethau ychwanegol gan Weimidogion y DU i Lywodraeth y Cynulliad, yn parhau; a byddai'r ddeddfwriaeth yn darparu pe bai unrhyw swyddogaethau o'r fath yn cael eu trosglwyddo, y gallid hefyd dileu'r gwaharddiad ar gymhwysedd deddfwriaethol yng nghyswllt y materion hynny.

3.28 Ni fyddai newid craidd o'r fath yn golygu, o angenrhaid, mai'r Cynulliad wedyn a fyddai'r prif gorff deddfu ar gyfer Cymru. Ar hyn o bryd, gyda chytundeb llawn Llywodraeth y Cynulliad, mae llawer o'r ddeddfwriaeth a wneir yn San Steffan yn gweud yr un ddarpariaeth yn union ar gyfer Cymru ag ar gyfer Lloegr. Fel gyda'r cytundebau yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, bydd y Senedd yn cadw'r pŵer absoliwt i ddeddfu ar gyfer Cymru ac, ar sawl achlysur, bydd yn fwy effeithlon i fesurau gael eu deddfu unwaith yn San Steffan na gorfod cael eu dyblygu yng Nghaerdydd.

3.29 Mae Senedd yr Alban yn delio gyda setyllfa fel hon drwy bleidleisio ar gymig mai San Steffan a ddeddfu dros yr Alban ar y materion hyn (cynigion Sewel). Fel y trosglwyddir mwy o bwerau deddfu i'r Cynulliad, etallai y bydd yn gweud synnwyr cyflwyno yr un math o drefniant.

3.30 Bydd y newidiadau a wneir o ganlyniad i'r cynigion hyn yn golygu y bydd angen newidiadau yn y darpariaethau yn Neddff Llywodraeth Cymru yng nghyswllt gweithdrefnu'r Cynulliad, os yw am gyflawni ei rôl newydd yn effeithiol. Mae'r Ddeddf yn hynod rhagnodol, ac anhysblyg, ynghylch pa weithdrefnu y dyld eu dilyn, lle mae Ddeddf yr Alban yn llawer llai haearnidd ac yn gadael llawer o'r manylion i Reolau Setydlog y Senedd. Mae'r Llywodraeth yn credu yn enwedig, er bod angen i'r Senedd osod safonau sylfaenol ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth y Cynulliad o dan y pwerau newydd hyn, y dyld hefyd rhoi mwy o ryddid i'r Cynulliad wneud ei benndrefnyddau ei hun ynghylch y weithdrefn o fewn y fframwaith hwnnw. Mae'n bwriadu newid y darpariaethau sydd ar hyn o bryd yn Neddff Llywodraeth Cymru i fod yr un fath â Ddeddf yr Alban yn y cyswllt hwn.

3.31 Bydd y cynig mai Rheolau Setydlog, i raddau helaeth, a ddylai reoleiddio'r weithdrefn ddeddfwriaethol, ynghyd â gwahannu breichiau gweithredol a ddeddfwriaethol y Cynulliad, a'r cynig mai Rheolau Setydlog – ac nid ystatud rhagnodol – a ddylai reoleiddio strwythur pwyllgorau'r Cynulliad, i gyd yn golygu y bydd angen gweud newidiadau helaeth i Reolau Setydlog y

RHEOLAU SEFYDLOG

- 3.22 Byddai'r pwerau mwy a ddisgrifir yn y paragraffau blaenorol yn addasiadau ar y cytundeb presennol, a barn y Llywodraeth yw nad oes angen refferendwm i'w darparu. Fodd bynnag, efallai y gwelir yn y dyfodol bod hyd yn oed y pwerau ychwanegol hyn yn amigonol o hyd i ddiwallu anghenion y Cynulliad ac y bydd angen cael opsiwn i roi mwy fyth o bwerau deddfu iddo.
- 3.23 Byddai hyn yn golygu trosglwyddo pwerau deddfu sylfaenol yn uniongyrchol i'r Cynulliad. Mae'r Llywodraeth yn deall yn glir y byddai hyn yn newid sylfaenol i'r cytundeb Gymerig ac y byddai'n rhaid ei gymeradwyo drwy refferendwm. Nid oes gan y Llywodraeth unrhyw gynlluniau presennol ar gyfer refferendwm o'r fath ond, er mwyn osgoi gorfod cyflwyno trydydd Mesur Lywodraeth Cymru, mae'n bwriadu darparu o blaid y posibilrwydd yn y ddeddfwriaeth hon.
- 3.24 Bydd y ddeddfwriaeth arfaethedig hon yn disgrifio'r amodau a fydd yn ysgogi refferendwm. Byddai'n rhaid i'r penderfyniad i gynnal un gael ei gymeradwyo yn y Senedd a'r Cynulliad. Pe bai refferendwm yn cael ei gynnal gan Lywodraeth y Cynulliad, byddai angen i'r cynnig hwnnw gael ei gymeradwyo gan ddwy ran o dair o'r Aelodau yn pleidleisio o blaid. Pe bai'r Ysgrifennydd Gwladol yn penderfynu cyflwyno Gorchymyn yn y Senedd, yn gyntaf oll byddai'n rhaid iddo ymgynghori ar y mater fel bo'n briodol yn ei farn ef. Ni fyddai refferendwm yn cael ei gynnal oni bai fod y Gorchymyn yn cael ei gymeradwyo gan y Senedd.
- 3.25 Neu, byddai'r Lywodraeth yn gallu cyflwyno'r Gorchymyn yn y Senedd, eto ar ôl ymgynghori'n briodol arno, a hyd yn oed pe na bai'r Cynulliad wedi gofyn amdano. Fodd bynnag, ni fyddai refferendwm yn digwydd oni bai fod y Senedd a mwyaf o'r ddwy ran o dair o'r Cynulliad yn cymmeradwyo'r Gorchymyn i awdurdodi ei gynnal. Pa bynnag weithdrefn y byddid yn ei dilyn, byddai canlyniad y refferendwm yn cael ei benderfynu gan fwyafrit syml o'r rhai yn pleidleisio.
- 3.26 O dan y trefniadau a gynigir yn y bennod hon, byddai staff sy'n gwasanaethu Gweinidogion y Cynulliad yn parhau i fod yn weision sifil. Ni fyddai staff sy'n cynorthwyo'r Cynulliad, fel gweision yn Seneddau'r DU a'r Alban, yn rhan o'r gwasanaeth sifil. Byddai'r Cynulliad fel corff deddfwriaethol a chorff craffu yn cyflogi ei staff ei hun, er y byddai disgwyl iddo gadw ar delerau ac amodau staff tebyg i'r rhai ar gyfer gweision sifil Llywodraeth y Cynulliad. Byddai staff y Cynulliad yn parhau i fod yn gymwys i fod yn aelodau o Brit Gynllun Pensiwn y Gwasanaeth Sifil, yn union fel gyda staff sy'n cynorthwyo Seneddau San Steffan a Holyrood.

3.19 O leiaf, byddai angen i'r Gorchmynion Cymru Gyngor hyn, a fyddai'n caniatáu i'r Cynulliad ymarfer pŵerâu deddfu ychwanegol, ddilyn yr un weithdrefn Seneddol a Gorchmynion Cymru Gyngor sy'n trosglwyddo swyddogaethau i Weiniogion y Cynulliad o dan y trefniant presennol. Hon yw'r Weithdrefn Benderfynu Gadarnhaol, sy'n golygu bod yn rhaid i'r ddau Dy Seneddol drafod a chytuno arnynt cyn gofyn i'w Mawrthdy! eu gwneud. Fodd bynnag, gan fod y Llywodraeth yn credu y dylai'r broses hon hwylyso twf a darbylgriad y berthynas rhwng y Senedd a'r Cynulliad, mae'n bwysig bod y Senedd yn ffyddiog ei bod wedi ystyried y materion perthnasol yn iawn yn gyntaf.

3.20 Yn amlwg, ni fyddai'n briodol i'r Cynulliad fod yn gallu cymhell yr Ysgrifennydd Gwladol i gytuno i'w cais, nid mwy na'i fod yntau mewn sefyllfa i fyddu eu bod yn gweithredu mewn ffordd benodol. Fodd bynnag, mae yr un mor bwysig na ddylai'r Ysgrifennydd Gwladol wrthod rhoi Gorchymyn Cymru Gyngor draffit gerbron y Senedd am resymau dibwys. Felly, o dan y ddeddfwriaeth, pe bai'r Ysgrifennydd Gwladol yn gwrthod symud ymlaen, byddai'n rhaid iddo ateb i Lywodraeth y Cynulliad o fewn 60 diwrnod gan roi ei resymau dros wrthod; byddai'r llythyr hwn yn cael ei gyhoeddi.

3.21 Mater i'r Senedd fyddai penderfynu ar y weithdrefn ar gyfer ystyried y Gorchmynion draffit hyn. Felly, mae'r Llywodraeth yn credu ei bod yn debygol – yn wir, yn ddymunol – y byddent yn cael eu hystyried gan Bwyllgorau Seneddol neu, etfallai, gan Gydbwyllgor yn cynnwys y ddau Dy, cyn dilyn y Weithdrefn Benderfynu Gadarnhaol ar lawr pob Dy. Byddai'r ystyriaeth hon etfallai'n cael ei golennu drwy ddeall pa ddeddfydd y byddai'r Cynulliad o bosibl yn dymuno ei wneud o'r pŵerâu hyn yn y dyfodol agos. Fodd bynnag, gan mai pŵer cyffredinol a pharhaus ar gyfer y maes polisi penodol hwnnw y byddai, dim ond esiampl fyddai hyn o'r drefn y gellid ei dilyn; y cwestiwn i'r Bwyllgorau ac i bob Dy fyddai pa mor briodol, yn gyffredinol, fyddai dirprwyo awdurdod deddfwriaethol i'r Cynulliad yng nghyswllt y maes polisi penodol a nodir yn y Gorchymyn Cymru Gyngor draffit.

deddfwriaeth sylfaenol yng nghyswllt meysydd polisi lle'r oedd Gweinidogion y DU yn gyfrifol yng Nghymru.

