



DG Undeb Sy'n Newid
UK's Changing Union

Tystiolaeth i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru

Setliad Datganoli Cadarn a Chynaliadwy i Gymru

Partneriaeth y DG Undeb sy'n Newid

—Canolfan Llywodraethiant Cymru Prifysgol Caerdydd

—Sefydliad Materion Cymreig

—Cymru Yfory

Mawrth 2013

Partneriaeth y DG Undeb sy'n Newid

Blangaredd ar y cyd rhwng Canolfan Llywodraethiant Prifysgol Caerdydd, Sefydliad Materion Cymreig a Chymru Yfory yw prosiect y DG Undeb sy'n Newid (DGUN). Ymgais yw'r prosiect i archwilio a thrafod dyfodol yr Undeb a setliad datganoli Cymru drwy ymchwilio ac ymwneud â rhanddeiliaid cyhoeddus a chymdeithas-sifil perthnasol.

Bwriad pellach yw ceisio tynnu pobl ifainc a'r gymdeithas sifil ehangach i mewn drafodaeth gyfansoddiadol, gan daenu casgliadau ymchwil y prosiect mewn fformat hygyrch a chynnal achlysuron lle gall cyrff ac unigolion ddeall beth y gallai newid cyfansoddiadol olygu iddyn nhw.

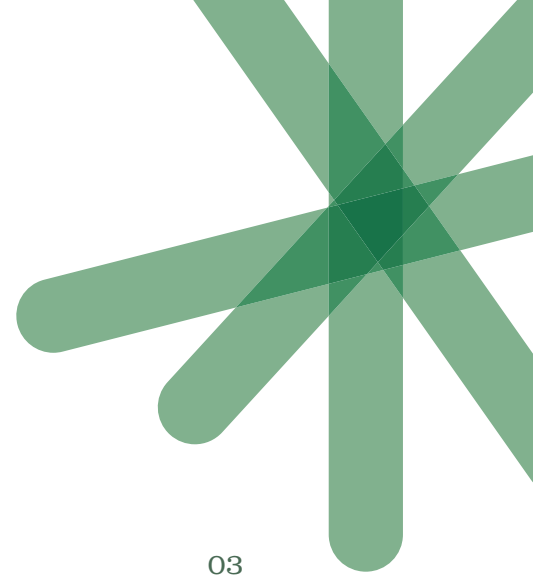
Dechreuodd y prosiect ei waith yn Ionawr 2012 a bydd yn parhau am dair blynedd. Fe'i cyllidir gan Ymddiriedolaeth Elusennol Rowntree a Sefydliad Nuffield. Mae'r cyd-bartneriaid yn cyfrannu adnoddau pellach.

Mae'r barneritaeth wedi ymateb i orchwyl penodedig Comisiwn Silk drwy ffurfio tri gweithgor ar

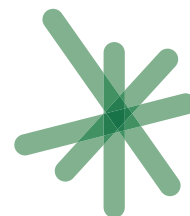
- awdurdodaeth gyfreithiol
- cyllid a chyllido
- craffu, capasiti, atebolrwydd a phwerau

Yn gyfochrog â'r gwaith yma mae'r prosiect hefyd wedi cynnull **Fforwm ar Undeb sy'n Newid**. Mae hwn yn cwrdd ddwywaith y flwyddyn ac yn dwyn ynghyd arbenigwyr yn eu meysydd o bedair gwlad y DG. Mae'n ganolog i'r prosiect yn ei grynsyth ac yn cyfrannu at y meddwl newydd sy'i angen i ddychmygu siâp y gyd-berthynas gyfansoddiadol o fewn Ynysoedd Prydain i'r dyfodol. Mae ffocws gwahanol i i bob Fforwm. Ymhlith y cyfranwyr mae academyddion, gwleidyddion, gweision sifil ac ymarferwyr eraill. Mae'r Fforwm yn cynhyrchu papurau trafod ac adroddiadau ar y trafodion, a'r rheini ar gael, ynghyd â'n cyflwyniadau i Gomisiwn Silk, ar ein gwefan - www.ukchangingunion.org.uk

Cynnwys



	Rhagair	03
	Crynodeb Gweithredol	05
1.	Rhagymadrodd	09
2.	Egwyddorion Creiddiol	11
3.	Yr achos o blaid model pwerau a gedwir	15
	3.1 Cymru - yr anomali'n parhau	15
	3.2 Pwerau a roddir - bargodiad datganoli gweithredol	17
	3.3 Problem y ddwy restr - amwysedd a dryswch	18
	3.4 Pwerau a roddir - amwysedd a dryswch	20
	3.5 Swyddogaethau gweinidogol - yr anhysbys hysbys	21
	3.6 Manteision pwerau a gedwir yng Nghymru i'r DG	21
	3.7 Datrysiadau	23
4.	Pwerau a gedwir mewn perthynas â Chymru	25
	4.1 Cyneiliau'r Alban a Gogledd Iwerddon	25
	4.2 Argymhellion ar gyfer cadw pwerau	26
5.	Awdurdodaeth Gyfreithiol	27
6.	Pwerau a Chapásiti	30
	6.1 Pwerau	31
	6.2 Capásiti	34



Rhagair

Mae prosiect y DG Undeb sy'n Newid yn ymhyfrydu yn y cyfle i gyflwyno tystiolaeth i ail gam gwaith Comisiwn Silk, sy'n dilyn cyflwyniadau blanolol ar gyllid a chyllido. Wrth baratoi'r cyflwyniad hwn, ffurfiodd y prosiect ddau weithgor, un ar faterion cyfraith ac awdurdodaeth, ac un yn edrych yn eang ar faterion craffu, capasiti, atebolrwydd a phwerau, yng Nghymru.

Cadeiriwyd y cyntaf gan Emyr Lewis, Cymrodor Hyn yng Nghyfraith Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd, a'r ail gan Cynog Dafis, cyn AC ac AS. Rhoddwyd cyngor ac arbenigedd gan gyfranwyr a dynnwyd o academia, cymdeithas sifil a'r pedair brif blaidd wleidyddol a oedd yn aelodau o'r grwpiau hyn.

Mae'r cyflwyniad hefyd wedi tynnu ar ystod eang o ymchwilio ac ymgynghori a wnaed gan y gweithgorau. Aethon-ni ati'n rhagweithiol i geisio cyngor arbenigwyr blaenllaw, a defnyddio ymchwilyr annibynnol i gasglu a dadansoddi gwybodaeth. Yn ogystal, cynhaliwyd seminarau arbenigol gyda chyd-arbenigwyr i brofi dilysrwydd yr ymchwil a wnaed.

Comisiynodd y prosiect 10 o bapurau ymchwil i gyd, ar y meysydd canlynol:

- Capasiti'r gwasanaeth sifil yng Nghymru
- Capasiti Cynulliad Cenedlaethol Cymru
- Pleidiau gwleidyddol a datblygu polisi
- Ynni: polisi a phwerau
- Cymru a pholisi Lles
- Pwerau dros heddlua
- Cyfryngau darlledu yng Nghymru
- Capasiti cymdeithas sifil Cymru i graffu
- Y dylanwad Ewropeaidd yng Nghymru a'r DG

Nid y bwriad oedd i'r themâu yma roi darlun cyflawn o'r trefniadau cyfredol - Fe'u dewiswyd yn hytrach er mwyn darlunio ac archwilio'u heffaith ymarferol. Tra bod y papurau cefndir oll ar gael ar ein gwefan, dydy'r cyflwyniad hwn ddim yn ceisio atgynhyrchu strwythur y cynllun ymchwil yna. Ein barn ni, ar sail y dystiolaeth a gasglwyd, yw bod angen mynd i'r afael â dyfodol datganoli Cymreig yn gyfannol yn hytrach na bob yn damaid.

Yn wir, mae'n profiad ni wrth archwilio'r materion a godwyd gan orchwyl y Comisiwn yn cadarnhau'n barn mai perygl mynd ati bob yn damaid yw atgynhyrchu natur anghydryw a thymor-byr y trefniadau, a fu'n nodwedd mor negyddol hyd yma yn y gwaith o lunio cyfansoddiad Cymru.

Yr hyn sy'i angen yw ailfeddwl sylfeini cyfansoddiadol llywodraeth ddatganoledig yn waelodol, a hynny ar sail egwyddorion, gan anelu'n bendant at roi i bobl Cymru system gadarn o lywodraeth ddatganoledig o fewn y Deyrnas Gyfunol. Dyna'r hyn rydyn-ni wedi ymroi i'w wneud yn y cyflwyniad canlynol.

Mae'r papur yn mynegi barn gasgliadol y Pwyllgor Llywio ond, fel ymhob cyflwyniad o'r fath, dydy e ddim yn rhwymo pob aelod i bob agwedd.

Bydden-ni'n croesawu'r cyfle i drafod ein casgliadau gyda'r Comisiwn.

Cyflwynwyd gan Bwyllgor Llywio Prosiect y DG Undeb sy'n Newid.

Pwyllgor Llywio'r Prosiect

- Yr Athro Richard Wyn Jones, Canolfan Llywodraethiant Cymru (Cadeirydd DGUS)
- Hywel Ceri Jones, Canolfan Llywodraethiant Cymru
- Dr Rebecca Rumbul, Canolfan Llywodraethiant Cymru
- Geraint Talfan Davies, Sefydliad Materion Cymreig
- Gerald Holtham, Sefydliad Materion Cymreig
- Peter Price, Cymru Yfory
- David Llewellyn Davies, Cymru Yfory
- Anna Nicholl, Cymru Yfory

Cadeiryddion y Gweithgorau

- Emyr Lewis, Canolfan Llywodraethiant Cymru
(Cadeirydd - Gweithgor ar Awdurdodaeth a Materion Cyfraith)
- Cynog Dafis, Cymru Yfory (Cadeirydd - Gweithgor ar Bwerau, Capási, Craffu ac Atebolrwydd)



Crynodeb Gweithredol

1 – Model newydd i ddatganoli yng Nghymru

Stori am ymarfer cynyddol effeithiol gan ganghennau deddfwriaethol a gweithredol llywodraethiant ddatganoledig yw'r eiddo Cymru, er gwaethaf yn hytrach nag oherwydd y trefniadau cyfansoddiadol a fu'n sail i'n sefydliadau democrataidd ni. Gobaith yn fwy na ffaith fu pob son am 'setlo' datganoli Cymreig. Bu'r realiti yn bopeth ond cadarn.

Nodweddwyd datblygiad datganoli yng Nghymru gan newid a chythrwfl parhaus, a phragmatiaeth yn cael yr afael drechaf ar egwyddorion cyfansoddiadol.

Yn lle newid bob yn damaid yr hyn sy'i angen yn awr yw ailfeddwl seiliau cyfansoddiadol llywodraeth ddatganoledig yn waelodol, ar sail egwyddorion, gan anelu'n glir at roi i bobl Cymru system gadarn a chynaliadwy o lywodraeth ddatganoledig o fewn y Deyrnas Gyfunol. Dyna'n union rydyn-ni wedi ceisio'i wneud yn y cyflwyniad canlynol.

Yn ein barn ni dylai chwe egwyddor greiddiol fod wrth wraidd unrhyw ddatrysiad, ac mae rhai o'r rhain yn adleisio'n gryf rai a ddatganwyd gan Gomisiwn Silk yntau yn ei adroddiad cyntaf ar bwerau cyllidol Llywodraeth Cymru. Dyma nhw:

- **Parch i ewyllys gadarn etholwyr Cymru**
 - cefnogaeth amlwg a chadarn i rymuso'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru ymhellach
 - y sylfaen orau i atebolrwydd democrataidd
- **Atebolrwydd democrataidd**
 - pwerau trethiannol sy'n cryfhau atebolrwydd
 - gwell cydbwysedd rhwng y weithrediaeth a deddfwrfa rymusedig
 - Cynulliad digon o faint i wneud y gwaith
- **Sefydlogrwydd a Chynaliadwyedd**
 - heb dueddiad i newid yn barhaus
 - diwedd ar arbrofi parhaus
 - setliad i barhau sy'n cwrdd ag anghenion cenedlaethau'r presennol a'r dyfodol

- **Eglurder a modd i Ragweld**

- lleihau amwysedd ac anfanylder mewn pwerau
- pwerau y gall gwleidyddion, swyddogion a'r cyhoedd eu deall yn rhydd
- osgoi gwrthdaro diangen rhwng awdurdodaethau

- **Effeithiolrwydd**

- gallu i bennu blaenoriaethau ac amserlen gweithredu
- caniatáu ffordd gyfannol o ddatblygu polisi
- gallu i weithredu pob cam o ddelifro

- **Cysondeb ledled y DG**

- gadael i'r un egwyddorion cyfansoddiadol gael eu mabwysiadu ledled y DG, hyd yn oed lle bo pwerau penodol yn wahanol
- hyrwyddo ymddygiadau cyson rhwng gweiyddiaethau datganoledig a rhai'r DG

Ein barn ni yw nad yw'r trefniadau cyfansoddiadol cyfredol yn pasio prawf cydymffurfio â'r egwyddorion hyn.

Y cwestiwn allweddol yw'r dewis i Gymru rhwng dau fodel o ddatganoli: y model pwerau 'a roddir' cyfredol a'r model pwerau 'a gedwir' sy yn ei le yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Does dim rheswm pam y dylai Cymru ddal i fod yn anómali yn y mater hwn ymysg y tair gweiyddiaeth datganoledig.