3.18

Byddai'r pŵer yn cael ei fframio i sicrhau na allai unrhyw Orchymyn roi pŵerau i'r Cynulliad dros y meysydd cyfan a neu unrhyw feysydd a restrir yn atodlen 2 Deddf Llywodraeth Cymru. O fewn y cyfyngiad hwn, mater i'r Senedd fyddai penderfynu ehangder y maes polisi y byddai pŵer o'r fath yn berthnasol iddo ar unrhyw adeg. Isod, disgrifir ystod o bositbilidau ar sail enghreifftiau o ddeddfwriaeth Gymreig yn unig a baswyd yn San Steffan ers datganoli:

a) rhywbeth tra phenodol, fel swyddogaethau'r Ombwdsmon yng Nghymru. Byddai pŵerau yn y maes polisi hwn wedi caniatáu i'r Cynulliad newid y ddeddfwriaeth bresennol fel y gellid cyfuno tair swyddfa bresennol yr Ombwdsmon Cymreig yn un. Bu'n rhaid gwneud hyn drwy Fesur Cymru'n unig am nad oedd deddfwriaeth Cymru a Lloegr addas yn mynd drwy'r Senedd ar y pryd, nac ychwaith yn yr arfaeth. Er bod y mater yn bwysig, nid oedd y Mesur yn un dadleuol; yr oedd ansicrwydd ynghylch ai dyma'r defnydd gorau y gellid ei wneud o amser Seneddol, sy'n brin yn amlach na pheidio. Byddai wedi bod yn llawer mwy priodol pe bai'r Cynulliad wedi gallu deddfu ar y mater hwn.

b) rhywbeth ychydig yn ehangach, fel amddiffyn a lles plant. Maes polisi cyfyngedig fyddai hwn, ond un sy'n torri ar draws ystod o swyddogaethau'r Cynulliad o addysg, llywodraeth leol i ofal cymdeithasol. Gellid bod wedi fframio pŵer o'r fath fel bo'r Cynulliad yn gallu gwneud darpariaeth newydd i benodi Comisiynydd Plant i Gymru. Fel y digwyddodd, gwnaed hyn mewn ymateb i Adroddiad Waterhouse ar gam-drin plant yng nngogledd Cymru, a bu'n rhaid cyflwyno deddfwriaeth ar fynder. Pan ddaeth yr adroddiad allan, yr oedd y Mesur Safonau Gofal yn mynd drwy'r Senedd a bu'n bosibl gwneud rhywfaint o'r gwaith angenrheidiol fel rhan o'r Mesur hwnnw, ond nid popeth. O ganlyniad, bu'n rhaid cael Mesur Cymru'n unig yn y sesiwn nesaf i orffen y gwaith, gan fynd ag amser Seneddol gwerthfawr a chreu deddfwriaeth i benodi Comisiynydd a oedd yn eithaf cymhleth. Pe gallai'r Senedd fod wedi trosglwyddo pŵerau deddfu i'r Cynulliad ar y mater hwn, byddai wedi creu un darn o ddeddfwriaeth syml a di-ol.

c) rhywbeth cryn dipyn yn ehangach, fel strwythur y GIG yng Nghymru. Byddai hyn wedi caniatáu i'r Cynulliad wneud is-ddeddfwriaeth i gyflwyno'r diwygiadau o dan Ddeddf Diwygio'r GIG a Phroffesiynau Gofal Iechyd 2002. Yn yr achos hwn, yr oedd polisi Llywodraeth y Cynulliad ar gyfer Cymru yn dra

1998. Mae'r Llywodraeth o blaid gwneud hyn yn raddol, fel bo'r Cynulliad yn meithrin y gallu i ymdopi gyda mwy o bwerau deddfwriaethol a hefyd fel bo'r Senedd a'r Cynulliad yn gallu datblygu cydbwysedd rhyngddynt sy'n darparu'r fframwaith deddfwriaethol gorau posibl i Gymlu a'r DU.

3.14 Bydd angen deddfwriaeth i newid hyn er mwyn gallu newid y darpariaethau yn Ndeddf Lywodraeth Gymlu 1998, ond barn y Llywodraeth yw nad yw'r cynigion a gyflwynir yn y paragraffau nesaf yn newid y cytundeb presennol yn sylfaenol.

3.15 Un o'r cyfyngiadau pwysig ar bŵer Llywodraeth y Cynulliad i weithredu ei pholisiau yw bod ei chyfluoedd i hybu unrhyw newidiadau i deddfwriaeth wedi eu ffrwyno gan flaenoriaethau deddfwriaethol Llywodraeth y DU. Cafwyd amryw byd o adegau pan oedd yn glir bod angen newid y deddfwriaeth fel y gallai Llywodraeth y Cynulliad weithredu ei chynigion yn llawn, ond nid oedd Mesur addas yn rhaglen y Llywodraeth i wneud y newidiadau hyn drwyddo, a dim amser ychwaith i'w roi i Fesur Gymlu'n unig, o ystyried blaenoriaethau eraill y Llywodraeth a Llywodraeth y Cynulliad. Nod y gwelliant hwn yw ceisio datrys y problem honno.

3.16 O dan Ddeddf Lywodraeth Gymlu 1998, dim ond swyddogaethau Gweinidogol y DU y mae modd eu trosglwyddo i'r Cynulliad. Mae'r Llywodraeth yn bwriadu creu pŵer ehangach a fyddai'n caniatáu i'w Marwlydi wneud Gorchmynion yn y Cynulliad ym 1998, ond ym 1998, dim ond nglyswllt meysydd polisi penodol, fel bo'n gallu newid – h.y. diwygio, diddymu neu ymestyn – darpariaethau Deddfau Seneddol a'u cymhwysiad yng Nghymlu, neu wneud darpariaethau newydd. Byddai'r pŵer hwn i newid yn berthnasol i Ddeddfau sydd eisoes mewn grym a hefyd i unrhyw Ddeddfau Seneddol a wneir yn y dyfodol yng nghyswllt y meysydd polisi perthnasol (oni bai fod Deddf neilltuoel yn cynnwys gwaharddiad penodol yn atal defnyddio bwerau newid y Cynulliad). Byddai hefyd yn bosibl fframio'r Gorchmynion Cynulliad yn hysbysu'r Cynulliad yn gallu gwneud pethau nad ydynt eisoes wedi eu hawdurdodi gan ystatud – er enghraifft, Gorchymyn Cynulliad yn caniatáu i'r Cynulliad benodi Comisiynydd Pobl Hyn ac i newid deddfwriaeth sylfaenol y DU yn sgîl hynny.

3.17 Byddai angen gwneud yn glir mai dim ond i feysydd polisi sy'n gyfrifoldeb Gweinidogion y Cynulliad y byddai bwerau'r Cynulliad yn berthnasol ac na ellid eu defnyddio i newid

Darbygu'r cytundeb presennol

Bydd trydydd cam terfynol posibl hefyd angen deddfwriaeth, a bwriedir cynnwys y darpariaethau angenrheidiol yn y Mesur artegthedig, ond byddai'n rhaid i'w weithrediad ddigwydd o ganlyniad i refferendwm rywbryd yn y dyfodol.

- 3.9 Pa bynnag benderfyniad terfynol a gymerir ynghylch rhoi mwy o bwerau i'r Cynulliad, mae'r Lywodraeth am weld agwedd fwy eangtrydyg yn cael ei mabwysiadu gan y Lywodraeth a'r Senedd tuag at wneud deddfwriaeth yn San Steffan sy'n effeithio ar feysydd cyfrifoldeb y Cynulliad. Pa bynnag newidiadau tymor hirach a wneir, bydd cyfran helaeth o ddeddfwriaeth Cymru yn dal i gael ei llunio gan y Senedd ar gyfer y dyfodol rhagwladwy, felly mae newid ymarfer o'r fath yn bwysig ynddo'i hun, nid fel mesur interim yn unig.
- 3.10 Hyd at yn awr, mae'r penderfyniad ynghylch sut i wneud darpariaeth wahanol i Gymru mewn Mesur neilltuoel wedi'i gymryd ar ei ben ei hun. Mewn rhai achosion, fel gyda Deddf Plant 2004, mae'r Ddeddf yn nodi'r hyn y gall y Cynulliad ei wneud yn fanwl. Mae'r manylion hyn, wrth gwrs, wedi eu cytuno gyda Lywodraeth y Cynulliad a, thrwy ei gweithdrefnau darbygu polisi, gydag Aelodau o'r Cynulliad mewn Pwyllgorau a Chyfarfodydd Llawr. Er hynny, nid yw'r Aelodau wedi cael cyfle i drafod ffurf derfynol y ddeddfwriaeth a gyflwynwyd.
- 3.11 Mewn achosion eraill, fel gyda Deddf Addysg 2002, mae'r Ddeddf wedi rhoi disgrisiwn eang iawn i'r Cynulliad ynghylch beth y bydd am ei gynnwys yn yr is-ddeddfwriaeth a wneir o ganlyniad i basio'r Ddeddf. Mae hyn yn golygu bod gan Aelodau o'r Cynulliad gyfle i drafod manylder gweithrediad deddfwriaeth ar gyfer Cymru pan gyflwynir y rheoladau yn y Cynulliad.
- 3.12 Mae'r Lywodraeth yn credu y dylid mabwysiadu dull mwy cyson o ddarffio deddfwriaeth i Gymru. Mae hefyd yn destun cydnabod bod deddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad yn destun craffu gan Aelodau o'r Cynulliad drwy ddilyn gweithdrefnau sydd o leiaf yr un mor drylwyr â rhai a ddefnyddir gan Aelodau Seneddol. Yng ngoleuni hynny, yn y dyfodol mae'r Lywodraeth yn bwriadu darffio Mesurau Seneddol mewn modd sy'n rhoi pwerau ehangach a chaniataol ynghylch penderfynu ar fanylion gweithrediad y darpariaethau yng Nghymru.
- 3.13 Mae hwn yn gam pwysig ac angenrheidiol ymlaen ond, er hynny, nid yw'n mynd i'r afael yn llwyr â'r gwendidau sydd wedi codi yn y system bresennol. I wneud hyn, rhaid newid y darpariaethau sydd ar hyn o bryd yn Neddf Llywodraeth Cymru

yn gweithredu oddi mewn iddo. Barn y Llywodraeth yw y dylai fod gan y Cynulliad y swyddogaeth hon.

3.5

Yn ogystal, mae profiad wedi dangos bod pwerau

deddfwriaethol presennol y Cynulliad yn rhy dddarniog i alluogi Llywodraeth y Cynulliad i weithredu ei pholisiau mor effeithiol ag y dylai. Nid yw pwerau'r Cynulliad yn gydlynol o gwbl;

maen nhw'n codi o dan amryw byd o wahanol Ddeddfau ac yn amrywio o ran eu sgôp a'u pwysigrwydd yng nghyswllt cyflawni swyddogaethau'r Cynulliad. Yn aml iawn, maen nhw'n cael eu trosglwyddo o dan Ddeddfau Seneddol sy'n berthnasol i Gymru a Lloegr ac yn adlewyrchu yr hyn y mae'r Senedd yn barod i'w drosglwyddo i Weiniidogion y Llywodraeth. Fodd bynnag, corff sydd wedi'i ethol yn ddemocratidd yw'r Cynulliad, a'i drefniadau archwilio a chydbywso yn rhan annatod ohono drwy ei weithdrefnau deddfwriaethol cadarn – sy'n dra gwahanol i unrhyw Ysgrifennydd Gwladol unigol. Dylid gwreiddio'r ystyriaeth hon yn nhratodaehtau'r Senedd ar drosglwyddo pwerau i'r Cynulliad.

3.6

Ym marn y Llywodraeth, fellly, mae angen ystyried o'r newydd y berthynas rhwng y Senedd a'r Cynulliad ar y materion hyn. Ar hyn o bryd, mae'r Senedd a'r Cynulliad yn deddfu ar gyfer

Cymru, a'r cwestiwn sy'n codi yw pa gydbywysedd cyfrifoldeb y dylid ei gael rhwng y ddau gorff. Mae'r Llywodraeth yn credu ei bod yn bryd gogwyddo'r awdurdod deddfwriaethol tuag at y Cynulliad, heb effeithio ar oruchafiaeth gyfansoddadol y Senedd dros Gymru yn y Deyrnas Unedig.

3.7

Mae'r Senedd wedi trosglwyddo awdurdod deddfu, gan

gymwys y gallu i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol y Senedd ei hun, i gyrrff fel Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon ac, i raddau llai, i Weiniidogion. Fel y soniwyd uchod, mae gan y Cynulliad eisoes rai o'r pwerau hyn. Y cwestiwn yw i ba raddau ac ar ba delerau y bydd y Senedd yn fodlon trosglwyddo awdurdod deddfu ychwanegol i'r Cynulliad a, thrwy wneud hynny, yn taro cydbwysedd newydd yng nghyswllt awdurdod deddfwriaethol yng Nghymru rhwng y Senedd ar yr un llaw a'r Cynulliad ar y llaw arall.

3.8

Ym marn y Llywodraeth, ar hyn o bryd nid oes consensws yng Nghymru o blaid rhoi pwerau deddfu llawn i'r Cynulliad fel gyda Senedd yr Alban. Fellly, mae'r Llywodraeth yn bwriadu symud yn raddol tuag at fwy o bwerau deddfu. Bydd y cam cyntaf yn cael ei weithredu gyda chyhoeddiad y Rapur Gwyn hwn fel rhan o'r cytundeb presennol. Bydd yr ail gam angen deddfwriaeth, a gyflwynir yn ystod sesiwn cydredol Seneddol.

Y FFORDD YMAEN

Pennod Tri

Y CEFNDIR

Mwy o Bwerau Deddfu i'r Cynulliad

3.1 Mae'r bennod hon yn disgrifio sut y bydd y Llywodraeth yn rhoi mwy o bwerau deddfu i'r Cynulliad. Er y cafwyd tîpyn o ddeddfwriaeth Gymreig yn unig yn San Steffan ers darganoli, credwn fod achos cryf dros alluogi Llywodraeth y Cynulliad i weithredu ei blaenoriaethau deddfwriaethol – a chyflawni ei hagenda bolisi – yn fwy disymwth.

3.2 Pan sefydlwyd y Cynulliad Cenedlaethol, yr oedd y bwerau a roddwyd iddo yn rhai a gyflawnwyd yn flaenorol gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru – hynny yw, bwerau gweithredol yn bennaf, ac nid bwerau deddfwriaethol, oeddent. Fodd bynnag, mae gan bob Ysgrifennydd Gwladol bwerau i wneud Gorchmynion a Rheoliadau, neu i gyflwyno codau statudol, o dan amryw byd o Ddeddfau Seneddol. Fel arfer, mae'r Senedd yn craffu ar y bwerau hyn i wneud is-ddeddfwriaeth. Gwneir y rhan fwyaf ohonynt o dan yr hyn a elwir yn Weithdrefn Benderfynu Negyddol; hynny yw, gwneir hwylt gan yr Ysgrifennydd Gwladol cyn dod i rym yn awtomatig ar ôl cyfnod penodol oni bai fod y Senedd yn pleidleisio i'w dirymu wedyn (er mai pur anaml yn mae hyn yn digwydd). Mae rhai o'r darnau is-ddeddfwriaeth pwysicach yn dilyn Gweithdrefn Benderfynu Gadarnhaol; hynny yw, rhaid cael trafodaeth a chytundeb arnynt yn Nhy'r Cyffredin ac yn Nhy'r Arglwyddi cyn y gellir eu pasio.

3.3 Ynghyd â'i bwerau gweithredol, cafodd y bwerau is-ddeddfwriaeth hynny a gyflawnwyd yn flaenorol gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru hefyd eu trosglwyddo i'r Cynulliad ym 1999. Mae Ddeddfau Seneddol ar ôl hynny wedi trosglwyddo bwerau is-ddeddfwriaeth ychwanegol i'r Cynulliad ar sail ad-hoc. Mae rhai o'r rhain, o'r cyfnod cyn ac ar ôl 1999, yn cynnwys y gallu i ddiwygio Ddeddfau Seneddol blaenorol i bwrpas neilltuo.

3.4 Unwaith y trosglwyddir bwerau gweithredol yn uniongyrchol i Weinidogion y Cynulliad yn hytrach nag i'r Cynulliad fel corff corfforaethol, byddant hefyd yn gallu ymarfer llawer o bwerau presennol y Cynulliad i wneud is-ddeddfwriaeth. Bydd y Cynulliad yn craffu, drwy ddefnyddio pa bynnag ddull y bydd yn ei ddewis, ar sut y bydd Gweinidogion yn ymarfer y bwerau hyn. Er hynny, ni fydd y bwerau hyn yn golygu y bydd y Cynulliad yn gallu dylanwadu'n sylweddol hyd yn oed wedyn ar y fframwaith deddfwriaethol y bydd Llywodraeth y Cynulliad

STAFF Y CYNULLIAD

- 2.18 Bydd craffu yn neilltuo! o bwysig yng nghyswilt gwariant Lywodraeth y Cynulliad. Mae adnoddau'r Cynulliad yn cael eu penderfynu ar sail Fformiwla Barnett. O dan y trefniant presennol, mae'r Senedd yn pleidleisio dros adnoddau i Ysgrifennydd Gwladol Cymru, sy'n eu pasio ymlaen i'r Cynulliad ar ôl cymryd "brigdoriat" ar gyfer costau Swyddfa Cymru. Bydd y trefniant hwn yn parhau unwaith y gwahanir elfennau deddfwriaethol a gweithredol y Cynulliad, ond bydd angen i'r Cynulliad, ar ôl iddo dderbyn cyllid gan yr Ysgrifennydd Gwladol, bleidleisio dros adnoddau i Lywodraeth y Cynulliad a dal Gweinidogion y Cynulliad i gyfrif am y defnydd a wneir o'r adnoddau hyn. Bydd angen i'r Cynulliad newid ei Reolau Setydlog yng nghyswilt gweithdrefnau ariannol i ystyried y swyddogaethau deddfwriaethol a gweithredol.
- 2.19 Bydd gwaith y Cynulliad o graffu ar y defnydd a wneir o adnoddau yn cael ei gynorthwyo gan Archwiliwr Cyffredinol Cymru. Ar hyn o bryd, penodir yr Archwiliwr Cyffredinol gan y Goron ar gyngor yr Ysgrifennydd Gwladol. Barn y Lywodraeth yw pan sefydlir Lywodraeth Cynulliad Cymru, fel a ddisgrifir uchod, y byddai'n fwy priodol i benodiadau i'r swydd hon yn y dyfodol gael eu gwneud gan Ei Mawrthidi ar sail enwbiad gan y Cynulliad. Yn yr un modd, bwriedir hefyd gwneud penodiadau i swydd Ombudsmon y Gwasanaethau Cyhoeddus yng Nghymru yn y dyfodol gan Ei Mawrthidi, ar sail enwbiad gan y Cynulliad. Bydd y ddwy swydd hon yn cynorthwyo'r Cynulliad i ddal Gweinidogion y Cynulliad i gyfrif ac, ym marn y Lywodraeth, nid yw ond yn iawn bod y rhai a benodir i'r swyddi hyn yn cael eu gweld i fod yn gwbl anniidydd o unrhyw awdurdod gweithredol yng Nghymru.
- 2.20 O dan y trefniadau a gynigir yn y bennod hon, byddai staff sy'n gwasanaethu Gweinidogion y Cynulliad yn parhau i fod yn weision sifil. Ni fyddai staff sy'n cynorthwyo'r Cynulliad, fel gweision yn Seneddau'r DU a'r Alban, yn rhan o'r gwasanaeth sifil. Byddai'r Cynulliad fel corff deddfwriaethol a chorff craffu yn cyflogi ei staff ei hun, er y byddai disgwyl iddo gadw at delerau ac amodau staff tebyg i'r rhai ar gyfer gweision sifil Lywodraeth y Cynulliad. Byddai staff y Cynulliad yn parhau i fod yn gymwys i fod yn aelodau o Brif Gyllun Pensiwn y Gwasanaeth Sifil, yn union fel gyda staff sy'n cynorthwyo Seneddau San Steffan a Holyrood.