I grynhoi, fe gredwn ni y dylai Cymru symud i fodel pwerau a gedwir. Cuddiad gwendid model 'pwerau a roddir' yw:

- ei fod yn 'fargodiad' o fodel datganoli gweithredol, ac nad yw'n addas i ddatganoli deddfwriaethol
- amhosiblirwydd diffinio yr holl bosibiliadau deddfwriaethol sy'n addas i'w rhoi
- mae'r ffaith y bydd rhestri gwahanol o bwerau a roddir ac a gedwir (a allgaëeir) o raid yn gorgyffwrdd yn esgor ar anomaliau yn y ddau gyfeiriad ac yn gadael rhai meysydd yn limbo
- absenoldeb egwyddorion cyson sy'n rhwystro adrannau Whitehall rhag datblygu dynesiad cyson i ddatganoli ledled y DG.

Y canlyniad yw bod model pwerau a roddir yn creu dryswch, cymhlethdod ac ansicrwydd i Lywodraethau Cymru a'r DG, Aelodau Cynulliad, ASau ac Arglwyddi, a chyhoedd Cymru. Mae'r dryswch hwn yn

- arwain at ddefnydd aneffeithiol o amser y Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Cymru
- lluddias effeithiolrwydd Llywodraeth Cymru wrth ddatblygu a gweithredu polisi
- ysgogi cyd-berthynas wrthwynebiadol rhwng Caerdydd a Llundain
- niweidio atebolrwydd democrataidd.

Fe gâi model pwerau a gedwir wared ar y rhan fwyaf o feysydd limbo. Fe olygai gwell sicrwydd am gymhwysedd deunydd-pwnc sylfaenol y Cynulliad. Fe arbedai waith i Weinidogion Cymru, eu staff a Chomisiwn y Cynulliad. Fe ddechreuai roi'r gyd-berthynas rhwng Bae Caerdydd a San Steffan ar sail fwy oedolaidd. Fe rôi eglurdeb i'r cyhoedd a chymdeithas sifil. Dyma'r ateb cywir a'r adeg cywir i'w fabwysiadu.

Dylai Cymru fabwysiadu model yr Alban o bwerau a gedwir, gyda'r un pwerau i raddau helaeth wedi'u cadw i Senedd y DG yn y ddau achos - gan eithrio rhai pwerau dros ddarlledu, heddlua a chyfiwnder

troseddol, a ddylai gael ei ddatganoli.

Ddylai'r symudiad i bwerau a gedwir ddim aros tan ar ôl etholiadau Cynulliad 2020 neu 2021, eithr dylid eu rhoi mewn deddf heb fod yn hwyrach na'r tymor Seneddol cyntaf ar ôl etholiad 2016.

Awdurdodaeth Gyfreithiol

Mae yna dir cyffredin, hyd yn oed ymhlith rhai na phleidiodd ddatganoli i gychwyn, y daw awurdodaeth Gymreig, neu rywbeth tebyg iawn iddi, i'r fei. Gan hynny, rydyn ni'n barnu bod rhai rhag-gynllunio i'r newid cyfansoddiadol yna. Rydyn ni o'r farn y dylai unrhyw Ddeddf Seneddol yn sefydlu model bwerau a gedwir fod yn darparu hefyd at sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig.

Boed Awdurdodaeth Gyfreithiol Gymreig ffurfiol yn cael ei chreu neu beidio, mae'r corff cynyddol o gyfraith Gymreig yn mynnu y dylai barnwr a chanddo arbenigedd yng nghyfraith Cymru gael ei benodi i'r Goruchaf Lys.

2 – Pwerau

Darlledu

Rydyn-ni'n argymhell

1. Cyfrifoldeb llawn am S4C i gael ei drosglwyddo i'r Cynulliad Cenedlaethol (CC) a Llywodraeth Cymru (LIC), a'r gweinidog Gymreig perthnasol yn gyfrifol am benodi'r Cadeirydd ac aelodau Awdurdod S4C
2. Dylai fod aelod Cymru o Ymddiriedolaeth y BBC fod yn apwyntiad ar y cyd rhwng y gwenidog Cymraeg ac DCMS
3. Ymddiriedolaethau Darlledu Cenedlaethol i ddisodli Cyngorau Cynulleidfa'r BBC yn y cenhedloedd datganoledig a chael cyfrifoldeb am bolisi, cynnwys a dyrannu adnoddau i'r holl wasanaethau sy'n cael eu delifro yn eu priod wledydd
4. Gweindogion Cymru i benodi cynrychiolwyr i brif fwrdd Ofcom
5. Pwyllgor Ymgynghorol Cymru Ofcom (wedi'i ailenwi) i gael cyfrifoldeb am bolisi a thrwyddedu radio lleol a chymunedol.

Heddlua

Byddai datganoli cyfrifoldeb am heddlua yn debyg o hwyluso gweithio mewn partneriaeth, sbarduno diwygiad y gwasanaethau cyhoeddus ym meysydd perthynol diogelwch cymunedol, a pheri i weinidogion Llywodraeth Cymru ddod yn hyddysg ym materion heddlu. Fe ddôi llinellau atebolrwydd rhwng yr heddlu, Comisiynwyr yr Heddlu a Throseddu a LIC a, lawn cyn bwysiced, â'r cyhoedd, yn gliriach. Byddai dichonoldeb aleinio'r system yn llawn â system gyfiawnder troseddol Gymreig hefyd o fudd gwirioneddol i'r sawl sy'n ymwneud â hi. Fe greai cydlynrwydd ac atebolrwydd yn lleol.

Trafnidiaeth

Mae ffiniau'r cyfrifoldebau rhwng Cymru, y DG ac ar dro Lywodraeth Leol yn y maes hwn yn gymhleth eithriadol. Gall hyn fod yn fwgan yn y broses o wneud penderfyniadau yn effeithiol a chiwm ac weithiau rwystro'u gweithredu yn gyfangwbl.

3 – Capásiti

Y Cynulliad Cenedlaethol

Y Cynulliad Cenedlaethol yw un o ddedfwrfeydd lleia'r byd, mewn termau absoliwt ac o ran maint y boblogaeth a gynrychiolir ganddo. O ran cynrychiolaeth y pen mae ymhell is law Cynulliad Gogledd Iwerddon a Senedd yr Alban. Mae ganddo lai o aelodau nag a etholir i awdurdodau lleol dwy ddinas fwyaf Cymru. Mae'r Cynulliad o dan y maint lleiaf a alluogai Aelodau i ymgymryd yn effeithiol â'r swyddogaethau angenrheidiol. Mae'r ddadl o blaid cynyddu nifer yr Aelodau Cynulliad yn anatebadwy.

Y Gwasanaeth Sifil

Dylid cryfhau'r gwasanaeth sifil yng Nghymru drwy ddiwygiadau wedi'u hanelu at ei threfniadaeth, ei diwylliant a'i chapásiti. Ymysg y diwygiadau hynny byddai:

- gwneud y Pruf Weinidog yn gyfrifol am benodi'r Ysgrifennydd Parhaol
- creu cryfach Adran Prif Weinidog
- creu swyddogaeth Drysorlys gref
- blaenori deilliannau o flaen proses
- torri trwy ffiniau tiriogaethol gweinidogion
- gwneud gwell defnydd o secondiadau o ac i'r gwasanaeth sifil o sectorau eraill
- sefydlu coleg i staff gwasanaeth sifil.

Pleidiau Gwleidyddol

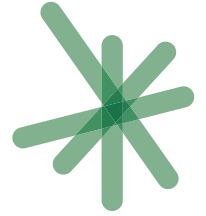
Dylid ailystyried dull dyrannu Grantiau Datblygu Polisi gan y Comisiwn Etholiadol er mwyn cryfhau capásiti ac ymreolaeth y pleidiau Cymreig wrth ddatblygu polisi.

Wrth ethol ymgeisyddion, dylai pleidiau dalu mwy o sylw i'r angen i gryfhau ansawdd ac ystod y sgiliau yn y Cynulliad fel corff.

Cymdeithas Sifil

Mae angen helaethu capásiti cymdeithas sifil yng Nghymru. Dylid mynd i'r afael â hyn ar y cyd gan Lywodraeth Cymru a mudiadau cymdeithas sifil. Mae angen i'r olaf gael hyder na fydd eu buddiannau yn cael eu rhagfarnu os ydyn-nhw'n agored feirnadol o bolisi a pherfformiad y Llywodraeth.

1



Rhagymdrodd

Digon hawdd gweld bod egwyddor llywodraeth ddatganoledig wedi ennill cefnogaeth gynyddol yng Nghymru ers sefydlu'r Cynulliad Cenedlaethol yn 1999. Ar yr un pryd, yn ein barn ni, gwelwyd canghennau deddfwriaethol a gweithredol llywodraethiant datganoledig yn ymddwyn yn fwyfwy effeithiol. Yn barodsaidd ddigon, cyflawnwyd hyn er gwaethaf, yn hytrach nag oherwydd, y trefniadau cyfansoddiadol sy wrth wraidd ein sefydliadau democrataidd.

Gobaith yn fwy na ffaith fu pob son am 'setliad' datganoli i Gymru. Bu'r realiti ymhell o fod yn gadarn. Gwelodd yr 20fed ganrif ddatblygu graddol ar ddatganoli gweinyddol, ac ers 1954, ddatganoli gweithredol cynyddol o fewn ffurflywodraeth Brydeinig unedol. Ail-luniwyd hyn ar ffurf democratiaeth ddatganoledig gan refferendwm 1997, Deddf Llywodraeth Cymru 1998 yn dilyn hynny, a chreu'r Cynulliad Cenedlaethol yn 1999. Ymhen llai na degawd, ail-luniwyd hyd yn oed y ffurflywodraeth Gymreig newydd yma gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, a gilagrodd y drws i bwerau deddfu sylfaenol. Agorwyd y drws led y pen yn dilyn y bleidlais gadarnhaol ddigamsyniol yn refferendwm 2011 a ddaeth â Rhan 4 Deddf 2006 i weithrediad.

Digwyddodd y symudiad olaf yna ynghynt o lawer nag a fwriadwyd yn wreiddiol, yn rhannol oherwydd methiant amlwg y trefniadau o dan Ran 3 y Ddeddf. Serch yr areithiau a wnaed a'r inc a wastraffwyd yn dadlau dros rinweddau'r model gweithredol a Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol, go brin, fe ddichon, y byddai llawer o'r rhai a fu gynt yn eu harddel am ddychwelyd iddyn, nac ychwaith gael eu hatgoffa o'u brwdfrydedd o'u plaid.

A hwythau'n cael eu gweithredu ers llai na dwy flynedd, mae'n edrych yn go debyg fod trefniadau diweddaraf Rhan 4 - estyniad o fodel 'pwerau a roddir' datganoli deddfwriaethol - yn creu problemau, gan estyn ymhellach y ffaeledau a oedd yn nodwedd o bensaerniaeth llywodraeth ddatganoledig yng nghyfnod 1999 - 2011.

Yn fwyaf amlwg, cyfeiriwyd y darn cytaf o ddeddfwriaeth a basiodd y Cynulliad Cenedlaethol, gan ddefnyddio'i bwr i ddeddfu, i'r Llys Goruchaf gan Lywodraeth y DG. Yn ôl yr hanes, dim ond ymyriad y Twrnai cyffredinol a ataliodd gyfeirio'r ail ddarn o ddeddfwriaeth. A chaniatáu bod penderfyniad y Llys i ategu Deddf deddfau lleol Llywodraeth Leol (Cymru) yn help o ran eglurhau pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol, fe brofodd serch hynny y gall yr oruchwyliaeth newydd achosi cryn problemau.

Heb son am y ffaith ei bod yn seiliedig ar bensaerniaeth gyfansoddiadol y mae'r farn arbenigol - bron yn unfryd - yn ei gweld yn wallus, dydy'r oruchwyliaeth newydd ddim yn mynd i'r afael â'r hyn y gellid ei alw'n fusnes anorffenedig datganoli deddfwriaethol. Mae rhyw gymaint o hyn yn gynnwysedig yn yr

hyn a elwir weithiau yn 'ganlyniadau [consequentials] Richard'. Wedi cyflwyno'r achos dros ddatganoli deddfwriaethol, dadleuodd Comisiwn Richard nad oedd Cynulliad 60-aelod yn ddigon o faint i graffu ar deddfwriaeth ac i ddal Gweinidogion yn gyfrifol. Argymhellodd symud at 80 aelod wedi'u hethol yn ôl y Bleidlais Sengl Drosoglwyddadwy. Mae dadl Richard dros gynyddu maint y deddfwrfa mor rymus ag erioed, ac yng ngoleuni estyniadau pellach i gymwysedd yn geidwadol braidd. Ar ben hynny, fel y dangosodd y Prif Weinidog Carwyn Jones, mae'r sefyllfa Gymreig sy ohoni, sef cael datganoli deddfwriaethol heb awdurdodaeth gyfreithiol, yn sicr yn anomalaidd a, gellid dadlau, yn broblematig.

Camgymeriad yn ein barn ni fyddai barnu'n rhy galed waith y penseiri cyfansoddiadol na lwyddodd eu hymdrechion hyd yma i roi i Gymru oruchwyliaeth ddatganoli gadarn, gynaliadwy. Tebyg mai celfyddyd y posibil yw gwleidyddiaeth yn wastad, ond mae hynny'n arbennig o berthnasol i wleidyddiaeth datganoli yng Nghymru. Dim ond i'r graddau yr oedd grym gwleidyddol dominyddol y wlad yn caniatáu hynny y symudodd datganoli ymlaen, o ran pellter a chyfeiriad, a dangosodd pleidwyr diwygio democrataidd (ym mhob plaid) fedr a sensitfrwydd mawr wrth sicrhau'r cynnydd sylweddol a welwyd.