- 2.15 Mae'r Llywodraeth yn cytuno gyda'r dadansoddiad hwn. Gallai un ffordd ymlaen fod yn un o ddileu'r ddarpariaeth yn y Ddeddf sy'n gofyn i Weinidogion fod yn aelodau o'r pwyllgorau pwnic perthnasol. Fodd bynnag, mae'r Llywodraeth o blaid diwygiad ehangach. Wrth gymharu Ddeddf Llywodraeth Cymru gyda Ddeddf yr Alban, gwelir bod y gyntaf yn llawer mwy rhagnodol o ran disgywl i strwythur pwyllgorau cynhwysfawr fod yn ei le. Yn ychwanegol at y pwyllgorau pwnic (saith ar hyn o bryd), mae'r Ddeddf yn rhagnodi bod yn rhaid i'r Cynulliad fod â Phwyllgor Archwilio, Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth a Phwyllgorau rhanbarth (pedwar ar hyn o bryd), yn ogystal â Phwyllgor Gweithredol (y Cabinet). Ar y llaw arall, dim ond cyfeiriad syffaeinol at bwyllgorau a wneir yn Ndeddf yr Alban. Mae cwestiynau ynghylch a ddylid sefydlu pwyllgorau penodol a pha dasgau y dylent eu cyflawni yn faterion sy'n cael eu gadael yn llwyr bron i Reolau Sefydlog Senedd yr Alban.
- 2.16 Ym marn y Llywodraeth, dylid bellach mabwysiadu'r drefn syml a di-ol hon ar gyfer y Cynulliad hefyd. Yn gyffredinol, dylai'r Cynulliad fod yn gallu sefydlu'r pwyllgorau hyn fel y gwel yn briodol, yn unol â'i Reolau Sefydlog. Yr unig reolaeth ddeddfwriaethol y byddai angen ei chael fyddai glynu wrth yr egwyddor y dylai'r Cynulliad, pan yn penderfynu ynghylch aelodaeth unrhyw bwyllgorau y byddai'n dewis eu sefydlu, ystyried cydbwysedd y pleidiau gwleidyddol yn y Cynulliad. Mae'r Llywodraeth felly'n cynig, gyda rhai eithriadau, y dylid dileu'r cyfyngiadau statudol presennol yng nghyswllt pwyllgorau'r Cynulliad (gan gynnwys yr un yn gofyn bod Weinidogion yn aelodau o bwyllgorau pwnic), a chyflwyno un ddarpariaeth yn eu lle i'r perwyl bod trefniadaeth a gweithdrefnau mewnol y Cynulliad yn cael eu rheoleiddio gan ei Reolau Sefydlog ei hun. Un eithriad clir i'r rheol gyffredinol hon fyddai parhau'r rheidrtwydd i gael Pwyllgor Archwilio, gan fod swyddogaethau pwysig eraill wedi eu rhoi iddo'n uniongyrchol o dan ddeddfwriaeth arall.
- 2.17 Wrth gymig y ffordd hon ymlaen, nid yw'r Llywodraeth yn mynegi barn o gwbl am strwythur presennol pwyllgorau'r Cynulliad. Efallai'n hawdd y bydd y Cynulliad yn dewis cadw llawer o'r rhai sydd eisoes yn eu lle. Y pwynt hanfodol yw y dylai strwythur pwyllgorau'r Cynulliad, yn y dyfodol, fod yn fater o ddisgresiwn i'r Cynulliad yn hytrach na'n cael ei ragnodol gan ystatud: dylai'r Cynulliad fod yn rhydd i sefydlu unrhyw bwyllgorau y gwel eu hangen i sicrhau bod craffu effeithiol ar waith Gweinidogion yn digwydd.

CRAFFU AR BERFFORMIAD GWEINIDOGION

- 2.13 Mae gan y Cynulliad, o dan Ddeddf Llywodraeth Gymru, rai dyletswyddau statudol penodol fel corff corfforaethol cyfan. Un enghraifft o'r rhain yw ei bod yn ofynnol i ddo gyhoeddi adraddiad blynyddol ar ei drefniadau i sicrhau cyfle cyfartal wrth gyflawni ei swyddogaethau, a chynhyrchu cynllun yn ddisgrifiol sut y mae'n bwriadu, wrth ymarfer ei swyddogaethau hyn datblygu cynaliadwy. Gan y bydd y swyddogaethau hyn yn cael eu cyflawni yn y dyfodol gan Weinidogion Cynulliad Gymru yn hytrach na chan y Cynulliad fel un corff, bydd y dyletswyddau sydd ynghlwm wrthynnt hefyd yn disgyn ar Weinidogion. Yn yr un modd, bydd Weinidogion yn y dyfodol yn gyfrifol am gyflawni'r gwahanol dyletswyddau sydd gan y Cynulliad ar hyn o bryd i sefydlu partmeriaeth neu drefniadau ymgynghori gyda busnesau, llywodraeth leol a'r sector gwirfoddol (er y byddai, wrth gwrs, yn dal i fod yn bosibl i Aelodau o'r Cynulliad, gan gynnwys rhai o'r gwrthbleidiau, fynychu cyfarfoddydd o'r fath ar wahoddiad Weinidogion). Bydd ymgynghori neu drefniadau ar gyfer gwneud penderfyniadau ar y cyd gyda Weinidogion y DU yn cael ei ddargan yn ffurfiol fel cyfrifoldeb Weinidogion Cynulliad Gymru yn hytrach na'r Cynulliad. (Mewn gwirtionedd, ni fydd hyn yn gwneud dim mwy na gosod y sylfaen gyfreithiol ffurfiol ar gyfer yr hyn sy'n digwydd eisoes). Bydd Deddfau Seneddol yn y dyfodol fel arfer yn trosoglwyddo swyddogaethau gweithredol i Weinidogion y Cynulliad yn hytrach nag i'r Cynulliad ei hun.
- 2.14 O dan Ddeddf Llywodraeth Gymru, rhaid i bob Weinidog sy'n gyfrifol am bortffolio penodol fod yn aelod o bwyllgor pwnc a rhaid i gylich gwaith y pwyllgor hwnnw fod yn union yr un fath â chylch gwaith y Weinidog. Mae swyddogaethau'r pwyllgorau pwnc yn cynnwys craffu ar berfformiad Weinidogion yng nghyswllt eu bortffolios drwy dderbyn a holi yngylch adraddiadau rheolaidd gan y Weinidog ond, hefyd, disgwylir iddynt gytrannu (ochr yn ochr a'r Weinidog) ar ddatblygiad polisi ym mhob maes bortffolio. Casgliad Comisiwn Richard, fodd bynnag, oedd bod aelodaeth Weinidogion o bwyllgorau pwnc wedi bod yn llyffethar i graffu effeithiol, a bod diwylliant datblygu. Yr oedd y trefniadau presennol wedi cymylu'r atebolrwydd. Can hynny, argymhelliaid y Comisiwn oedd y dylai Weinidogion beidio â bod yn aelodau o bwyllgorau pwnc.

SWYDDOGAETHAU GWEINIDOGOL

Alban. Trafodir y goblygiadau hyn ymhellach ym mharagraff 2.20 isod. Gan y bydd Gweinidogion Cynulliad Cymru a gweision siŋl, yn y dyfodol, yn gweithredu ar ran y Goron, bydd yn bosibl gwneud â'r trefniadau dirprwyo cymhleth sy'n ofynnol yn bresennol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru a lle mae swyddogiaethau yn cael eu cyflawni ar ran Gweinidogion gan eu staff.

2.11 O dan strwythur y "corff corfforaethol" a grëwyd gan Ddeddf Llywodraeth Cymru, y Cynulliad cyfan (yn hytrach na'r Gweinidogion) sy'n gyfreithiol gyfrifol am gyflawni'r swyddogiaethau statudol (pwerau a dyletswyddau). Mae'r swyddogiaethau hyn yn deillio o amryw byd o Ddeddfau Seneddol, gan gynnwys rhai a baswyd cyn 1999 – pan ddaeth y Cynulliad i rym – ac o eraill a baswyd ers hynny, a hefyd yn cynnwys swyddogiaethau a grëwyd gan Ddeddf Llywodraeth Cymru ei hun. Fel rhan o'r ymraniad ffurfiol rhwng elfennau gweithredol a deddfwriaethol y Cynulliad, bydd angen penderfynu – yng nghyswllt pob swyddogiaeth – pwy fydd yn gyfrifol am eu cyflawni yn y dyfodol.

2.12 Seiliodd y Llywodraeth ei chynigion datganioli gwreiddiol ar drosglwyddo i'r Cynulliad ystod eang o swyddogiaethau statudol a oedd yn cael eu cyflawni ar y pryd gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru. O ganlyniad, mae'r mwyafrif llethol o swyddogiaethau presennol y Cynulliad yn rhai Gweinidogol neu Weithredol eu natur. Bydd y Mesur a fydd yn ffurfioli gwahanu'r breichiau gweithredol a deddfwriaethol, felly, yn trosglwyddo cyfrifoldeb am y rhan fwyaf o swyddogiaethau gweithredol presennol y Cynulliad i Weinidogion Cynulliad Cymru. Bydd y rhain yn cynnwys y math o bwerau i wneud is-ddeddfwriaeth sydd wedi eu hymarfer yn draddodiadol gan Weinidogion ar sail y model a ddefnyddir yn San Steffan (ac yng Nghaeredin). Er hynny, bydd y Cynulliad yn cadw rhai swyddogiaethau deddfu pwysig (a hefyd yn ennill pwerau o dan y cynigion ym Mhenod 3). Bydd rhai mathau pwysig o orchmynion deddfu yn parhau i gael eu gwneud ganddo, a bydd angen ei gymeradwyaeth ar gyfer rhai eraill. Bydd Aelodau o'r Cynulliad hefyd yn gallu dirymu gorchmynion eraill a wneir gan Weinidogion. Bydd y cyfrifoldeb dros gymeradwyo cynlluniau strategol statudol pwysig yn dertynol, Cynllun Gofodol Cymru er enghraifft, yn parhau i orwedd gyda'r Cynulliad hyd yn oed ar ôl i'r ymraniad ddod i rym; bydd y Mesur a ddefnyddir i weithredu cynigion y Llywodraeth yn gwneud darpariaeth briodol ar gyfer y materion hyn.

Gweinidogion Cynulliad Cymru yn cael eu galw, fel un corff, yn Lywodraeth Cynulliad Cymru.

(!!!) Y Cwmsler Cyffredinol

2.7 O dan y cytundeb datgano!i Cymreig, ceidw Lywodraeth y DU gyfrifoldeb dros nifer o feysydd llywodraethu pwysig, gan gynnwys cyflawnnder troseddol a sifil, a'r llysoedd. Mae hyn yn adlewyrchu'r ffaith bod Cymru a Lloegr yn dod o dan un awdurdodaeth gyfreithiol. Mae cyngor cyfreithiol yng nghyswllt Cymru ar y materion hyn yn cael ei ddarparu i Lywodraeth y DU gan Swyddogion Cyfreithiol y DU.

2.8 Fodd bynnag, ni all Swyddogion Cyfreithiol y DU gyflawni'r rôl ddarparu cyngor cyfreithiol awdurdodol i Lywodraeth y Cynulliad, gan eu bod yn aelodau o weinyddiaeth wahanol. Mae'r rôl hon wedi'i hymarfer gan Cwmsler Cyffredinol y Cynulliad, sy'n aelod o staff y Cynulliad. Mae statws newydd Gweinidogion Cynulliad Cymru fel Gweinidogion y Goron, a rôl ddatblygol llywodraeth ddatganoledig i Gymru, yn golygu ei bod yn briodol bellach gwneud trefniant mwy ffurfiol. Felly, bydd swydd statudol newydd o Cwmsler Cyffredinol i Lywodraeth y Cynulliad yn cael ei chreu.

2.9 Bydd y Cwmsler Cyffredinol yn cael ei benodi gan Ei Marwlydi ar sail argymhelliaid Prif Weimidog Cymru gyda chytundeb y Cynulliad. Bydd ef neu hi yn aelod o Lywodraeth Cynulliad Cymru ond nid oes raid iddynt fod yn Aelod o'r Cynulliad o anghenraid. Bydd y Cwmsler Cyffredinol yn gallu annwch y Cynulliad, er enghraifft i ateb cwestiynau Aelodau o'r Cynulliad. Ei phrif rôl hi neu ef fydd cynghori Gweinidogion y Cynulliad ar faterion cyfreithiol yn ymwneud â chyflawni eu swyddogaethau datganoledig. Bydd gan y Cwmsler Cyffredinol hefyd bŵer, fel sydd gan Swyddogion Cyfreithiol y DU, i gyfeirio at y llysoedd unrhyw fater lle cyfyd cwestiwn ynghylch a ydyw'r Cynulliad (wrth weithredu fel corff deddfwriaethol) neu Lywodraeth y Cynulliad yn gweithredu o fewn eu pwerau cyfreithiol ai peidio.

(!!!!) Y Gwasanaeth Sifil

2.10 Yn y dyfodol, bydd gweision sifil yn gweithredu'n llwyr i gynorthwyo Gweinidogion Cynulliad Cymru. Bydd hyn yn effeithio ar setyllfa aelodau o staff sydd, ar hyn o bryd, yn gweithio i Wasanaeth Seneddol y Cynulliad. Y rhain sy'n cyfateb agosaf yng Nghymru i'r staff a gyfllogir gan Gorff Corfforaethol Seneddol yr Alban, sy'n cynorthwyo Senedd yr

Yng Nghymru wedi symud i ffwrdd o'r system bwyllgorau

draddodiadol ac wedi mabwysiadu model gyda "phwyllgorau

gweithredol a charafu".

● Nodwedd arall o'r model "Gweiniogion fel dirprwyon"

sy'n gallu creu anhawster ymarferol yw bod Gweiniogion, fel

Aelodau eraill o'r Cynulliad, yn peidio â bod yn Aelodau o'r

Cynulliad yn syth cyn etholiad y Cynulliad. Felly, maen nhw'n

peidio â bod yn Weiniogion ac, o ganlyniad, nid oes unrhyw

wleidyddion etholedig sy'n gallu ymarfer swyddogaethau

gweithredol hyd nes yr etholir Prif Weiniog Cymru newydd

gan y Cynulliad. Yn dilyn canlyniad etholiad agos, gallai hyn

gymryd tipyn o amser a byddat'n rhaid i weision siŋl, yn y

cyfamser, wneud unrhyw benderfyniadau gweithredol

angenrheidiol heb gyfarwyddyd gwleidyddol. Ym marn y

Llywodraeth, nid yw hyn yn drefniant priodol.

2.5

Mae'r Cynulliad ei hun wedi canfod y gwendidau hyn yn ei

wneuthuriad setylliadol. Ym mis Chwefror 2002 pasiodd

benderfyniad unffurddol yn galw am ymraniad mor glir â phosibl

rhwng gwaith ei gangen weithredol a gwaith ei gangen

deddfwriaethol, i'r graddau a gamiateir o dan gyfyngiadau

cyfreithiol Deddf Llywodraeth Cymru. Yn fwy diweddar, yn ei

ymateb i adroddiad Comisiwn Richard ym mis Hydref 2004,

pasiodd y Cynulliad benderfyniad yn galw am ddeddfwriaeth i

sicrhau bod ei gangenhennau gweithredol a seneddol yn gyfreithiol

ar wahân. Mae'r Llywodraeth yn cytuno bod angen yr ymraniad

cyfreithiol hwn fel mater o flaenoriant erbyn hyn, a disgrifir

yn ymgeithredol hon.

(i)

Gweiniogion

2.6

O dan gyngion y Llywodraeth, bydd y termau "Prif Weiniog

Cymru" a "Gweiniogion y Cynulliad" yn dod yn rhai statudol.

Bydd Prif Weiniog Cymru yn cael ei benodi gan Ei Mawrhydi

o blith Aelodau o'r Cynulliad yn dilyn enwebiad gan y

Cynulliad a fydd, wedyn, gyda chymeraadwyaeth Ei Mawrhydi,

yn penodi'r Gweiniogion eraill. Bydd darpariaethau yn Ndeddf

Llywodraeth Cymru yn cael ei newid i gamiatu penodi dirprwy

Weiniogion, a fydd yn cael eu penodi gan Prif Weiniog

Cymru yn yr un modd, ac yn derbyn cyflog. Bydd Gweiniogion

yn cyflawni eu cyfritoldebau cyfreithiol ar ran y Goron yn

hytrach na thrwy broses ddirprwyo ar ran y Cynulliad. Bydd

Nid yw'r trefnadau hyn wedi rhwystro'r Cynulliad rhag gweithio'n effeithiol ers ei sefydlu chwe blynedd yn ôl. Fodd bynnag, mae ganddynt ganlyniadau a chyfyngiadau dieisiau sydd angen sylw:

- Mae dryswch yn bodoli ynghylch atebolrwydd. Dywedir bod penderfyniadau yn cael eu gwneud gan "y Cynulliad" lle mai ychydig iawn, mewn gwirionedd, o Aelodau'r Cynulliad sy'n rhan o wneud y penderfyniadau hyn neu a fydd hyd yn oed yn gwybod llawer amdanynt yn y rhan fwyaf o achosion. Y rheswm am hyn yw bod y penderfyniadau mewn gwirionedd, ac yn gwbl briodol, wedi eu gwneud gan Weinidogion neu weision syfll unigol o dan eu pwerau dirprwyol. Er hynny, dylai pobl Gymru fod yn gwybod ac yn gallu gweld pwy sy'n gyfrifol am wneud penderfyniadau a phwy sy'n atebol drostynt. Mae priodoli penderfyniadau o'r fath i'r Cynulliad fel un corff yn cymylu'r atebolrwydd hwn.

- Disgwyllir i'r gwasanaeth syfll sy'n cynorthwyo'r Cynulliad wasanaethu'r Gweinidogion sy'n cyflawni swyddogaethau gweithredol, a changen ddeddfwriaethol y Cynulliad sy'n dal Gweinidogion i gyfrif. Ar ystyr pragmatig, gall y rhan fwyaf o weision syfll wneud hyn y rhan fwyaf o'r amser. Ond gall hefyd roi uwch swyddogion y gwasanaeth syfll yng Nghymru mewn sefyllfa amodd o ortod delio gyda theyrngarwch sy'n ymddangos weithiau i fod yn anghyson. Fel a nodir yn yr adroddiad gan Gomisiwn Richard, "nid yw eglurder y gwahanol gyfrifoldebau sydd gan swyddogion y llywodraeth a swyddogion seneddol yn yr Alban, Gogledd Iwerddon, San Steffan ac yn y rhan fwyaf o wledydd y Gymanwlad, yn berthnasol yng Nghymru". Ym marn y Llywodraeth, mae'n bryd newid hyn.

- Mae Gweinidogion yn gweithredu fel dirprwyon ar ran y Cynulliad, yn hytrach nag yn rhinwedd eu swydd fel rhai a benodir gan y Goron. Mae hyn yn golygu bod modd i'w hawdurdod dirprwyol i wneud unrhyw a phob penderfyniad gael ei gymryd oddi arnynt ar unrhyw adeg drwy bleidlais fwyaftrifol yn y Cynulliad. Mae hyn, ym marn y Llywodraeth, yn syflaen llawer rhy ansicr i godi llywodraeth effeithiol a chynaliadwy i Gymru arni. Mae'n golygu, er enghraifft, y gallai'r Cynulliad, o ganlyniad i un bleidlais mewn cyfarfod llawn, symud o fodol Gweinidogol i fodol pwyllgor ar gyfer gwneud penderfyniadau. I'r gwrthwyl, mae llywodraeth leol