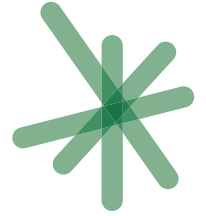
Mae'n wir hefyd bod amheuan am lefel cefnogaeth gyhoeddus i ddatganoli wedi lluddias cynnydd. Er fod swmp y dystiolaeth a gasglwyd mewn arolygon ers 1997 yn awgrymu twf sylweddol yn y gefnogaeth i'r hyn a alwodd cenhedlaeth flaenorol yn 'ymreolaeth', roedd y ffaith fod canlyniad refferendwm 1997 mor agos yn tueddu i alw i gwestiwn i ba raddau yr oedd datganoli yn 'ewylllys gadarn' yng Nghymru.

O ystyried y cyd-destun yma, rhy rwydd fyddai bod yn llawdrwm ar y rhai hynny a fu ynglyn â phroses llunio cyfansoddiad i Gymru. Yn wir, chwaethach peth fyddai canmol yr ymroddiad, y dychymyg a'r dewrder gwleidyddol a osododd y sail i ddatblygu haen ddemocrataidd o lywodraeth Gymreig. Ond ni ddylen-ni ddim ychwaith anwybyddu na gwneud y fach o etifeddiaeth broblematig proses ddatblygol a nodweddiwyd gan newid a chythrwfl parhaus, â phragmatiaeth yn cael yr afael drechaf ar egwyddorion cyfansoddiadol.

Ein gobaith ni yw y bydd y Comisiynwyr yn barod i fentro ffocysu ar fapio goruchwyliaeth fwy cynhwylfawr a chadarn, mewn amgylchiadau sy'n arbennig o ffafriol i hynny, am dri rheswm.

- Y cyntaf yw'r cylch gorchwyl eang a roddwyd i'r Comisiwn, sy'n rhoi cyfle i ystyried ystod lawn o'r elfennau sy'u hangen i greu system gynaliadwy ac effeithiol o lywodraeth ddatganoledig.
- Yr ail yw'r ffaith i'r holl bleidiau gwleidyddol yng Nghymru yn ogystal â Llywodraeth y DG roi sêl bendith ar gylch gorchwyl y Comisiwn. Mae hyn yn rhwym o gynysgaeddu argymhellion y Comisiwn ag awdurdod neilltuol.
- Yn drydydd, yn dilyn canlyniad refferendwm Mawrth 2011, mae'r Comisiwn yn cynnal ei drafodaeth mewn cyd-destun lle mae cwestiwn y cydsyniad i ddatganoli wedi'i ateb yn ddiamwys. Croeswyd Môr Coch datganoli deddfwriaethol yn ddi-droi-nôl.

Mae sefydlu'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru yn gyfle unigryw i ddelio â'r gwendidau hyn ac i greu trefniadau newydd mwy teilwng o'r gair 'setliad'.



Egwyddorion Creiddiol

Wrth baratoi'r cyflwyniad hwn, rydyn ni wedi ceisio delio â'r pwnc, nid dim ond o bersectif Cymreig ond hefyd o bersectif y Deyrnas Gyfunol yn gyfan. A derbyn y gall fod angen rhai gwahaniaethau yn y trefniadau i bob un o'r gweinyddiaethgau datganoledig, bydd sail o egwyddorion wedi'u cymhwyso'n gyson, yn fanteisiol i bawb.

Fe welwn ni chwe egwyddor greiddiol ddylai fod wrth wraidd unrhyw ddatrysiad, rhai ohonyn yn adleisio'n gryf y rhai a restrwyd gan Gomisiwn Silk ei hun yn ei adroddiad cyntaf ar bwerau cyllidol Llywodraeth Cymru. Dyma nhw:

- **Parch i ewyllys gadarn etholwyr Cymru**
 - cefnogaeth amlwg a chadarn i rymuso'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru ymhellach
 - y sylfaen orau i atebolrwydd democrataidd
- **Atebolrwydd democrataidd**
 - pwerau trethiannol sy'n cryfhau atebolrwydd
 - gwell cydbwysedd rhwng y weithrediaeth a deddfwrfa rymusedig
 - Cyulliad digon o faint i wneud y gwaith
- **Sefydlogrwydd a Cynaliadwyedd**
 - heb dueddiad i newid yn barhaus
 - diwedd ar arbrofi parhaus
 - setliad i barhau sy'n cwrdd ag anghenion cenedlaethau'r presennol a'r dyfodol
- **Eglurder a modd i Ragweld**
 - lleihau amwysedd ac anfanylder mewn pwerau
 - pwerau y gall gwleidyddion, swyddogion a'r cyhoedd eu deall yn rhwydd
 - osgoi gwrthdaro diangen rhwng awdurdodaethau
- **Effeithiolrwydd**
 - gallu i bennu blaenoriaethau ac amserlen gweithredu
 - caniatáu ffordd gyfannol o ddatblygu polisi
 - gallu i weithredu pob cam o ddelifro

- **Cysondeb ledled y DG**

- gadael i'r un egwyddorion cyfansoddiadol gael eu mabwysiadu ledled y DG, hyd yn oed lle bo pwerau penodol yn wahanol
- hyrwyddo ymddygiadau cyson rhwng gweinyddiaethau datganoledig a rhai'r DG

Yn ein barn ni dydy'r trefniadau cyfansoddiadol cyfredol ddim yn pasio prawf cydymffurfio â'r egwyddorion hyn.

Ewyllys Gadarn etholwyr Cymru

Mae'r dystiolaeth o refferendwm Mawrth 2011, yn ogystal â llawer iawn o arolygon ar agweddau a phôlau piniwn, yn glir: mae'r mwyafrif llethol eisiau system o lywodraeth ddatganoledig ag iddi bwerau helaeth dros fywyd beunyddiol yng Nghymru, tra'n aros yn rhan o'r Deyrnas Gyfunol. Tebyg nad yw etholwyr Cymru bob amser yn astudio manylion y polisi yma neu'r llall - heb son am gwestiynau am y bensaerniaeth gyfansoddiadol - ond mae barn y mwyafrif yn glir o blaid symud rhagor o bwer a chyfrifoldeb o Lundain i Gaerdydd.

Mae'n bryd i ni gael goruchwyliaeth ddatganoli sy'n adlewyrchu ac yn parchu'r ffaith mai cynllun hael a helaeth o lywodraeth ddatganoledig yw 'ewyllys gadarn' pobl Cymru. Mae'n bryd i ni gael setliad datganoli gwerth yr enw.

Atebolrwydd Democrataidd

Fel mater o atebolrwydd y fframiwyd datganoli democrataidd: gwneud sefydliadau datganoli gweinyddol yn atebol i etholwyr Cymru. Roedd hyn yn ddimensiwn pwysig ac yn ystyriaeth allweddol ac mae hynny'n dal yn wir wrth ystyried dyfodol datganoli Cymreig. Ein barn ni fodd bynnag yw bod angen gwella mecanweithiau atebolrwydd democrataidd yn ogystal.

Ar yr ochr gyllidol, mae adroddiad cyntaf Comnisiwn Silk yn cyflwyno syniadau ar gyfer gwelliant sylweddol a radical. Yn yr ail gam, bydd angen hefyd iddo drafod materion sy'n ymwneud â chydbwysedd grym rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa.

Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn dioddef o etifeddiaeth datganoli gweithredol ac wedi hynny batrwm Rhan 3 o ddatganoli deddfwriaethol. Mae'n dioddef hefyd o'r ffaith anwadadwy, os gwleidyddol anghyfleus, fod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn syml iawn rhy fach. Yn arbennig, rhy ychydig o sylw a roddwyd i'r cydbwysedd grym rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa. Am y rhesymau hyn rydyn ni o'r farn nad yw'r Cynulliad, serch ei ymdrechion glew, yn gallu dal Llywodraeth Cymru yn gyfrifol gymaint ag y dylai.

Un dimensiwn pwysig i hyn fydd mynnu bod pwerau deddfu'r Cynulliad Cenedlaethol ei hun yn fwy eglur. Un canlyniad a ddiystyrwyd i'r diffyg eglurder cyfredol yw iddo greu rol brocer i Lywodraeth Cymru, gan ymyleiddio'r ddeddfwrfa a ffafrio perthynas gweithrediaeth-gweithrediaeth rhwng Caerdydd a Llundain. Byddai deddfwrfa Gymreig rymusach yn fwy abl i ddal y llywodraeth yn gyfrifol.

Sefydlogrwydd a Chynaliadwyedd

Peth gwael i Gymru fu'r cythrwfl parhaus a nodweddodd ddatganoli Cymreig. Ar ben y cythrwfl a'r ansefydlogrwydd parhaus yn 14 blynedd gyntaf datganoli Cymreig fe gafwyd hefyd - ac nid cyddigwyddiad mo hyn - gyfres o arbrofion cyfansoddiadol. Yng nghyd-destun hanes cyfansoddiadol y DG, arbrofion oedd datganoli gweithredol, y pwer i wneud 'Mesurau', ac yn awr ddatganoli

deddfwriaethol ar sail pwerau a roddir.

Cafwyd bod pob un yn broblematic. Un o ganlyniadau gwneud setliad sefydlog a chynaliadwy yn nôd echblyg wrth greu cyfansoddiad fyddai rhoi pen ar yr arbrofi parhaus yma a chael i Gymru fframweithiau ac arferion cyfansoddiadol a sefydliadol y dangoswyd eu bod yn effeithiol mewn rhannau eraill o'r DG.

Byddai pennu fframwaith sefydlog a chynaliadwy yn nôd yn peri i'r Comisiwn orfod mynd i'r afael â busnes anorffenedig datganoli deddfwriaethol, o faint y Cynulliad Cenedlaethol ar y naill law i absenoldeb awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig ar y llall.

Mae sefydlu'r Comisiwn gyda mandad eang, ar sail cefnogaeth pob plaid, yn sgîl y gymeradwyaeth gref i ddatganoli a gaed ym Mawrth 2011, yn rhoi cyfle unigryw i ddylunio setliad datganoli cynhwysfawr i barhau.

Eglurdeb a modd i Ragweld

Mae mabwysiadu model pwerau a roddir i ddatganoli, yn enwedig o'i gymhwyso i ddeddfwrfa sylfaenol megis y Cynulliad Cenedlaethol, yn rhwym o greu ardaloedd amwys ac anfanwl a dydy hyn ddim o les i lywodraethu da ac eglur nac atebolrwydd denmocrataidd.

Gall ansicrwydd o fewn Llywodraeth Cymru ynghylch hyd a lled ei chymhwysedd gyfyngu ei gallu i feddwl a chynllunio a datblygu polisi. Gall ansicrwydd cyffelyb ymhlith Gweinidogion y DG a'u hadrannau arwain at wrthdaro gwleidyddol diangen. Os yw llywodraethau, boed y rheini ym Mae Caerdydd neu yn San Steffan, yn ansicr am y materion hyn, pa faint mwy fydd yr ansicrwydd ym mudiadau'r gymdeithas sifil? Mae cawdel yn bosibilrwydd cryf.

Ffaith amlwg yw bod gan ddeddfwyr yn yr Alban fwy o sicrwydd ac eglurdeb ynghylch hyd a lled eu pwerau nag sy gan ddeddfwyr yng Nghaerdydd (na phobl Cymru). Mae gan ddeddfwyr Cymru, heb son am y cyhoedd, hawl i gyffelyb hwylustod.

Effeithiolrwydd

Mae ar Gymru angen setliad all ganiatáu i Lywodraeth fod yn wir effeithiol. Heb ei gyflawni byth, a'r un mor hanfodol, yw gweledigaeth ganolog Comisiwn Richard:

"Y Cynulliad yw corff cynrychioliadol Cymru gyfan, wedi'i ethol yn ddemocrataidd. Dylai fod modd i [Lywodraeth Cymru] ffurfio polisiau mewn meysydd a ddiffiniwyd yn glir, a meddu ar y grym i'w gweithredu ar bob cam i'w delifro'n effeithiol, mewn partneriaeth â Llywodraeth y DG a rhanddeilaid eraill. Dylai fod modd i [r Llywodraeth] bennu ei blaenoriaethau a'i hamserlenni gweithredu ei hun. Dylai fod yn atebol i bobl Cymru am ei pholisiau ac am eu gweithredu drwy'r Cynulliad etholedig."

Cysondeb a Thegwch ledled y DG

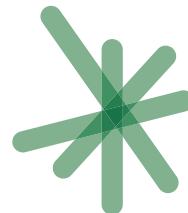
Bu newid cyfansoddiadol o fewn y DG yn ddrwggenwog am ffafrio pragmatiaeth ar draul egwyddor. Yr hyn a welwyd yn y DG oedd cyfres o ymatebion pragmataidd i amrywiol bwysau gwleidyddol yn yr Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon. Serch y camau ymlaen a gymerwyd wedi refferendwm 2011, mae sefyllfa Cymru, o weld y darlun yn grwn, yn dal yn anomalaid.

Yn gyntaf, mae cefnogaeth i ddatganoli fel yr hoff opsiwn cyfansoddiadol yn uwch yng Nghymru nag yn yr Alban na Gogledd Iwerddon, ac eto trefniadau datganoli Cymru yw'r gwannaf o'r tair tiriogaeth ddatganoledig. Yn ein barn ni mae'n sefyllfa anghyfartal nad oes modd yn byd ei chyfiawnhau.

Yn ail, mae pob adroddiad swyddogol a phob darn o ymchwil academiaidd y gwyddon ni amdany'n wedi cadarnhau nad yw peiriant Whitehall byth wedi magu hydeimledd at ddatganoli. Cymru yw'r diriogaeth ddatganoledig sy â'r dylanwad gwleidyddol lleiaf a'r oruchwyliaeth gyfansoddiadol fwyaf cymhleth a chafodd gam anghymesur yn hyn o beth. Yn ein barn ni mae gwell cysondeb rhwng systemau yn y tair tiriogaeth ddatganoledig yn amod angenrheidiol, os nad digonol, er gwella perthynas ryng-lywodraethol o fewn y DG ôl-ddatganoledig.