Strwythur Gweithredol Newydd

Pennod Dau

Y CEFNDIR

- 2.1 Mae'r bennod hon yn disgrifio cynigion y Llywodraeth i newid y darpariaethau yn Ndedd Llywodraeth Gymru fel y gellir creu awdurdod gweithredol Gweinidogol ar wahân i Gymru, a fyddai'n gwbl atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol ond wedi'i ddatgysylltu'n gyfreithiol ohono. Bydd hyn yn cryfhau atebolrwydd Gweinidogion drwy hwyluso craffu mwy manwl ar eu perfformiad ac yn rhoi proses fwy agored ac effeithiol a llai drislyd o wneud penderfyniadau, sy'n haws i'r cyhoedd ei deall.
- 2.2 O dan "Fodel San Steffan" mae cyfansoddiadau ac awdurdod gweithredol a deddfwriaethol yn bethau ar wahân ond yn gysylltiedig. Ar lefel y Deyrnas Unedig, ceir ymranïad rhwng Gweinidogion y Goron ar yr un llaw, a'r Senedd ar y llaw arall. Er bod Llywodraeth y dydd yn derbyn ei hawdurdod democrataidd o ganlyniad i blaid fwyafriol yn y Senedd ac yn atebol i'r Senedd am y modd y mae'n ymarfer ei phwerau, penodir Gweinidogion i'w swyddi gan Ei Mawrhydi fel eu bod yn gallu ymarfer eu pwerau fel Gweinidogion y Goron. Mae'r trefniadau datganoli a grëwyd ar gyfer yr Alban o dan Ddedd yr Alban 1998 yn dilyn y patrwm traddodiadol hwn. Penodir Prif Weinidog yr Alban gan Ei Mawrhydi. Mae ef a'i Weinidogion (sydd gyda'i gilydd yn ffurfio Gweithrediaeth yr Alban) yn ymarfer eu swyddogaethau statudol ar ran y Goron, ond yn atebol i Senedd yr Alban. (Mae'r trefniant hwn yn nodweddiadol o gyfansoddiadau sy'n seiliedig ar fodel San Steffan hyd yn oed lle nad oes brenhiniaeth; felly, er enghraifft, mae Gweinidogion y Cabinet yn Iwerddon yn derbyn sel awdurdod ar gyfer eu swyddi gan Lywydd y Weriniaeth ond yn ateb i'r Dail yng nghyswllt gweithrediad eu busnes).
- 2.3 Mae strwythur y Cynulliad, a sefydlwyd o dan Ddedd Llywodraeth Gymru 1998, yn dra gwahanol. Crëwyd Cynulliad Cenedlaethol Gymru fel un corff corfforaethol gyda'i personoliaeth gyfreithiol ei hun. O dan y Ddedd, nid oes unrhyw ymranïad ffurfiol rhwng awdurdod gweithredol ac awdurdod deddfwriaethol yng Nghymru. Cyflawnir swyddogaethau'r Cynulliad naill ai gan y Cynulliad ei hun, er enghraifft pan fydd yn ymarfer ei bwerau deddfwriaethol, neu gan rai (Gweinidogion fel arfer ond swyddogion weithiau) sy'n gweithredu ar ei ran o dan broses gymhleth o ddirprwyo awdurdod gweithredol.

- 1.27 Mae'r System Aelodau Ychwanegol lle caiff Aelodau o'r Cynulliad eu hethol wedi gwethio'n dda i sicrhau Cynulliad o'r bleidlais yn etholiadau'r Cynulliad. Fodd bynnag, ym helath o'r bleidlais yn etholiadau'r Cynulliad. Mae'r Lywodraeth marn y Llywodraeth mae gan y system hon un gwendid, sydd angen ei datrys yng ngoleuni trafodaeth ar y mater hwn yng Nghymru.
- 1.28 Yn hanesyddol, mae'r system etholiadol yn y DU wedi rhoi pwyslais mawr ar y berthynas rhwng Aelodau – p'un a'n aelodau Seneddol, awdurdod lleol neu'n aelodau o gyrtff datganoleddig – a'u hetholiwyr. Mae gweithrediad presennol y rhestrau rhanbarthol yng Nghymru yn amharu ar y berthynas hon.
- 1.29 Mae cryn anffodlonrwydd gyda'r ffaith bod ymgeiswyr sy'n cael eu gwrthod gan etholaeth neilltuoel dal yn gallu dod yn Aelodau o'r Cynulliad oddi ar y rhestr rhanbarthol, ac felly'n gallu hawlio eu bod yn cynrychioli'r etholaeth a wrthododd bleidleisio drostynt. Yng Nghymru, ceir setyllfa lle daw ymgeiswyr a gurtwyd mewn etholaeth yn Aelodau o'r Cynulliad oddi ar y rhestr rhanbarthol ar gyfer yr etholaeth honno. Atraiid dweud nad yw hyn wedi gwella hygydeddedd y broses etholiadol na chyfranogiad y pleidleiswyr ynddi. Mae hefyd yn achosi cryn ddrysych ymhlith etholiwyr bod Aelodau oddi ar y rhestrau yn gallu agor swyddfa etholaeth a delio gyda gwaith achos yr etholaeth fel "aelod lleol", mewn cystaddeuath a'r aelod dros yr etholaeth.
- 1.30 Mae'r Llywodraeth felly:
- Yn bwriadu deddfu fel bod ymgeiswyr yn gallu setyll naill ai mewn etholaeth neu ar restr y blaidd, ond nid ar gyfer y ddau. Byddai hyn yn sicrhau na allai ymgeiswyr sy'n cael eu gwrthod gan y pleidleiswyr mewn etholaeth benodol yna ddod yn Aelodau o'r Cynulliad oddi ar y rhestr, gan hawlio eu bod yn cynrychioli'r etholaeth honno.

- deddfwriaethol y bydd Gweinidogion y Cynulliad yn gweithredu.
- 1.23 Mae'r Llywodraeth yn ymrwymedig i sicrhau bod gan y Cynulliad yr artau i gyflwyno newid yn y meysydd y mae eisoes yn gyfrifol drostynt. Yr ydym, felly, yn bwriadu rhoi'r Cynulliad – yn raddol dros nifer o flynyddoedd – mwy o bwerau deddfu yn y meysydd polisi penodol lle mae ganddo eisoes swyddogaethau gweithredol.
- 1.24 Yn gyntaf oll, mae'r Llywodraeth yn bwriadu dirprwyo – ar unwaith, ac wrth ddratffio deddfwriaeth sylfaenol yng nghyswllt Cymru – y disgresiwn mwyaf i'r Cynulliad gyda gwneud ei ddarpariaethau ei hun, drwy ddefnyddio ei bwerau is-ddeddfwriaethol. Ni fydd angen gwneud unrhyw newid i ddarpariaethau y Neddff Llywodraeth Cymru 1998 i gyflawni hyn.
- 1.25 Fel ychwanegiad pellach at bwerau deddfu'r Cynulliad, a fyddai'n gofyn am ddeddfwriaeth sylfaenol, mae'r Llywodraeth yn bwriadu cyflwyno trefniadau lle bo'r Senedd yn gallu rhoi pwerau i'r Cynulliad i ddiwygio ei ddeddfwriaeth neu i wneud darpariaethau newydd ynghylch materion penodol, neu o fewn meysydd polisi penodol yn y materion y mae gan y Cynulliad eisoes gyfrifoldeb gweithredol drostynt. Byddai gorchmynnion yn y Cytfin Cyngor i drosglwyddo'r pwerau hyn yn cael eu gwneud ar gais y Cynulliad, ac yn cael eu hawdurdodi'n benodol gan y Senedd. Byddent yn ymwneud â darnau arbennig o ddeddfwriaeth neu â phynciau penodol, ac yn ymestyn dros feysydd eang neu gyfyng.
- 1.26 Yn y tymor hir, gellid rhoi pwerau cyffredinol i'r Cynulliad i ddatblygu deddfwriaeth sylfaenol yn y meysydd hynny lle mae swyddogaethau eisoes wedi eu datganoli ar eu cyfer. Fel newid sylfaenol i'r cytundeb Cymreig, byddai angen cymeradwyaeth pobl Cymru i hyn drwy refferendwm ôl-ddeddfwriaethol. Nid yw'r Llywodraeth yn rhagweld unrhyw amserlen neilltuoal ar gyfer hyn, gan y byddai'n dibynnu ar gonsensus nad yw'n bodoli ar hyn o bryd. Fodd bynnag, er mwyn osgoi'r angen i gyflwyno trydydd Mesur Llywodraeth Cymru pe byddai consensws o'r fath yn cael ei gyrraedd, mae'r Llywodraeth yn bwriadu cynnwys yr opsiwn hwn yn y ddeddfwriaeth sydd ar fin dod, fel y gellir ceisio cael cefnogaeth pobl Cymru i drosglwyddo pwerau deddfu yng nghyswllt meysydd datganoleddig drwy alw refferendwm rywbryd yn y dyfodol.

Cynulliad Cymru) a braich “deddfwriaethol” y Cynulliad, cyn belled ag yr oedd yn bosibl gwneud hynny o fewn telerau Deddf Lywodraeth Cymru. Fodd bynnag, er bod hyn wedi helpu i weithredu'r system bresennol, nid yw'n datrys y problem sydd wrth wraidd y mater.

1.18 Cytunir yn gyffredinol nad oes modd datrys y problemau hyn gyda'r strwythur presennol. Mae'r Papur Gwyn hwn, felly, yn cynnwys cynigion y Lywodraeth i ddeddfu ar gyfer ymranniad ffurfiol rhwng y Cynulliad a Lywodraeth Cymru. Byddai'r newid hwn yn rhoi llywodraeth well ynghyd â gwell deallwriaeth i'r cyhoedd o'r gwahaniaeth rhwng cyfrifoldebau'r Gweinidogion ar yr un llaw a rôl y gwrthblyddiau ac aelodau meinciau cefn y pleidiau oll ar y llaw arall.

1.19 Mae'r Lywodraeth wedi gweithio gyda Lywodraeth y Cynulliad yng Nghaerdydd i sicrhau bod deddfwriaeth sylfaenol wedi'i chyflwyno fel y gall gyflawni ei hagenda bolisi bwrpasol ar gyfer Cymru.

1.20 Ers ei sefydlu, mae'r Cynulliad wedi gwneud 23 cais am deddfwriaeth sylfaenol, ac mae nid llai na 17 o'r rhain wedi arwain at ddeddfwriaeth neu gynigion deddfwriaeth, yn aml mewn o Mesurau gyda nifer helaeth o gymalau Cymreig. Fodd bynnag, fel a ddywedir yng Nghomisiwn Richard “hyd yn oed gydag ewillys da ar y ddwy ochr, mae cyfyngiadau ymarferol ar gyflawni gofynion deddfwriaethol y Cynulliad”.

1.21 Un problem neilltuoel yw bod yn rhaid i'r Cynulliad gystadlu ag adrannau Whitehall pan fo'n bidio am amser deddfwriaeth yn San Steffan. Mae hyn wedi golygu, ar adegau, nad yw Lywodraeth y Cynulliad wedi gallu gweithredu'n ddi-od mewn maes polisi lle mae'r cyhoedd yn disgwyl iddi fod yn gallu gwneud hynny, fel cynnwys landlordiaid cymdeithasol yng nghylch gwath yr Ombwdsmon Tai ar gyfer Cymru.

1.22 Bydd gwahaniaeth ffurfiol rhwng y Cynulliad a Lywodraeth Cynulliad Cymru, fel sy'n cael ei gynig yn y Papur Gwyn hwn, yn effeithio ar sut y bydd y Cynulliad a'i Bwyllgorau yn gweithredu yng nghyswllt deddfwriaeth. O dan fodol San Steffan, rhaid i rôl y Cynulliad fod yn un ddeddfwriaethol yn benaf. Unwaith y trosglwyddir y pwerau gweithredol yn uniongyrchol i Weiniogion y Cynulliad, ni fydd eu hatebolrwydd i'r Cynulliad yn dibynnu mwyach ar ddirprwyo'r swyddogaethau hynny. Mae'n bwysig, felly, bod gan Aelodau o'r Cynulliad lais cryf mewn penderfynu o dan ba fframwaith

PWERAU DEDDFUR CYNULLIAD

- 1.13 O ystyried yr ansicrwydd hwn, nid yw'n syndod bod y Comisiwn Etholiadol, yn ei adroddiad ar etholiadau'r Cynulliad ym 2003, wedi nodi bod lefel isel yr ymwybyddiaeth gyhoeddus ynghylch pwy sy'n gwneud beth yn y Cynulliad a'r diffyg gywbodaeth ynghylch ei bwerau a'i gyfrifoldebau yn ffactorau sy'n cyfrannu at y lefelau pleidleisio cymharol isel.
- 1.14 Yr ail fater sy'n codi yng nghyswllt strwythur corfforaethol y Cynulliad yw'r broses o graffu ar berfformiad Gweinidogion. Un o amcanion datganioli i Gymru oedd rhoi mwy o atebolrwydd democrataidd dros y penderfyniadau llywodraethu a wneir yng Nghymru, ac, i raddau helaeth, mae'r amcan hwn wedi'i gyflawni. Mae gwaith y Cynulliad yn ei gyfarfodydd llawn a'i bwyllgorau wedi golygu llawer mwy o drafod ar benderfyniadau a wneir gan Lywodraeth y Cynulliad nag o'r blaen, cyn datganioli, pan oedd penderfyniadau'n cael eu gwneud gan yr Ysgrifennydd Gwladol.
- 1.15 Mae strwythur y pwyllgorau yn golygu eu bod yn chwarae rôl bwysig gyda datblygu polisi, gyda'r Gweinidog perthnasol yn aelod o'r pwyllgor i hwyluso'r rôl honno. Fodd bynnag, mae'r strwythur hwn yn golygu weithiau nad yw'r pwyllgorau yn gallu rhoi digon o amser i holi Gweinidogion a'u bod weithiau yn ei chael yn anodd newid o ddull datblygu polisi cytûn i ddull o graffu lle mae'r Gweinidog yn cael ei holi'n fanwl.
- 1.16 Mae hyn yn destun pryder i nifer o sylwbyddion, gan gynnwys Aelodau o'r Cynulliad, Gweinidogion y Cynulliad eu hunain, a'r Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Gymru, sy'n cael ei gadefrio gan yr Arglwydd Richard, ac a gyflwynodd ei adroddiad ym mis Marwrth 2004.
- 1.17 Mae'r Cynulliad wedi gwneud ei orau i geisio datrys y problemau hyn drwy wneud y gwahaniaeth rhwng y Cynulliad a'r weithrediaeth yn glir, o fewn telerau'r cytundeb presennol. Yn dilyn adolygiad traws-Bleidiol y Cynulliad ei hun o'r trefniadau ym 2001-02, penderfynwyd yn unfrydol i greu ymranïad de facto rhwng braich "weithredol" (Llywodraeth

- 1.7 Crëwyd Cynulliad Cenedlaethol Cymru fel un corff corfforaethol. Mae hyn yn golygu mai un corff sy'n gyfrifol am gyflawni swyddogaethau deddfu a gweithredu, yn lle bod sefydliadau ar wahân yn gyfrifol amdanynt, fel sydd wedi digwydd yn draddodiadol yn San Steffan / Whitehall.
- 1.8 Un o'r rhesymau pam y dewiswyd trefn gorfforaethol pan ddarfftiwyd y ddeddfwriaeth wreiddiol oedd am ei bod yn seiliedig ar arterion llywodraeth leol oedd eisoes yn bodoli ar y pryd. Ond, yn y blynyddoedd diwethaf, mae awdurdodau lleol Cymru wedi symud at ddull Cabinet o lywodraethu, gyda aelodau gweithredol yn cymryd penderfyniadau, ac yn cael eu dal i gyfrif trwy bwyllgorau trosolwg a chratffu.
- 1.9 O dan drefniadau presennol y Cynulliad, nid yw swyddogaethau gweithredol yn cael eu rhoi i Weinidogion fel sy'n digwydd o dan y model traddodiadol. Yn hytrach, maen nhw'n cael eu rhoi i'r Cynulliad fel corff cyfan. Mae Aelodau'r Cynulliad yn ariantirwyo'r swyddogaethau hyn i Brit Weinidog Cymru drwy bleidlaisio mewn cyfarfod llawn; mae modd newid y trefniadau dirpryo hyn ar unrhyw adeg drwy benderfyniad mewn cyfarfod llawn arall.
- 1.10 Mae'r diffyg ymraniad clir rhwng y Cynulliad ei hun a Weinidogion y Cynulliad a'r gweision sifil sy'n gweithio iddynt yn creu dwy broblem. Yn gyntaf, mae wedi creu ddrwsch. Tra bo'r rhai sy'n gweithio'n feunyddiol yn y system yn ei deall, mae'r cyhoedd yn gyffredinol yng Nghymru yn ddrwslyd gan amlat ynghylch pwy sy'n gyfrifol am y penderfyniadau sy'n effeithio arnynt.
- 1.11 Mae'r gwaith busnes beunyddiol o lywodraethu Cymru yn cael ei gyflawni gan Weinidogion y Cynulliad o dan y pwerau ei gyflogol a ddirprwywyd iddynt gan y Cynulliad. Cyfyd y drwsch pan fo'r penderfyniadau hyn yn cael eu disgrifio fel rhai a gymerwyd, yn ddigon priodol, gan "y Cynulliad"; mae pobl yn naturiol yn cymryd bod holl Aelodau'r Cynulliad wedi cyfrannu atynt, lle'n aml iawn – ac yn gwbl gywir o dan delerau'r trefniadau dirprwo – ni chysylltwyd gyda nhw o gwbl. Ac os bydd achos llys yn cael ei gynnal o ganlyniad i weithredu gan Lywodraeth y Cynulliad, mae'r Cynulliad ei hun yn un o'r partion yn yr achos hwnnw er nad yw y rhan fwyaf o'r Aelodau hyd yn oed yn ymwybodol o ba fater y cwynit yn ei gylich.
- 1.12 Felly hefyd, mae gwneuthurwyr polisi a grwpiau budd sydd eisiau cynnwys Gweinidogion o'r Cynulliad a gweision sifil sy'n gweithio iddynt mewn trafodogaethau cynghylch materion o gyd-ddiddordeb, yn poeni am gyfrinachedd. Maen

Rhagarweiniad

Pennod un

- 1.1 Mae'r cytundeb datganoli ar gyfer Cymru a sefydlwyd gan Ddeddf Lywodraeth Cymru 1998 yn un arloesol. Yn ogystal â rhoi llais gwirioneddol i bobl Cymru ar y penderfyniadau allweddol sy'n effeithio ar eu bywydau beunyddiol, nod y Lywodraeth oedd hwylio ffordd newydd o weithio drwy ddefnyddio'r elfennau gorau yn y model llywodraethu lleol a'r un yn San Steffan.
- 1.2 Datblygwyd y ddeddfwriaeth yng ngoleuni buddugoliaeth refferendwm denau i adlewyrchu anghenion ac amgylchiadau neilltuo Cymru, ac i sicrhau bod Cymru gyfan yn teimlo rhywfaint o berchmogaeath dros y cyfansoddiad newydd.
- 1.3 Yn y chwe blynedd ers ei sefydlu, mae'r Cynulliad bellach wedi'i dderbyn fel rhan o dirfun gwleidyddol Cymru. Mae'r economi Gymreig wedi ffynnu o ganlyniad i'r bartneriaeth rhwng Lywodraeth y DU a Lywodraeth y Cynulliad (braich weithredol y Cynulliad). Mae Llywodraeth y Cynulliad wedi datblygu ystod wrpasol a phoblogaidd o bolisiau, gan gynnwys dileu taliadau presgripsiwn, Grantiau Dysgu'r Cynulliad ar gyfer Addysg Uwch a Phellach, a breccwast am ddim i blant ysgol gynradd.
- 1.4 Mae'r cytundeb presennol yn caniatáu i Weiniogion y Lywodraeth drosglwyddo swyddogaethau pellach i'r Cynulliad. Mae hyn yn gweithio'n dda; er enghraifft, mae'r Cynulliad yn ddwyddar wedi ennill pwerau yng nghyswllt iechyd anifeiliaid ac wedi ysgwyddo cyfrifoldeb dros y Gwasanaeth Cynghori a Chynorthwyo Llys i Blant a Theuluoedd (CAF/CASS) yng Nghymru.
- 1.5 Er hynny, tra bo'r system yn gweithio'n dda, a'r llywodraeth yn agosach at y bobl ar sawl ystyr, mae angen imi ddysgu'n barhaus o brofiad y chwe blynedd diwethaf. Dylem fod yn ceisio gwneud newidiadau synhwyrol i'r drefn lywodraethu yng Nghymru, gan ei gwneud yn fwy atebol ac effeithiol.
- 1.6 Mae'r Llywodraeth, felly, wedi dod i'r casgliad bod modd gwella'r cytundeb ar gyfer Cymru mewn tri maes yn benodol. Byddwn yn trafod y materion hyn yn fanwl yn y tair pennod ganlynol, ond crynhoir hwyt isod. Cynigion yw'r rhain ar gyfer Cymru, ar sail anghenion a phryderon pobl Cymru.

Ein nod yw creu Cymru sy'n wlad ymhith y goreuon yn tyd-eang, sy'n economaidd gystadllefus ac sy'n mwynhau gwasanaethau cyhoeddus o safon uchel; a gwreiddio hyn mewn trefn lywodraethu newydd sy'n twy atebol, cyfranogol ac effeithiol.



Ysgrifennydd Gwladol Cymru

Mehefin 2005

Mae'r ddogfen hon yn cynnwys sylw at dri mater allweddol y mae'r Lywodraeth yn teimlo bod angen rhoi sylw iiddynt i ddatblygu datganoth fel ei fod yn gweithio'n fwy effeithiol a, thrwy hynny, yn rhoi trefn lywodraethu well i Gymru.