Yn drydydd, mae tystiolaeth ar agweddau cyhoeddus yn cadarnhau ei bod yn hen bryd yn awr i ladmeryddion datganoli gymryd rhagor o sylw o ymhlygiadau datblygiadau yn y tiriogaethau datganoledig i opiniynau ac agweddau yn Loegr. Os argymhella Comisiwn McKay, fel sy'n edrych yn debyg, ryw ffurf ar 'bleidleisiau Seisnig i ddeddfau Seisnig' (efallai drwy ryw fath o Bwyllgor Seisnig i ddeddfau Seisnig), bydd yr angen i benodi yn gliriach, mewn termau deddfwriaethol, beth yn union yw materion Seisnig yn dod yn fater o bwys. Byddai cael gwell cysondeb yn y bensaerniaeth gyfansoddiadol waelodol a weithredir ar draws y tair tiriogaeth yn gymorth mawr i hyn.

Bydd cysoni'r model a ddefnyddir yng Nghymru â'r rhai sy'n bod yn yr Alban a Gogledd Iwerddon (er eu bod nhw hefyd yn gwahaniaethu mewn rhai pethau) yn creu teimlad o gydraddoldeb o ran trefniadau cyfansoddiadol ledled y DG ac yn hwyluso llywodraethiant aeddfetach o fewn Cymru. Dylai pensaerniaeth ddatganoli gyson, ynghyd ag eglurder ychwanegol y model pwerau a gedwir, hefyd annog ymddygiadau cysonach, mwy adeiladol, rhwng y DG a sefydliadau datganoledig.



Y Ddadl dros y model pwerau a gedwir

Mae'r adran ganlynol yn dadlau'r achos o blaid model 'pwerau a gedwir' i ddatganoli deddfwriaethol, yn lle'r model 'pwerau a roddir' cyfredol.

3.1 Cymru - yr anómali'n parhau

Mae pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru yn cael eu diffinio'n gwbl wahanol i'r eiddo Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon. Yn achos Cymru mae Deddfau Llywodraeth Cymru 1998 a 2006 yn penodi'r pwerau a ddatganolir. Yn achos yr Alban a Gogledd Iwerddon mae'r ddeddfwriaeth berthnasol yn rhestru yn hytrach y materion a gadwyd i Senedd y DG (er nad yw'r materion a gedwir yn union yr un fath i'r ddwy wlad).

Fydd y problemau ymarferol sy'n dod i ran Cymru yn awr yn ddim syndod i efrydwy'r Llywodraeth ddatganoledig. Drwy fabwysiadu'r model 'pwerau a roddir' fe ddewisodd awduron Rhan 4 DLIC 2006 ail-greu yng Nghymru y model o ddatganoli deddfwriaethol a fyddai wedi bodoli yn yr Alban pe bai Deddf Llywodraeth yr Alban 1978 wedi dod i rym. Beirniadwyd y model yna'n hallt gan sylwedyddion, proffesiynolion y gyfraith, ac, yn drawiadol iawn, gan yr union weision sifil a fu'n gweithio ar y ddeddfwriaeth.

Mor gynnar â 1975 casgliad Comisiwn Cyfraith yr Alban¹ oedd mai pwerau a gedwir oedd y ffordd orau - yr unig ffordd mwy na thebyg - o 'sicrhau eglurder cyfreithiol'. Dau ddegawd wedyn, yn 1996, dadleuodd adroddiad gan yr Uned Gyfansoddiadol yn gryf dros fodel pwerau a gedwir i'r Alban ar y sail y gwnâi'r system lywodraethu yn fwy dealladwy ac yn llai tebyg o arwain at gyfreitha.

Gryfed oedd y critic yma fel y dewisodd Llywodraeth y DG fodel 'pwerau a gedwir' i ddatganoli deddfwriaethol ar gyfer senedd yr Alban wrth baratoi Deddf yr Alban 1998.

Wrth esbonio pam y dewisodd fabwysiadu model pwerau a gedwir, fe restrodd Llywodraeth y DG ym Mhapur Gwyn yr Alban (1997), yr union ffaeiddau yn y model pwerau a roddir ag sy wedi dod i'r amlwg ers hynny yng Nghymru. Esboniodd y Papur Gwyn, *Scotland's Parliament*, pam yr oedd hi erbyn hynny'n ffafrio llwybr amgen. Meddai:

"Fe feddyliodd y Llywodraeth yn ofalus am y ffordd orau o adeiladu sefydlogrwydd i mewn i'r setliad. Roedd Deddf yr Alban 1978 yn darparu ar gyfer trosglwyddo ardaloedd penodedig o gymhwysedd deddfwriaethol a gweithredol.....Byddai wedi golygu diweddarau

mynych ac efallai wedi arwain at ddadleuon cyfreithiol rheolaidd ynghylch pa un a oedd materion arbennig wedi'u datganoli ai peidio. Mae'r ffordd yna o fynd ati i'w weld erbyn hyn yn anghyson ag amcan y Llywodraeth, sef sicrhau'r eglurder a'r sefydlogrwydd mwyaf posibl."²

Rhoddyd yr un ffurf bron i Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998, ond gyda'r amrywiad o gael tri yn lle dau categori o gymhwysedd deddfwriaethol: 'eithriedig' (dim ond San Steffan gaiff ddeddfu, yn y rhan fwyaf o achosion); 'cadwyd' (caiff y Cynulliad ddeddfu gyda chydysyniad Llywodraeth y DG); a materion 'trosglwyddedig' (caiff y Cynulliad ddeddfu). Mae modd symud swyddogaethau yn y categorïau a gadwyd ac a drosglwyddwyd drwy gydsyniad gan Orchmynion yn y Cyngor.

Er gwaethaf hyn, dewiswyd llwybr gwahanol i Gymru, er na chafwyd fawr o drafod - a nemor ddim trafod cyhoeddus - ar y pwnc. Mewn memorandwm a gyflwynwyd i Bwyllgor Materion Cymreig yn 2005, cynigiodd Peter Hain a Rhodri Morgan ddau brif reswm dros wrthod y model pwerau a gedwir yn 1998.³

Mae a wnelo'r brif ddadl â'r ffaith fod Cymru'n rhan o un awdurdodaeth gyfreithiol unedig i Gymru a Lloegr. Y farn oedd, mewn cyd-destun felly, y byddai rhoi i'r Cynulliad Cenedlaethol bwr cyffredinol i ddeddfu yn peryglu'r undod hwnnw, gan y byddai cymhwyso gwahanol ddeddfau yn gofyn am wahanol systemau o addysg gyfreithiol, gwahanol setiau o farnwyr a chyfreithwyr a llysoedd ar wahan. Rheswm ategol oedd y byddai'r rhestr o bwerau a gadwyd gryn dipyn yn fwy hir a chymhleth i Gymru o'i chymharu â'r Alban.

Mae'r hyn sydd ymhlyg yn sylwadau Cwnsler Cyffredinol Cymru, Theo Huckle, yn ei araith i Gymdeithas Ysgolorion y Gyfraith yn Nhachwedd 2012, yn awgrymu mai go brin bod y naill ddadl na'r llall yn dal dwr.

Yn dilyn refferendwm Mawrth 2011, dechreuodd y Cynulliad Cenedlaethol basio deddfwriaeth a fydd, gydag amser, yn sicrhau y bydd cyrff gwahanol o gyfraith yn gymwys yng Nghymru a Lloegr. Fe olyga hyn, o raid, newidiadau i addysg gyfreithiol yng Nghymru yn ogystal â newidiadau i broffesiwn y gyfraith. Eisoes bu cryn newidiadau yn nhrefniant y llysoedd. Mewn geiriau eraill, pun a yw'n seiliedig ar fodel pwerau a roddir neu a gedwir, fe sicrhau datganoli deddfwriaethol yr union ddatblygiadau yr oedd Hain a Morgan am eu hosgoi. Ymhellach, er y dichon y bydd rhestr y materion a gedwir yn hwy i Gymru na'r Alban, mae pob rheswm i greu y rhydd model pwerau a gedwir fwy o eglurder a sefydlogrwydd nag sy'n debygol o dan yr oruchwyliaeth bresennol.

'Grotésq' oedd ansoddair trawiadol yr Arglwydd Richard wrth ddisgrifio'r system o lywodraethu i Gymru a sefydlwyd gan Ddeddf 1998, ac wrth edrych nôl ychydig a wrthwynebai ddefnyddio'r gair i'r ffordd y cyflwynwyd pwerau deddfu i'r lefel ddatganoledig rhwng 2007 a 2011.

Yn y ddwy system o ddatganoli, roedd llinellau sylfaenol atebolrwydd yn annelwig, gan ddrysu arbenigwyr heb son am yr etholwyr. Gwnaethpwyd gwaith y ddeddfwrfa a'r weithrediaeth yn ddianghenraid o gymhleth. Gwastraffwyd oriau dirifedi a chronfeydd helaeth o ddyfeisgarwch wrth geisio cael dyluniad cyfansoddiadol ag ynddo namau sylfaenol i weithio. Bu rhaid dargyfeirio egni'r dosbarth gwleidyddol i ffwrdd oddi wrth ddeilliannau.

Mae'r cyferbyniad rhwng Cymru a'r Alban yn hyn o beth yn drawiadol dros ben. Tra bu rhaid i gyfansoddiad datganoledig Cymru gael ei adolygu'n barhaus, cafwyd y model a grewyd i'r Alban yn Neddf yr Alban 1998 yn hynod o wydn. Heblaw am ddiwygiadau pwysig ym maes cyllid datganoledig, dim ond newidiadau mân iawn i bwerau deddfu senedd yr Alban a argymhellodd Comisiwn Calman a

Deddf yr Alban a darddodd o hwnnw.

Yn 2004 archwiliodd Comisiwn Richard drefniadau datganoli Cymru. Wrth benderfynu argymell creu Cynulliad deddfwriaethol i Gymru, fe ystyriodd a ddylid argymell model Gogledd Iwerddon neu beidio, ond fe'i gwrthododd ar y sail y "byddai'r dynesiad yma yn creu rhagor o gymhlethdod ac ansicrwydd yn y setliad." Optiodd am y model Albanaidd yn lle hynny.

Os oedd sefyllfa'r Cynulliad Cenedlaethol yn anomalaidd yn 2004, mae'r anomali wedi dyblu yn dilyn refferendwm 2011.

3.2 Pwerau a roddir - bargodiad o ddatganoli gweithredol

Mae a wnelo llawer o'r cwestiynau sy'n wynebu'r Cynulliad Cenedlaethol fel deddfwrfa â'i ddechreuadau yn gorff gweithredol. Yn Neddf 1998 cenhedlwyd y Cynulliad yn sefydliad hybrid - corff corfforaethol ar lun llywodraeth leol, â phwerau yn eiddo casgliadol i Aelodau'r Cynulliad, ond gyda system gabinet wedi'i himpio arno. Gwnaeth Deddf 2006 i ffwrdd â'r corff corfforaethol gan ffafrio gwahaniad pwerau clir rhwng y weithrediaeth - y Cabinet a'r gwasanaeth sifi - a'r ddeddfwrfa - y Cynulliad a'r Comisiwn.

Mae parhad yr arfer o restru pwerau pendol a roddwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yn tarddu i raddau helaeth o hanes trosglwyddo swyddogaethau gweithredol yn raddol i adrannau tiriogaethol (ac Ysgrifenyddion Gwladol), ers 1885 yn yr Alban ac ers 1964 yng Nghymru.

Peth digon rhesymol oedd hynny yng nghyd-destun rhoddi pwerau i Weinidogion tiriogaethol tra'n cadw deddfwrfa unedol Brydeinig ledled Lloegr, yr Alban a Chymru. Roedd disgwyl i Weinidogion, yn ddealladwy ddigon, i weithio o fewn i baramedrau'r ddeddfwrfa yr oedden yn atebol iddi.

Ond yn 1998, yn wahanol i'r Alban, cafodd yr arfer yma o roi pwerau gweithredol penodol - gyda phwer i basio deddfwriaeth isradd - ei estyn i'r Cynulliad Cenedlaethol a sefydlwyd o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. O dan y Ddeddf hon, swyddogaethau cynta'r Cynulliad Cenedlaethol yn eu hanfod oedd y rhai a oedd wedi bod gynt yn eiddo i'r Ysgrifennydd Gwladol dros Gymru, wedi'u gosod mewn 18 categori.⁴ Er fod y pwerau gweithredol a ddirprwywyd i'r Cynulliad yn cynnwys pwerau fframwaith cynyddol eang, roedden-nhw'n aros o fewn y 18 categori tan i Ddeddf 2006 roi i'r Cynulliad bwerau i basio 'Mesurau' a oedd wedi'u cyfyngu yn hytrach i 20 'maes'.⁵

Ni allai Cynulliad etholedig fodd bynnag fod yn atebol i'r Senedd ar gyfer ymarfer ei swyddogaethau gweithredol yn yr un ffordd ag Ysgrifennydd Gwladol. Doedd dim modd dal aelodau a Gweinidogion y Cynulliad yn atebol i'r un cyfrifoldeb casgliadol ag aelod o Gabinet y DG.

Mae yna gyfyngydd pellach ar bwerau'r Cynulliad i wneud deddfau sy'n atgyfnerthu'r ffaith mai pwerau gweithredol yw eu tarddiant. Ni all y Cynulliad ddim (gyda rhai eithriadau) wneud deddfau sy'n effeithio'r pwerau gweithredol⁶ sy gan Weinidogion y DG eisoes, hyd yn oed mewn meysydd lle gall y Cynulliad ddeddfu.⁷

Does dim darpariaeth gyffelyb yn yr Alban. Yn yr Alban, mae trosglwyddiad cyffredinol o swyddogaethau gweithredol i Weinidogion (drwy adran 53 Deddf yr Alban 1998) i'r graddau y bo modd gweithredu'r swyddogaethau o fewn cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig Senedd yr Alban. Mewn geiriau eraill, dilyn cymhwysedd deddfwriaethol y mae cymhwysedd gweithredol, nid y ffordd arall.

Megis ei rhagflaenydd yn 1996, seiliwyd DLIC 2006, yn rhannol o leiaf, ar y rhagosodiad bod rhaid diogelu cymhwysedd gweithredol cyfredol Gweinidogion y DG yng Nghymru. Mae pwerau gweithrediaeth Llundain yn drech na deddfwrfa Caerdydd, pwynt sy'n cael ei atgyfnerthu gan y pwerau a roddwyd i'r Ysgrifennydd Gwladol i gydsynio i'r Cynulliad ddeddfu mewn rhai achosion, ac i flocio deddfwriaeth y Cynulliad fel gweithred weithredol mewn rhai achosion.⁸

Mae hyn hefyd yn creu anhawster ymarferol gwirioneddol i rai sy'n drafftio deddfwriaeth yng Nghymru. Os na chaiff y Cynulliad ddeddfu fel ag i effeithio 'swyddogaeth gyn-cychwyniad' Gweinidogion y Goron - hyd yn oed mewn meysydd lle mae gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol - y canlyniad ymarferol yw bod angen i'r sawl sy'n hyrwyddo neu'n drafftio'r deddfwriaeth Gynulliad gadw mewn cof yr holl swyddogaethau cyn-cychwyniad. Byddai'n dasg amhosibl bron i wybod gydag unrhyw sicrwydd holl hyd a lled pwerau Gweinidog y Goron ar yr union ddyddiad perthnasol.

Ein barn ni yw ei bod yn bryd cael gwared ar yr elfennau hyn o fargodiad datganoli gweithredol, ac i dderbyn yn llawn ymhlygiadau'r rol deddfwriaethol a gafodd y Cynulliad Cenedlaethol erbyn hyn, yn dilyn Deddf Llywodraeth Cymru 2006 a gweithredu Rhan 4 wedi refferendwm 2011. Dydy model pwerau a roddir ddim yn fodel addas i Gynulliad deddfwriaethol - Senedd - sef yr hyn yw Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn ddiamau erbyn hyn.

3.3 Problem y 'ddwy restr' - ffynhonnell amwysedd a dryswch

Mae hen ddigon o dystiolaeth o'r gorffennol agos fod deddfwyr yng Nghaerdydd a San Steffan, cymdeithas sifil a'r cyhoedd ehangach yn ei chael yn anodd gwybod beth gaiff, a beth na chaiff, y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru ei wneud. Mae hyn yn codi yn bennaf gan fod Deddf 2006 yn cynnwys dwy restr: rhestr o feysydd pwnc lle caiff y Cynulliad ddeddfu, a rhestr o eithriadau. Y ddwy ran berthnasol o'r Ddeddf, i'r pwrpas yma, yw cymal 108(4) a Rhan 1 Atodlen 7.

Mae hyn yn golygu bod yna rai categorïau nas cynhwysir yn y naill restr na'r llall. Dydy hynny'n fawr o syndod, o ystyried:

1. tasg amhosibl fyddai disgrifio'n gynhwysfawr holl agweddau'r byd, na Chymru hyd yn oed, y gellid gwneud deddfau amdany;
2. dydy'r categorïau y dosbarthwn ni bethau ynddyn, y ffyrdd y dewiswn-ni ddisgrifio'r byd ynddyn, ddim yn gaëedig (100 mlyned yn ôl doedd y categori "darlledu" ddim yn bod); ac
3. am fod yna ffyrdd gwahanol o ddsbarthu pethau - tacsonomïau - fel bod modd i bethau berthyn i fwy nag un categori. Er enghraifft mae a wnelo gwaharddiad ar athrawon rhag clatsio plant â gwarchod plant, ond hefyd â chyfraith troseddu ac ag addysg.

Felly mae yna ystod eang o bethau na chan-nhw'u cynnwys yn bendol, na'u hallgau chwaith, o gymhwysedd deunydd-pwnc y Cynulliad. Maen-nhw yn limbo.

Mae modd dod â'r materion hyn allan o limbo ac i mewn i gymhwysedd deunydd-pwnc y Cynulliad drwy weithrediad cymal 108 (4) y Ddeddf, oherwydd o dan y cymal hwnnw mae darpariaeth yn perthyn i gymhwysedd y Cynulliad os yw'n 'berthynol i' un, neu fwy nag un, o'r pynciau a restrir o dan unrhyw un o'r penawdau yn Rhan 1 Atodlen 7.

Serch hynny, dydy'r ffaith fod darpariaeth yn berthynol i rywbeth nad yw wedi'i osod allan yn benodol yn Atodlen 7 DLIC 2006 ddim yn golygu ei fod yn syrthio y tu allan i gymhwysedd

deunydd-pwnc y Cynulliad. I'r gwrthwyneb, mae e o fewn y cymhwysedd hwnnw os yw'n berthynol i fater a gynhwysir yn benodol, a heb fod yn eithriad penodol. Nid mater hawdd i'w benderfynu heb astudiaeth fanwl - gan gyfreithwyr fel rheol - mo hyn a bu rhagor nag un enghraifft o rywrai'n methu â meistrolï'r cysyniad. Er enghraifft, sylw a wnaed yn fynych iawn yw na chaiff y Cynulliad ddeddfu am gyfraith troseddu, am nad yw yn Atodlen 7. Mae hynny'n anghywir. Fe gaiff wneud hynny os yw'n berthynol i bwnc a osodir allan yn benodol yn Atodlen 7. Felly fe gaiff y Cynulliad ddeddfu i greu troseddau criminal ac fe wnaeth hynny.

Mae cymhwysedd deunydd-pwnc y Cynulliad mewn rhai achosion yn lletach efallai nag a fwriadwyd, ac mewn rhai achosion yn gulach.

Mae un enghraifft o gymhwysedd deunydd-pwnc lletach nag a fwriadwyd yn berthynol i recriwtio plant i'r lluoedd arfog. Mae Pwnc 15 o Atodlen 7 DLIC 2006 yn rhoi i'r Cynulliad bwr i ddeddfu parthed 'gwarchod a lles plant a phobl ifainc'. A yw hyn yn golygu y cynhwysai cymhwysedd deunydd-pwnc y Cynulliad wahardd recriwtio i'r lluoedd arfog bobl ifainc rhwng 16 a 18 oed yng Nghymru? (Mae byddino recriwtiaid mewn brwydr yn tramgwyddo Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar lawnderau Plant.)

Mae hyn fel pe bai'n 'berthynol i' warchod a lles plant, a dydy e ddim i'w weld yn syrthio o dan unrhyw eithriad o dan unrhyw bennawd. Yn benodol (ac yn wahanol i'r sefyllfa yn yr Alban a Gogledd Iwerddon), does dim eithriad mewn perthynas â'r 'lluoedd arfog' nag 'amddiffyn'. O ganlyniad, ar yr wyneb mae fel pe bai'n syrthio o fewn cymhwysedd deunydd-pwnc y Cynulliad, er y cymerai'r lliaws nad hynny oedd y bwriad.

Yn gyferbyniol, ceir cymhwysedd deunydd-pwnc a all fod yn gulach na'r bwriad ym maes rhwystro trais yn erbyn menywod. Dydy Atodlen 7 ddim yn cyfeirio at hyn yn benodol. Mae'r geiriau penodol yn Atodlen 7 yn golygu y byddai darpariaethau i warchod menywod, hen ac ifainc, rhag trais o fewn cymhwysedd deunydd-pwnc ym mhob amgylchiad bron. O ran darpariaethau yn gwarchod categorïau eraill o fenywod mewn amgylchiadau arbennig, byddai angen special pleading i'w cael i ffitio o fewn pwerau Atodlen 7.

Fel yr esboniwyd uchod, mae'r model Cymreig o bwerau a roddir gydag eithriadau diffiniedig yn cyferbynu â'r modelau 'a gedwir' neu 'a allgaeir' i'r Alban a Gogledd Iwerddon. Mae'r ffaith fod y ddeddfwriaeth i'r Alban a Gogledd Iwerddon yn defnyddio'r gair 'cedwir' mewn gwahanol ffyrdd yn dangos rhywbeth am y dynesiad i ddatganoli. Efallai y byddai 'allgaeir' yn gywirach term.

O dan fodelau'r Alban a Gogledd Iwerddon mae problemau cysylltiedig a thacsonomiau lluosog a chategorïau sy'n gorgyffwrdd yn brinnach o lawer. Does dim modd cael categorïau yn limbo, gan mai'r sefyllfa default fydd bod y categorïau hynny o fewn i gymhwysedd, oni bai eu bod wedi'u hallgau yn bendodol. Fyddai gan Senedd yr Alban ddim problem wrth basio Deddf gynhwysfawr i warchod menywod rhag trais, gan na fyddai rhaid iddi archwilio'n fanwl a dehongli rhestr o bwerau rhoddedig manwl er mwyn penderfynu a allai basio rhyw ddarpariaeth arbennig. Byddai rhaid iddi sicrhau nad oedd darpariaeth yn berthynol i fater allgaeedig, ond man cychwyn llai bregus o lawer na'r un yng Nghymru fyddai hwnnw.

Ymhellach, yn yr Alban a Gogledd Iwerddon fel ei gilydd, fe ddefnyddir y term 'berthynol i' mewn cysylltiad â diffinio yr hyn a allgaeir o faes-pwnc cymhwysedd yn hytrach na'r hyn sy'n gynhwysedig ynddo. O dan Adran 29(2)(b) Deddf yr Alban, caiff darpariaeth ei allgau o gyhwysedd deunydd-pwnc os yw'n 'berthynol i fater a gedwir'. Felly, fyddai Senedd yr Alban ddim yn cael deddfu i wahardd recriwtio plant i'r lluoedd arfog gan y byddai'r cyfryw ddarpariaeth yn 'berthynol i' rywbeth sy wedi'i

allgau o gymhwysedd deunydd-pwnc y Senedd.

Mae anhawster ymarferol pellach parthed problem y "ddwy restr" yn codi pan fo Senedd San Steffan am wneud deddfau mewn perthynas â Chymru. Drwy gonfensiwn, os yw'r ddeddf arfaethedig yn cynnwys mater sy o fewn i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, bydd y Senedd yn ceisio Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol (CCD) gan y Cynulliad. Enghraifft ddiweddar yw'r cynng i ddiddymu Bwrdd Cyflogau Amaethyddol. Barn aelodau'r Cynulliad oedd ei fod yn berthynol i amethyddiaeth, ac felly o fewn i gymhwysedd, ac felly bod angen CCD. Barn DEFRA ar y llaw aral oedd ei fod yn berthynol i gyflogaeth, nad oedd yn fater datganoledig, ac felly nad oedd angen CCD. Ond dydy cyfraith cyflogaeth ddim yn eithriad. Mae felly yn limbo. Penderfynodd Llywodraeth Cymru osod CCD ar ei phen ei hun a gwrthodwyd hwnnw yn nes ymlaen gan Aelodau'r Cynulliad mewn sesiwn lawn.

Fel y dadleuodd Comisiwn Richard yn 2004, fyddai mabwysiadu model pwerau a gedwir, fel yn yr Alban, ddim yn golygu y byddai cymhlethdod yn diflannu o'r trefniadau yng Nghymru - fe barhan-nhw mewn meysydd lle mae cymhwyseddau deddfwrfeydd Caerdydd a San Steffan yn gorgyffwrdd. Ond, meddai Richard, "lle bo amheuaeth, bydd baich y prawf yn fanteisiol i ddatganoli - byddai materion nad oedd wedi'u cadw'n benodol i'r DG yn syrthio o fewn i gymhwysedd y Cynulliad."

Mae'n amlwg i ni bod y sgôp i amwysedd sy'n llifo'n anochel o fodel pwerau a roddir yn gyfryw ag i greu ansicrwydd diangen i lywodraeth ac yn niweidiol i atebolrwydd democrataidd eglur.

3.4 Pwerau a roddir - achos ffricsiwn ac aneffeithiolrwydd

Mae'n ddiamau i'r amwyseddau y cyfeiriwyd atyn yn yr adran flaenorol beri gwastraff amser i weinidogion a deddfwyr. Fel y dangoswyd yn glir yn adroddiadau Comisiwn Richard a Chonfensiwn Cymru Gyfan ill dau, fe gafwyd datganoli gweithredol a datganoli deddfwriaethol yn broblematig dros ben.

Fel y nodwyd uchod, gwnaed llinellau atebolrwydd yn annelwig, gan ddrysu arbenigwyr hyd yn oed, heb son am yr etholwyr. Gwastraffwyd oriau dirifedi ac afradwyd môr o ddyfeisgarwch i gael dyluniad cyfansoddiadol sylfaenol wallus i weithio. Fe wnaed gwaith y ddeddfwrfa a'r weithrediaeth ill dau yn ddiangen o aneffeithlon, ac yn llai effeithiol. O raid, dargyfeiriodd gofal am broses egni'r dosbarth gwleidyddol i ffwrdd oddi wrth ddeilliannau.

Hefyd mae'r system fel pe'n annog dynesiad gwrthwynebiadol rhwng Bae Caerdydd a San Steffan. Pan ddaeth Deddf 2006 i rym, roedd yr 20 'maes' lle'r oedd y Cynulliad i fod i wethredu gystal â bod yn wag o'r materion yr oedd gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol drostyn. Roedd y broses o lanw'r meysydd â materion fodd bynnag yn boenus. Roedd lefel y craffu a'r math a iaith a ddefnyddiodd rhai ASau wrth ddelio â cheisiadau gan Gaerdydd i ddatganoli pwerau deddfu yn awgrymu meddylfryd a oedd yn dal i weld y Cynulliad fel corff gweithredol yr oedd angen i'w bwerau (dirprwyedig) gael eu cadw o fewn terfynau a'u diffinio'n gaeth, yn hytrach na deddfwrfa ar wahan nad oedd yn ddirprwy o fath yn y byd.