Yn gyntaf oll, mae'r Cynulliad wedi galw'n ffurfiol am wahanau ei ganghennau gweithredol a deddfwriaethol, fel bod y cyhoedd yn deall yn glir pwy sy'n gyfrifol am wneud y penderfyniadau. Yn aml, gwneir penderfyniadau yn enw'r Cynulliad lle maent, mewn gwirionedd, yn gyfrifoldeb un Gweinidog neu swyddog, sy'n goiygu ei bod yn anodd gwybod pwy ddylai fod yn atebol i'r cyhoedd drostynt. Mae hyn yn adlewyrchu'r pryder a arweiniodd at newid tebyg ym maes llywodraeth leol yn y blynyddoedd diwethaf; mae'r Cynulliad hefyd eisiau setydlu gweithrediaeth (neu Cabinet) sydd yn amlwg yn gyfrifol am benderfyniadau a fyddai'n atebol i'r corff deddfu (y Cynulliad).

Yn ail, er y cafwyd tipyn o ddeddfwriaeth Gymreig yn unig yn San Steffan ers datganoth, mae cryn gefnogaeth i ganfod ffyrdd o alluogi Llywodraeth y Cynulliad i weithredu ei blaenoriaethau deddfwriaethol yn gynt ac yn haws o fewn y meysydd cyfrifoldeb sydd ganddo eisoes. Mae Pwyllgor Dethol Tŷ'r Gyffredin ar Faterion Gymreig yn ei adroddiad ar y Broses Deddfu Sylfaenol yn effeithio Gymru ym 2003, a Phwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cytansoddiad yn ei adroddiad ar Datganoth ym 2002, wedi gwneud argymhellion ynghylch hyn.

Yn aml, mae pleidleiswyr yn ddryslyd ac yn brydetrus ynghylch y modd y mae system etholiadol y Cynulliad yn caniatáu ymgeiswyr sy'n colli mewn pleidlais etholaethol "y cyntaf i'r felin" i ddod, er hynny, yn Aelodau o'r Cynulliad dros yr un ardal drwy system o restrau rhanbarthol, ac i gystadlu gyda'r Aelodau a'u curodd ym mhleidlais yr etholaeth. Gyda'r nifer a bleidleisiodd yn etholiadau'r Cynulliad ym 2003 yn siomedig o isel, gall agor drws cefn etholiadol i rai a gurusyd ar lefel etholaeth greu difaterwch ymhlith pleidleiswyr, ac arwain at densynau diangen rhwng Aelodau o'r Cynulliad.

Etholwyd y Llywodraeth ar sail ymrwymiad maniffesto i newid y system bresennol yng nghyswllt y meysydd pryder hyn. Mae'r Papur Gwyn hwn, felly, yn nodi sut y bwriadwn newid statws corfforaethol y Cynulliad, a chan edrych ar rai o ganlyniadau gwneud hynny. Mae'n egluro sut y bwriadwn roi mwy o bwerau deddfu i'r Cynulliad a gwneud i ffwrdd a'r dryswch ynghylch y system etholiadol.

Un o'r prif resymau pam y llwyddwyd i drosglwyddo mor llyfn i Lywodraeth ddatganothledig yng Nghymru yw am ein bod wedi symud ar gyflymdra a bendertynir gan bobl Gymru. Mae'r cynigion newydd hyn yn adlewyrchu'r egwyddor sylfaenol honno drwy arlywio ffordd ymarferol a synhwyrol at drefn lywodraethu well. Mae'n ffordd ymlaen a gynllunir i ddiwallu anghenion ac i gwrdd â dyheadau pobl Gymru.

Rhagair Gweinidogol

Gan Ysgrifennydd
Gwladol Cymru,



Y Gwir Anrh Peter Hain AS

Yr wyf yn falch o fod yn un o'r rhai a frwydrodd galataf dros ddatganioli. Mae wedi profi i fod yn llwyddiant i Gymru ac i weddill y ddatganioli. Mae wedi profi i fod yn llwyddiant i Gymru ac i weddill y ddatganioli. Mae wedi profi i fod yn llwyddiant i Gymru ac i weddill y ddatganioli. Mae wedi profi i fod yn llwyddiant i Gymru ac i weddill y ddatganioli.

Ac, ar ôl chwe blynedd, gallwn ni yng Nghymru ddangos y manteision yn glir: mae mwy o bobl mewn gwaith nag erioed o'r blaen, safonau addysg uwch a mentrau sy'n torri tir newydd, fel y Comisiynydd Plant, teithio di-dâl ar frysus i'r henod a'r anabl, a threialu Bagloriaeth Cymru.

Gyda nifer gyfartal o aelodau sy'n ddynion ac yn ferched, ac ymrwymiadau arloesol i lywodraethu agored, datblygu cynaliadwy a chyfle cyfartal, bu'r Cynulliad yn sefydlu blaenllaw sydd wedi ennill ei blyf yn sydyn iawn fel rhan o'n tirlun gwleidyddol, ac wedi emryn diddordeb ym mhedwar ban byd.

Mae'r Cynulliad wedi rhoi llais cryfach a mwy democrataidd atebol i Gymru ym Mhrydain ac Ewrop. Ac mae'r bartneriaeth gyda Lywodraeth ganolog y DU wedi gweithio'n dda, gyda Gweinidogion Swyddfa Cymru yn cynrychioli buddiannau Cymru yn y Cabinet, yn Whitehall ac yn y Senedd, a chydâd ni lai na chwech o Fesurau Cymru wedi dod gerbron y Senedd ers datganioli ym 1999.

Mae datganioli wedi cryfhau'r Deyrnas Unedig, ac nid wedi ei gwahanu fel yr honnodd ei wrthwynebwyr ar un adeg. Yn wir, mae Cenedlaetholdeb wedi edwino yng Nghymru ers sefydlu'r Cynulliad. Mae annibyniaeth bellach yn cael ei gweld fel rhywbeth escentrig lle gallai fod wedi ennill momentwm fel adlach yn erbyn "theoli o Lundain" yn yr 1980au a'r 1990au heb unrhyw obaith o ddiwygio'r drefn drwy ddatganioli o 1997 ymlaen.

Fodd bynnag, mae llawer iawn wedi newid – yng Nghymru ac yn y byd ehangach – ers i'r Senedd drafod Mesur Lywodraeth Cymru saith mlynedd yn ôl. O ganlyniad i reolaeth economaidd ddarvoudus y Llywodraeth a lefelau cyson o fuddsoddi cyhoeddus, mae cyllideb y Cynulliad Cenedlaethol wedi tyfu'n sylweddol o tua £8 biliwn ym 1999 i dros £12 biliwn ym 2005-2006 a disgwyliar y bydd yn tyfu eto i £13.5 biliwn ym 2007-08. Mae cyfrifoldebau'r Cynulliad hefyd wedi cynyddu. Yn y flwyddyn ddiwethaf yn unig, mae San Steffan wedi trosglwyddo amryw byd o gyfrifoldebau newydd pwysig i ddo, ym maes iechyd anifeiliaid, y gwasanaeth tân, cymorth i fyfyrwyr a gwasanaethau plant. Nid yw datganioli wedi aros yn llonydd, felly – mae wedi esblygu.

Ar ôl chwe blynedd o Gynulliad gweithredol, a dau etholiad, daeth yn bryd adolygu a gwella gweithrediad y Cynulliad. Nid mater o newid er mwyn newid yw hyn, ond o sicrhau ei fod yn parhau i ddiwallyn anghenion pobl Cymru ac yn hygyrch ac atebol i ddynnt o hyd.

Cynnwys

Trefn

Lywodraethu well ! Gyrru

Rhagair Gweinidogol Gan
Ysgrifennydd Gwladol
Gyrru

Rhagarweiniad

Y Strwythur Gweithredol newydd

Mwy o Bwerau Deddfu i'r Gynulliad

Materion etholiadol

Casgliad



Gellir copïo'r testun yn y ddogfen hon (ac eithrio'r Arfbais Brenhinol a logos adranol) yn ddi-dal mewn unrhyw fformat neu gyfrwng ar yr amod y caiff ei atgynhyrchu yn gywir ac na chaitf ei ddefnyddio mewn unrhyw gyd-destun camarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawffraint y Goron a nodi teitl y ddogfen.

Dylid anfon unrhyw ymholiadau ynghylch hawffraint y ddogfen hon at The Licensing Division, Llyfrfa Ei Mawrhydi (HMSO), St Clements House, 22 Collegate, Norwich, NR3 1BQ. Ffacs: 01603 723000 neu e-bostio: licensing@cabinet-office.x.gsi.gov.uk

£9.00

Cm 6582

Mehafin 2005

Cyflwynwyd i'r Senedd gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Gymru
Trwy Orchymyn Ei Mawrhydi!

Trefn Lywodraethu well i Gymru





Cyhoeddwyd gan Y Llyfrfa (TSO) ac mae ar gael:

Ar-lein

www.tso.co.uk/bookshop

Post, Ffôn, Ffacs ac E-bost

Y Llyfrfa

Blwch Post 29, Norwich, NR3 1GN

Archebion dros y ffôn/Ymholiadau cyffredinol 0870 600 5522

Archebion ffacs 0870 600 5533

Archebion trwy ffonio'r Llinell Seneddol Frys Cost Isel ar 0845 7 023474

E-bost book.orders@tso.co.uk

Ffôn testun 0870 240 3701

Siopau'r Llyfrfa

123 Kingsway, Llundain WC2B 6PQ

020 7242 6393 Ffacs 020 7242 6394

68-69 Bull Street, Birmingham B4 6AD

0121 236 9696 Ffacs 0121 236 9699

9-21 Princess Street, Manceinion M60 8AS

0161 834 7201 Ffacs 0161 833 0634

16 Arthur Street, Belfast BT1 4GD

028 9023 8451 Ffacs 028 9023 5401

18-19 Heol Fawr, Caerdydd CF10 1PT

029 2039 5548 Ffacs 029 2038 4347

71 Lothian Road, Caeredin EH3 9AZ

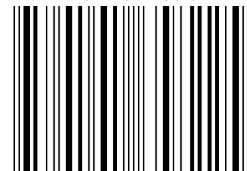
0870 606 5566 Ffacs 0870 606 5588

Asiantau Achrededig Y Llyfrfa

(gweler y Llyfr Ffôn Melyn)

ac o siopau llyfrau da

ISBN 0-10-165822-2



9 780101 658225