Yn eironig, bu craffu San Steffan ar yr hyn roedd y Cynulliad am ei wneud fel deddfwrfa annibynnol yn fwy trwyadl o bosibl na chraffu San Steffan ar yr hyn yr oedd Gweinidogion y Swyddfa Gymreig wedi'i wneud fel gweithrediaeth ddirprwyol cyn 1999. Nid annheg yw awgrymu i rai lleisiau yn San Steffan ddefnyddio'u safle i geisio microreoli proses ddeddfu Cymru.

Dydy dod â Rhan 4 i rym, wedi refferendwm 2011, ddim wedi dileu'r duedd hon. Yr enghraifft fwyaf amlwg yw cyfeirio'r darn cyntaf o ddeddfwriaeth a basiodd y Cynulliad Cenedlaethol wedi cael y pŵer i basio Deddfau gan Lywodraeth y DG i'r Goruchaf Lys. Mae'r son ar led mai dim ond ymyriad y Twrnai

Cyffredinol a ataliodd gyfeirio'r ail ddarn o ddeddfwriaeth y Cynulliad yn yr un modd. A chaniatáu bod penderfyniad unfrydol y Goruchaf Lys i roi sêl bendith ar Ddeddf deddfau lleol Llywodraeth Leol (Cymru) yn gymorth i eglurhau pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol, mae'n dal i fod yn wir y bydd gwrthdaro dichonol a gwirioneddol yn tarddu o'r model cyfredol.

Mae'n arwyddocaol efallai na chafwyd unrhyw ymdrech erioed gan na Gweinidog na swyddog cyfraith i herio yn y llysoedd ddilysrwydd Deddf gan Senedd yr Alban na Chynulliad Gogledd Iwerddon.

Mae yna effaith lechwraidd bellach i sefyllfa anomalaidd Cymru o'i chymharu â'r modelau cyfansoddiadol a fabwysiadwyd i'r Alban a Gogledd Iwerddon. Dydy Gweinidogion y DG na swyddogion Whitehall ddim yn gallu datblygu dynesiad cyson at y berthynas â'r tair gweinyddiaeth ddatganoledig. Byddwn yn delio â'r mater yma mewn papur pellach am gyd-berthynas rynglywodraethol o fewn y DG.

3.5 Swyddogaethau gweinidogol - yr anhysbys hysbys

Rydyn ni wedi cyfeirio uchod at y ddarpariaeth sy'n rhwystro'r Cynulliad rhag deddfu fel ag i effeithio ar swyddogaethau cyn-gychwynnol Gweinidogion y Goron, hyd yn oed mewn meysydd lle mae gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol.

Canlyniad ymarferol hyn yw bod y sawl sy'n hyrwyddo neu'n drafftio deddfwriaeth y Cynulliad yn gorfod cadw'r holl swyddogaethau cyn-gychwynnol hyn yn y cof. Fyddai hyn ddim yn gymaint o broblem pe bai modd gwybod gyda pheth sicrwydd holl hyd a lled pwerau Gweinidogion y Goron ar ryw ddyddiad penodol. Byddai hynny fodd bynnag braidd yn amhosibl.

Yr anhawster yw nad yw'r pwerau hyn wedi'u diffinio na'u rhestru yn unman. Byddai dod o hyd i holl hyd a lled holl bwerau Gweinidogion y Goron yn golygu olrhain yn fanwl holl ddeddfwriaeth y DG cyn Mai 2011 i adnabod y swyddogaethau perthnasol. Mewn rhai achosion lle maen-nhw'n codi o dan y frenhinfrain, prin bod modd eu hadnabod o gwbl.

Adroddodd Pwyllgor Materion Cymreig y gallai fod yna gyfle i gael peth eglurder ynghylch pwerau'r Gweinidogion wrth gynnig diwygiadau i Atodlen 7. Fodd bynnag dywedodd y cyn-Ysgrifennydd Gwladol dros Gymru, Cheryl Gillan, wrthyn y 'buasai'n ymarfer rhy helaeth o ran amser ac adnoddau Swyddfa Cymru.'

Heb unrhyw restr o swyddogaethau Gweinidog-y-Goron perthnasol, cwestiynodd Confensiwn Cymru Gyfan a fyddai modd byth i gael eglurdeb am bwerau deddfu'r Cynulliad o dan Ran 4.

3.6 Manteision pwerau a gedwir ar gyfer Cymru i'r DG

Rydyn-ni wedi dadlau y byddai symud i fodel o ddatganoli wedi'i seilio ar roddiad cyffredinol o gymhwysedd deddfwriaethol (ac o ganlyniad weithredol), ond yn ddarostyngedig i allgaeadau, yn rhoi llawer yn rhagor o eglurdeb i hyd a lled pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol. Serch hynny nid honiad yw hwn y rhoddai Pwerau a Gedwir eglurdeb absoliwt. Mae cwestiynau ac ar dro anghytundebau yn nodwedd o gyfansoddiadau ffederal llawn hyd yn oed. Yng nghyd-destun setliad yr Alban meddai'r Arglwydd Kerr:

"...mae'n amhosibl dyfeisio siarter gynhwysfawr sy, ymhob sefyllfa posibl, yn rhagnodi'n ddi-ffael gyfyngiadau deddfu deddfwriaeth. Dyma, fel y gwelaf i bethau, yw canlyniad anochel bod llywodraeth y Deyrnas Gyfunol yn trosglwyddo rhai, neu lawer o, bwerau i

weinyddiaeth ddatganoledig tra'n neilltuo, neu fel y dywedir gadw, rhai materion eraill i'r Senedd yn San Steffan. Bydd pa un a yw Deddf arbennig gan Senedd yr Alban yn syrthio o fewn ei chymwysedd deddfwriaethol, i raddau helaeth felly, yn dibynnu ar ystyriaeth o ddarpariaethau arbennig y deddfiad sy dan sylw."

Dyma bwynt y dychwelwn ni ato yn adran nesaf y papur hwn.

Serch hynny, a siarad yn gyffredinol, mae'n amlwg bod gan bobl yr Alban a'u deddfwyr ragor o sicrwydd ac eglurder ynghylch hyd a lled y pwerau sy'n bod ar y lefel ddatganoledig nag sy gan ddinasyddion a deddfwyr Cymru. Ffaith anwadadwy bellach yw bod setliad datganoli'r Alban wedi bod yn hynod o sefydlog, o'i gyferbynu'n llwyr â phrofiad Cymru. Fe gâi llywodraethiant Cymru ei gryfhau'n ddirfawr gan symudiad i fodel pwerau a gedwir.

Fe ddadleuwn ni hefyd y byddai'r DG yn gyfan yn elwa, yn bennaf drwy i'r cyfryw ddatbygiad leihau nifer yr anghydfodau rhwng Llundain a Chaerdydd ynghylch cymwyseddau a'u canlyniadau.

Byddai hefyd yn cael gwared ar anhawster dichonol pellach sy'n uniongyrchol berthnasol i gyllido'r Cynulliad - ffactor a amlygwyd gan aelod o'n pwyllgor llywio, Gerry Holtham, cyn-gadeirydd Comisiwn Holtham. Wrth sylwi ar effaith penderfyniadau cyllido yn ac i Loegr ar grant bloc Cymru, meddai:

'os symudir gwariant rhwng adrannau sy â chanlyniadolion gwahanol (hy os bernir bod eu gwariant yn ddatganoledig i wahanol raddau) yna fe effeithir ar y grant hyd yn oed os yw lefel crynswth y gwariant yn ddigynnewid. Mae Cymru'n fwy tebyg o gael ei heffeithio gan hyn na'r Alban. Mae model pwerau-a-gedwir yr Alban yn golygu bod y rhan fwyaf o bethau wedi'u datganoli'n ddiamwys i'r Alban ac felly fydd switsio gwariant rhwng gwahanol benawdau neu fwyafrif o adrannau yn cael fawr o effaith yn gyffredinol. Setliad mwy anniben o lawer sy gan Gymru. Felly mae'n haws i benderfyniadau Seisnig fod yn symud gwariant yn groes i'r 'ymyl danheddog' yna ac felly newid y grant bloc Cymreig.'

Ei gasgliad yw y 'dylai datganoli Cymreig symud i fodel pwerau a gedwir drwy leihau achosion dichonol gwrthdaro neu ddryswch'.⁹

Mae'n anodd dychymygu pa wrthynebiad a allai fod i leihau achosion potensial o dyndra a gwrthdaro posibl rhwng gwladwriaeth y DG ac un o'i elfennau cyfansoddol. Ond mae yna fuddion dichonol pellach i'r DG yn ehangach a allai ganlyn o gyflwyno Pwerau a Gedwir i Gymru.

Yn gyntaf, byddai rhagor o gysondeb rhwng y goruchwyliaethau datganolaidd sy mewn grym ar draws y tair tiriogaeth ddatganoledig yn hwyluso ymdrechion i roi gwell trefn ar reolaeth diriogaethol y wladwriaeth. Yn bresennol, mae gwahaniaethau nid yn unig yn y meysydd polisi a ddatganolwyd ond hefyd, yn allweddol, yn y sail gyfansoddiadol ar gyfer datganoli, yn fodd i gymhlethu'n fawr y dasg o sicrhau bod Whitehall yn sensitif i effeithiau'i phenderfyniadau ar Gymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon. Bargen wael y mae Cymru'n ei gael yn y mater hwn oherwydd y cyfuniad o ddiffyg pwysau gwleidyddol a chymhlethod yr oruchwyliaeth. Fe roddai cysondeb felly nid yn unig statws a thriniaeth fwy cyfartal ond hefyd berthynas rynglywodraethol fwy effeithiol o fewn y DG.

Yn ail, fe welwn ar hyn o bryd gryfhau galwadau yn Lloegr am gydnabyddiaeth lawn fel rhan gyfansoddol o'r Undeb yn hytrach na chategori gweddilliol a adawyd o ganlyniad i ddatganoli i genhedloedd a thiriogaethau eraill. Mae Comisiwn McKay ar hyn o bryd yn ystyried gweithdrefnau Ty'r Cyffredin yng ngoleuni hyn a thebyg y bydd yn argymhell rhyw ffurf ar Bwyllgor Lloegr i Ddeddfau Lloegr - amrywiad ar bolisi a gafodd ei gynnig i'r etholwyr mewn tri etholiad gan y Blaid Geidwadol, ac sy fel

pe'n ennill ffafr gynyddol mewn rhannau o'r Blaid Lafur.

Mewn sefyllfa felly fe ddaw'r gallu i benodi'n fwy clir nag sy ar hyn o bryd yn bosibl beth yn union sy'n fater/cyfraith i Loegr yn gwestiwn tra phwysig. Mae'n amlwg yr hwylusir y dasg hon gan symudiad at bwerau a gedwir i Gymru, a byddai'n cael ei bwysleisio ymhellach gan sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig. Felly mae gan setliad diwygiedig i Gymru rol bwysig i'w chwarae yn y gwaith o wneud y DG yn gyfan yn decach ac yn fwy cyfartal i genedl gyfansoddol fwyaf yr Undeb.

3.7 Datrysiadau

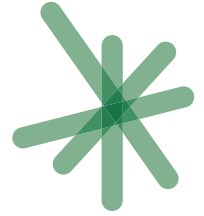
Yn ein barn ni mae pedawr dull posibl o ddelio â gwendidau model pwerau a roddir:

1. Allgau o gymhwysedd deunydd-pwnc bopeth nas rhoddwyd yn benodol. O ran ei effaith, byddai hyn yn ddrychddelwedd o fodlau'r Alban a Gogledd Iwerddon. Gallai roi eglurdeb, ond ar draul cyfyngu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Ymhob achos bron lle mae yna dacsonomiâu lluosog posibl a chategoriâu'n gorgyffwrdd, fyddai dim modd i'r Cynulliad ddeddfu.
2. Estyn categorïau yr eithriadau, fel eu bod yn cynnwys, ar ben yr eithriadau cyfredol, o leiaf yr ardaloedd sy wedi'u hallgau ar hyn o bryd o gymhwysedd deunydd-pwnc Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon. Mae dau anhawster yn codi. Yn gyntaf, gall fod rhai materion sy wedi'u penodi i fod o fewn cymhwysedd deunydd-pwnc y Cynulliad sy wedi'u hallgau o ddeddfwrfeydd eraill. Yn ail ac yn ddyfnach, tra bod y datrysiad hwn yn delio â phroblem cymhwysedd sy o bosibl yn rhy eang, dydy e ddim yn delio â phroblem cymhwysedd sy'n rhy gul - megis yr un uchod sy'n berthynol i drais yn erbyn menywod - gan nad yw rhestr y pynciau a roddwyd yn newid.
3. Cyfuno 'r dull blaenorol â rhestr fwy hael o bynciau a roddwyd y câi'r Cynulliad ddeddfu arnyn. Fe roddai hyn hyblygrwydd o fwy i'r Cynulliad, eithr gan adael ardaloedd limbo.
4. Cymhwyso model pwerau a gedwir i Gymru. Fe gâi hyn wared ar y rhan fwyaf o ardaloedd limbo a delio â phroblem cymhwysedd rhy eang a rhy gul. Fe olygai lawer mwy o sicrwydd ynghylch cymhwysedd deunydd-pwnc sylfaenol y Cynulliad. Fe arbedai dwr o waith i Weinidogion Cymru a'u staff ac i Comisiwn y Cynulliad. Fe gychwynai'r gwaith o osod cyd-berthynas Bae Caerdydd a San Steffan ar sail fwy oedolaidd. Fe rôl eglurdeb i'r cyhoedd a chymdeithas sifil. Dyma'r ateb gorau, a dyma'r adeg iawn i'w roi ar waith.

Nodiadau

- 1 Comisiwn Cyfraith yr Alban, *Sylwadau ar Papur Gwyn 'Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales'* Memorandwm rhif 32. 18 Mehefin 1976
- 2 Swyddfa'r Alban, *Senedd yr Alban*, CM 3658 (Llundain, Stationery Office, Gorffennaf 1997) para 4.3
- 3 Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gwir Anrh. Peter Hain AS, Ysgrifenydd Gwladol Cymru, a'r Gwir Anrh. Rhodri Morgan AC, Prif Wenidog Cymru i'r Pwyllgor Materion Cymreig, Tystiolaeth 58
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmwelaf/551/551.pdf>
- 4 Mi oeddent: 1. Amaethyddiaeth, coedwigoedd, pysgota a bwyd; 2. Cerfluniau a adeiladau hanesyddol; 3. Celfyddydau (gan gynnwys amgueddfeydd, galeriau a llyfrgelloedd); 4. Datblygiad economaidd; 5. Addysg a hyfforddiant; 6. Amgylchedd; 7. Iechyd a Gwasanaethau Iechyd; 8. Prifffyrdd; 9. Tai; 10. Diwydiant; 11. Llywodraeth Leol; 12. Gwasanaethau Cymdeithasol; 13. Chwaraeon a Hamdden; 14. Twristiaeth; 15. Cynllunio Tref a Gwledig; 16. Trafnidiaeth; 17. Amddifynfeydd dwr a llifogydd; 18. Yr iaith Gymraeg.
- 5 Mi oeddent: 1. Amaethyddiaeth, coedwigoedd, pysgota a datblygiad gwledig; 2. Cerfluniau a adeiladau hanesyddol; 3. Celfyddydau; 4. Datblygiad economaidd; 5. Addysg a hyfforddiant; 6. Amgylchedd; 7. Gwasanaethau Tân ac Achub; 8. Bwyd; 9. Iechyd a Gwasanaethau Iechyd; 10. Prifffyrdd; 11. Tai; 12. Llywodraeth Leol; 13. Cynulliad Cenedlaethol Cymru; 15. Gweinyddiaeth Cyhoeddus; 15. Lles cymdeithasol; 16. Chwaraeon a Hamdden; 17. Twristiaeth; 18. Cynllunio Tref a Gwledig; 19. Amddifynfeydd dwr a llifogydd; 20. Yr iaith Gymraeg.
- 6 Mae hwn yn cyfeirio i'r dyddiad pryd wnaeth pŵer y Cynulliad i ddeddfu dod i rym h.y. ar ol Etholiad Cyffredinol cyntaf y Cynulliad ar ôl refferendwm 2011.
- 7 Para 1 o Rhan 2 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006
- 8 *By virtue of s.114 of GOWA 2006 the Secretary of State has (extensive) powers to intervene where an Assembly Act may adversely affect non-devolved matters; water supply, resources or quality in England; the law operating in England; or UK international obligations.*
- 9 <http://www.clickonwales.org/2012/07/english-votes-for-english-laws-a-flexible-solution/>

4



Cynseiliau yr Alban a Gogledd Iwerddon

Mae'r adran ganlynol yn trafod pwerau a gedwir mewn perthynas â Chymru.

4.1 Cynseiliau yr Alban a Gogledd Iwerddon

A chymryd bod model pwerau a gedwir yn well dewis na'r model cyfredol, mae gofyn yn awr i ystyried pa feysydd y dylid eu cadw i Lywodraeth y DG.

Mae'r trefniadau i'r Alban a Gogledd Iwerddon yn cynnig dau ddynesiad gwahanol i ddiffinio a delio â'r meysydd hyn.

O dan Adran 29 Deddf yr Alban 1998, mae mater y tu hwnt i gymhwysedd Senedd yr Alban os

- (a) y byddai'n ffurfio rhan o gyfraith gwlad neu diriogaeth arall na'r Alban, neu'n rhoi i neu dynnu i ffwrdd swyddogaeth heb fod yn weithredol i neu fod a wnelo hi â'r Alban,
- (b) ei fod yn berthynol i faterion a gedwir (a osodwyd allan yn Atodlen 5),
- (c) ei fod yn bylchu'r cyfyngiadau yn Atodlen 4,
- (d) ei fod yn anghysonadwy ag un o iawnderau Confensiwn neu gyfraith yr UE,
- (e) y byddai'n symud yr Arglwydd Adfocat o'i safle yn bennaeth systemau erlyn troseddau ac ymchwilio i farwolaethau yn yr Alban.

Mae modd diwygio Atodlen 4 a 5 drwy Orchymyn yn y Cyngor.

Mae Deddf Gogledd Iwerddon 1998 yn gwahaniaethu rhwng materion sy wedi'u heithrio, eu cadw a'u trosglwyddo:

Ystyr "mater a eithrir" yw unrhyw fater sy'n syrthio o fewn disgrifiad a benodir yn Atodlen 2;
ystyr "mater a gedwir" yw unrhyw fater sy'n syrthio o fewn disgrifiad a benodir yn Atodlen 3;
ystyr "mater a drosglwyddir" yw unrhyw fater nad yw'n fater a eithrir nag a gedwir.

Mater a eithrir yw un na chaiff Cynulliad Gogledd Iwerddon ddeddfu arno o gwbl.¹⁰

Mater a gedwir yw un y caiff Cynulliad Gogledd Iwerddon ddeddfu arno ond dim ond gyda chydysyniad yr Ysgrifennydd Gwladol (Adran 8(a)).

Mae yna ddarpariaethau sy'n galluogi materion a gedwir i ddod yn faterion a drosglwyddir a vice versa, drwy Orchymynion yn y Cyngor. Enghraifft amlwg o'r broses yma oedd newid statws heddlua o fater a gedwir i fater a drosglwyddir yng Ngogledd Iwerddon.

Does dim darpariaethau cyffelyb i alluogi materion eithriedig i newid eu statws.

Y cwestiwn cyntaf i Gymru yw pa un a fyddai'r naill neu'r llall o'r modelau hyn yn addas, ac os felly pun? Yn ein barn ni mae'r model Albanaidd yn amlwg yn fwy addas i Gymru. Mae iddo'r fantais o ganiatáu datganoli pellach ym mhob achos (bron) drwy Orchymyn yn y Cyngor. Mewn cyferbyniad mae model Gogledd Iwerddon yn dioddef o ddau faen tramgwydd, sef yr angen, mewn sawl achos, am gydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol, a'r anallu mewn rhai achosion i ddatganoli ymhellach heb Ddeddf Seneddol. Mae hyn yn adlewyrchu, yn rhannol o leiaf, y pegynnu gwleidyddol a'r potensial am drais, sefyllfa nad yw'n bod o gwbl yng Nghymru.

4.2 Argymhellion ar gyfer pwerau a roddir yn achos Cymru

Pa feysydd y dylid eu cadw i Senedd y DG yn achos Cymru? Dydyn ni ddim wedi archwilio'r holl faterion a gadwyd a'r eithriadau yn fanwl, ond mae'n ymddangos i ni fod Deddf yr Alban 1998 yn waelodlin defnyddiol i'r hyn y dylid ei gadw yn y cyd-destun Cymreig. Y cwestiwn yw i ba raddau y dylai fod rhagor o gadw, neu lai o gadw, yng Nghymru.

Mae Deddf yr Alban yn gwahaniaethu rhwng "Materion Cyffredinol a Gedwir" (megis y cyfansoddiad, materion tramor, amddiffyn, mewnfudo, nad yw llawer ohonyn-nhw wedi'u hallgau yn benodol o gymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cymru) a "Materion Penodol a Gedwir" sy'n cyfro ardaloedd manwl, er enghraifft, "Creu, gweithrediad, rheoleiddio a diddymiad mathau o asosiasynau busnes".¹¹

Rydyn ni'n pwysleisio ein bod yn y papur hwn yn mabwysiadu dynesiad "brwsh-bras", gan edrych ar ardaloedd "mawr" o gymhwysedd. Bydd angen gwaith manwl i osod allan hyd a lled pwerau a gedwir yn fanwl. Parthed hyn, rydyn-ni'n dechrau o fan cychwyn defnyddiol arall, sef Comisiwn Richard, a gynigiodd y rhestr ganlynol o faterion lefel-uchel:

'y Cyfansoddiad, amddiffyn, polisi cyllidol a monetaraidd, mewnfudo a chenedligrwydd, monopoliau ac uniadau, deddfwriaeth cyflogi, y rhan fwyaf o faterion ynni, gwasanaethau rheilffyrdd (ac eithrio grantiau), nawdd cymdeithasol, trefniadau etholiadol (ac eithrio etholiadau lleol), y rhan fwyaf o gyfraith cwmni a masnach, darlledu, cyfle cyfartal, heddlu a chyfiawnder troseddol.'¹²

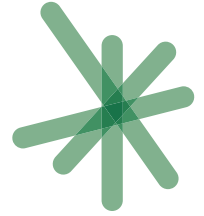
Hyd yn oed o fewn y rhestr hon mae yna erbyn hyn nifer a ardaloedd lle y byddai datganoli ychwaneg o gymhwysedd deddfwriaethol i Gymru yn fuddiol. Yn arbennig, ein barn ni yw bod achos o blaid datganoli cymhwysedd deddfwriaethol i Gynulliad Cymru dros ddarlledu a'r heddlu. Mae'r rhesymu sy'n cefnogi'r argymhellion hyn i'w weld yn yr adran nesaf ar swyddogaethau a chapâsiti.

Nodiadau

10 ar wahan i'r rheiny sydd yn atodol i ddarpariaethau sydd yn ymwneud a materion wedi'u neilltuo neu wedi'u trosglwyddo

11 Deddf Llywodraeth yr Alban 1998 Atodlen 5 Rhan 11 Pennaeth C Masnach a Diwydiant C1

12 Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru tud. 250



Awdurdodaeth Gyfreithiol i Gymru

Dadleuodd Peter Hain a Rhodri Morgan yn 2005 y byddai model pwerau a gedwir, am nad oes gan Gymru ei system a'i sefydliadau cyfreithiol ei hun, ac am ei bod yn rhannu awdurdodaeth gyfreithiol ar-y-cyd â Lloegr, yn gymhleth, ac y gallai esgor ar ganlyniadau pellgyrhaeddol yn nhermau'r awdurdodaeth gyfreithiol gyffredin.

Crybwyllwyd ynghynt yn ein cyflwyniad i Hain a Morgan ddadlau y gall Senedd yr Alban, o dan Ddeddf yr Alban, wneud newidiadau i egwyddorion cyfreithiol sylfaenol. Ystyrid na ddylai Cymru ar y llaw arall ddim ond gwneud deddfau a fyddai'n berthnasol i weithgareddau yng Nghymru oherwydd awdurdodaeth sengl unedig Cymru-a-Lloegr. Fe greden nhw y byddai rhaid i'r llysoedd weithredu cyfreithiau gwahanol ac oblegid hynny y byddai rhaid wrth systemau gwahanol o addysg gyfreithiol, gwahanol setiau o farnwyr a chyfreithwyr a gwahanol lysoedd pe bai'r Cynulliad yn newid egwyddorion cyfreithiol sylfaenol.

Dadleuwyd uchod bod pwerau deddfu'r Cynulliad o dan Ran 4 DLIC 2006 yn ymestyn erbyn hyn i 'egwyddorion cyfreithiol sylfaenol' ar yr amod eu bod yn 'berthynol i' bynciau Atodlen 7. Eisoes mae llysoedd yng Nghymru a Lloegr yn gorfod gweithredu gwahanol gyfreithiau: cyfreithiau sy'n gymwys dim ond i Gymru, a chyfreithiau sy'n gymwys dim ond i Loegr, ac yn wir maen-nhw wedi gwneud hynny ers yr 19fed ganrif. Fodd bynnag, mae ymwahanu pellach yn debyg o ddigwydd rhwng y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru a'r gyfraith sy'n gymwys yn Lloegr, nid yn unig oherwydd i'r Cynulliad gael pwerau deddfu ychwanegol, ond oherwydd bod Senedd y DG yn debyg o basio rhagor o ddeddfwriaeth, mewn meysydd a ddatganolwyd i Gymru, sy'n gymwys yn Lloegr yn unig.

Ar hyn o bryd mae Cymru yn rhan o un awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru a Lloegr. Dim ond 'mewn perthynas â Chymru' y caiff deddfau eu gwneud gan Gynulliad Cymru, ond maen-nhw'n 'ymestyn i' Gymru a Lloegr, sy'n golygu y gallai ynadon Nottingham - o leiaf mewn theori - glywed achos rhywun sy'n cael ei erlyn am wneud rhywbeth sy'n drosedd griminal yn groes i Ddeddf Cynulliad, er y gall na fyddai'r peth hwnnw yn drosedd yn Lloegr.

Penderfyniad gwleidyddol yw a ddylid creu awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig. Mae awdurdodaethau yn gwahaniaethu o ran eu natur y naill oddi wrth y llall ac mae sawl diffiniad posibl. Yn ein barn ni nodwedd hanfodol awdurdodaeth wahanol o fewn y DG yw cael ei gydnabod fel y cyfryw gan y gyfraith. Yn achos Cymru, ystyr hynny fyddai creu awdurdodaeth Gymreig drwy Ddeddf Seneddol, fel y crewyd awdurdodaeth Gogledd Iwerddon yn y ganrif ddiwethaf. Gan lysoedd yng Nghymru y byddai'r awdurdod ollgynhwysol dros achosion yn codi yng Nghymru.

Honnir yn fynych fod i “awdurdodaeth” dair nodwedd: tiriogaeth ddiffiniedig, corff o gyfraith a sefydliadau cyfreithiol a system o llysoedd ar wahan.

Mae Cymru yn diriogaeth ddiffiniedig.

Mae yna hefyd gorff o gyfraith y gellir ei ystyried yn gyfraith Gymreig yn codi o union fodolaeth y trefniadau cyfansoddiadol sy'n ymwneud â Chymru yn unig ac o'r ymwahanu a achosir gan ddeddfwriaeth (yn gymaint oherwydd disymudedd ag oherwydd momentwm) rhwng y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru a'r hyn sy'n gymwys yn Lloegr. Fel yn achos Gogledd Iwerddon, ac awdurdodaethau megis Awstralia a Seland Newydd, sail y gyfraith honno yw'r Gyfraith Gyffredin.

Mor belled ag y mae sefydliadau cyfreithiol a systemau llysoedd yn y cwestiwn, mae cyfres a newidiadau yn system y llysoedd ers datganoli wedi dylunio Cymru yn gynyddol yn bau arwahanol o weithgaredd barnwrol, er nad yw yn ffurfiol yn awdurdodaeth ar wahan. Ymysg y datblygiadau mae

- aleinio ffiniau fel ag i wneud Cymru'n ardal weinyddol wahanol o fewn yr HMCTS
- dynodi barnwyr Llysoedd Sifil, Marsiandiol a Siawnsri i Gymru
- gwrandio achosion o arolwg barnwrol, yn arbennig rai y mae a wnelon-nhw â phenderfyniadau awdurdodau cyhoeddus Cymru, yn cynnwys y Cynulliad Cenedlaethol, gan y Llys Gweinyddol y eistedd yng Nghymru
- eisteddiadau cyson o'r Llys Apêl yng Nghaerdydd
- sefydlu Llys Siawnsri yng Nghymru
- penodi barnwr Uchel Lys Cymraeg
- penderfyniad y Tribiwnllys Apeliadau Cyflogaeth i eistedd yng Nghymru¹³

Ar ben hyn oll mae tribiwnllysoedd Cymreig arwahanol yn bod - er enghraifft, Tribiwnllys Adolygu Iechyd Meddwl, Tribiwnllys Tiroedd Amaethyddol a Thribiwnllys Cosb Traffig, ac mae hawl gan y Cynulliad i osod fyny dribiwnllysoedd megis Tribiwnllys yr Iaith Gymraeg a sefydlwyd gan Fesur yr Iaith Gymraeg (Cymru) 2011.

Mae yna hefyd sefydliadau barnwrol arwahanol i Gymru:

- Pwyllgor Cyngor y Barnwyr i Gymru
- Asosiasion y Barnwyr i Gymru
- Fforwm Cadeiryddion Meinciau Cymru
- Asosiasionau Barnwyr Cylchdaith ac Ardal yn meddu ar ddimensiwn Cymreig
- Pwyllgor Cymreig o'r Coleg Barnwrol i gael ei sefydlu
- Swyddfa Cymdeithas y Gyfraith yng Nghymru

Byddai ffurfioli'r datblygiadau yma drwy sefydlu awdurdodaeth Gymreig o dan Ddeddf Seneddol yn help i greu eglurdeb a chysondeb rhwng Cymru, Gogledd Iwerddon a'r Alban. Mater o synnwyr cyffredin cyfansoddiadol a gwleidyddol yw bod cyfreithiau a wneir ac a weithredir yng Nghymru yn cael eu gweinyddu yng Nghymru. Ar y sail yna rydyn ni'n argymhell mai dim ond i Gymru y dylai'r cyfryw gyfreithiau ymestyn, pa un a greir awdurdodaeth Gymreig neu beidio. Rydyn ni'n barnu y dylai pob achos sy'n delio â deddfwriaeth nad yw'n gymwys ond yng Nghymru gychwyn neu gael ei restru neu ei glywed yng Nghymru (er mwyn osgoi problem “Ynadon Nottingham” a grybwyllwyd uchod).

Fe gredwn ni hefyd ei bod yn acsiomatig - pun a gaiff awdurdodaeth Gymreig ei chreu neu beidio - mai llysoedd Cymru a ddylai benderfynu achosion ar sail Cyfraith Gymreig arwahanol lle bo honno'n

gymwys, ac y caiff pob cyfreithiwr gynghori a chynrychioli ei ch/gleientiaid ar y sail yna hefyd. Felly, pa un a gydnabyddir awdurdodaeth Gymreig ar wahan yn ffurfiol neu beidio, dylai fod angen i gyfreithwyr sy'n cynghori cleientiaid, a barnwyr sy'n gwrando achosion, yng Nghymru ddangos eu bod yn gymwys i wneud hynny.

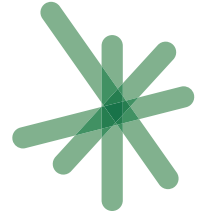
O ystyried twf y corff o gyfraith Gymreig sylfaenol arwahanol, rydyn ni o'r farn hefyd y dylid penodi barnwr â chanddi/o arbenigedd yng nghyfraith Cymru i'r Goruchaf Lys. Rydyn ni o'r farn hefyd y byddai sefydlu Comisiwn Cyfraith i Gymru yn hanfodol, er mwyn blaenori'r materion hynny sy'n bwysig i bobl Cymru.

I bob golwg mae yna dir cyffredin, hyd yn oed ymysg rhai na fu gynt yn bleidiol i ddatganoli, y daw awdurdodaeth Gymreig arwahanol, neu rywbeth tebyg iawn i hynny, i'r fei. Gan hynny ein barn ni yw bod rhaid rhag-gynllunio i'r newid cyfansoddiadol hwnnw, yn hytrach na gadael iddo ymaddangos mewn modd graddol, ad hoc a direolaeth. Ein barn ni yw y dylai unrhyw Ddeddf Seneddol yn sefydlu model pwerau a gedwir ddarparu hefyd at sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig.

Nodiadau

- 13 Fel nodir yn Adroddiad Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad mewn i Awdurdodaeth Gyfreithiol ar wahan i Gymru <http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-business-fourth-assembly-laiddocs/cr-ld9135-e.pdf?langoption=3&ttitle=CR-LD9135%20-%20Constitutional%20and%20Legislative%20Affairs%20Committee%20-%20Inquiry%20into%20a%20Separate%20Welsh%20Jurisdiction>

6



Pwerau a Chapásiti

Nid mater dirgel o haniaethau cyfreithiol mo'r dewis rhwng modelau pwerau a roddir neu a gedwir, o bell ffordd. Byddai symud i bwerau a gedwir yn gosod swyddogaethau newydd pwysig ar y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru. Byddai hefyd yn golygu sawl sialens i gapásiti'r sefydliadau yn ogystal ag i gymdeithas sifil Cymru yn gyfan. Byddai gofyn cael ystyriaeth gan bleidiau gwleidyddol, cymeradwyaeth mewn etholiadau cyffredinol, a deddfwriaeth bellach, i'r cyfryw newid. Yn ei thystiolaeth i'r Comisiwn fe awgrymodd Llywodraeth Cymru na fyddai system pwerau a gedwir, o bosibl, yn dod i weithrediad tan ar ôl etholiad Cynulliad yn 2020 neu 2021.

Yn ein barn ni, dyma amserlen ry geidwadol o lawer. Dylai fod modd dwyn Bil ymlaen, man pellaf, yn y sesiwn Seneddol yn syth ar ôl etholiad Cynulliad 2016 gyda golwg ar weithredu yn gynnar yn y tymor Cynulliad hwnnw. Serch hynny, rydyn ni'n cydnabod dichonoldeb gohirio ac wedi ystyried yr hyn allai ddigwydd yn yr interim. Rydyn ni'n nodi hefyd farn Llywodraeth Cymru 'y gall newidiadau i gymhwysedd gweithredol gweinidogion ddigwydd ar adeg a gyd-gytunwyd cyn hynny, wrth i'r setliad cyfredol ddatblygu'n organaidd'.

Yn y cyd-destun hwn fe deimlodd prosiect y DG Undeb sy'n Newid y dylai ystyried digonolrwydd y pwerau cyfredol ac asesu dichonoldeb cymryd at gyfrifoldeb am feysydd a materion ehangach.

Comisiynodd ein Gweithgor ar Bwerau, Creffu, Capásiti ac Atebolrwydd gyfres o bapurau ymchwil i archwilio'r achos o blaid datganoli cyfrifoldebau a phwerau ychwanegol a gallu sefydliadau Cymru i ymgymryd â nhw. Roedd hi'n amhosibl i gynnal rhaglen ymchwil gynhwysfawr i holl ardaloedd cymhwysedd cyfredol a dichonol, felly penodwyd nifer o ardaloedd swyddogaeth a'u harchwilio er mwyn darlunio agweddau o gryfder a gwendid sy'n bod oherwydd y strwythurau cyfredol. Mae gwneud hynny wedi rhoi i ni ymdeimlad o'r buddion swyddogaethol a ddôl yn sgîl symudiad cynhwysfawr i bwerau a gedwir.

Comisynwyd papurau ar y materion canlynol::

Pwerau

Ynni, Trafnidiaeth, Lles, Heddlua a Darlledu.

Capásiti

Y Cynulliad Cenedlaethol, gwasanaeth sifil Cymru, cymdeithas sifil Cymru, Ewrop

Mae'r papurau yma ar gael ar wefan y DG Undeb sy'n Newid.

Mae'r papurau dan y pennawd cyntaf yn archwilio'r achos o blaid datganoli cyfrifoldebau arwyddocaol newydd, naill ai faterion neu feysydd, i'r lefel Gymreig. Mae mantais cael pwerau sy'n ddigon eang i allu integreiddio a chydlynu polisi yn hunan-amlwg. Mae'r rhestr enghreifftiau yma ymhell o fod yn ddisbyddol, ond gydag un eithriad, Nawdd Cymdeithasol(1) pynciau yw'r rhain y bu trafod bywiog ynghylch datganoli pellach yn eu cylch. Ymgynghorodd yr awduron ag arbenigwyr a phartion â diddordeb wrth ystyried y cwestiynau a gwneud argymhellion.

Wedi derbyn y papurau, cymerwyd dau gam pellach

- i) Craffwyd ar bob papur mewn trafodaeth o gylch y bwrdd, gydag arbenigwyr yn bresnol
- ii) Ystyriodd y Gweithgor yr hyn a ddeillodd o'r broses a chytuno ar safbwynt, gan ddwyn i gof benderfyniad pwyllgor llywio DGUS i argymhell mabwysiadu model pwerau a gedwir, a gymeradwyodd y gweithgor yn llwyr.

6.1 Pwerau

Mae tri maes lle rydyn ni am herio cadw pwerau fel ar hyn o bryd i Senedd y DG, er fod y cyfryw gadw yn gynwysedig yn Neddf yr Alban 1998. Dyma nhw

- Darlledu
- Heddlua, a chyfraith troseddu a chyfraith masnach yn gyfan
- Cyfraith masnachol

6.1.1 Darlledu

Mae darlledu yn faes o bwys yn rhinwedd ei gyfraniad allweddol i ddatblygiad bywyd diwylliannol Cymru, yn cynnwys hyrwyddo'r Gymraeg, ymwneud dyddiol y cyfryngau â bywyd cyhoeddus a'i rol yn craffu ar bolisi a gweithgarwch gwleidyddol. Dydy perchnogaeth a chontrôl canolog ar gyfryngau darlledu na thra-argwyddiaeth y wasg Lundeinig ddim yn cydweddu'n gysurus â realiti llywodraeth ddatganoledig.

Fe welen ni y faith nad oes gan na'r Cynulliad Cenedlaethol na Llywodraeth Cymru unrhyw gyfrifoldeb ffurfiol ar ddarlledu yng Nghymru yn anomalaidd ac yn ddrwg i ddemocratiaeth hoenus ac ymroddedig. Ar yr un pryd, rydyn-ni'n cydnabod mai lefel y DG sy orau i ddelifro rhai swyddogaethau allweddol, gan gofio hefyd fod yna ddimesiwn Ewropeaidd o bwys. Dyma un maes felly lle mae'n briodol rhannu cyfrifoldeb rhwng lefelau y DG a Chymru.

Rydyn-ni'n argymhell fel a ganlyn::

1. Trosoglwyddo cyfrifoldeb llawn dros S4C i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru, gyda'r gweinidog Gymreig perthnasol yn gyfrifol am benodi Cadeirydd ac aelodau Awdurdod S4C
2. Aelod Cymreig ymddiriedolaeth y BBC i fod yn benodiad ar y cyd gan y gweinidog Gymreig a DCMS
3. Ymddiriedolaethau Darlledu Cenedlaethol i ddisodli Cynghorau Cynulleidfyr BBC ac i gael cyfrifoldeb am bolisi, cynnwys a dyrannu adnoddau am yr holl wasanaethau a ddaperir yn unig i gynulleidfaoedd eu priod wledydd
4. Gweinidogion Cymru i benodi cynrychiolwyr i brif fwrdd Ofcom

5. cyfrifoldeb am bolisi radio a chymuned lleol a thrwyddedu i gael ei drafod gan Bwyllgor Ymgynghorol Cymru Ofcom, wedi'i ailenwi.

6.1.2 Heddlua

Fe ddeilliai ystod o fantesion o ddatganoli heddlua i Gymru. Fe hwylusai weithio mewn partneriaeth, gan sbarduno diwygio gwasanaethau cyhoeddus ym meysydd cysylltiedig diogelwch cymunedol, ac fe barai i weinidogion Llywodraeth Cymru ddod yn hyddysg ym materion yr heddlu. Ddi llinellau atebolrwydd rhwng heddluoedd, Comisiynwyr yr Heddlu a Throseddau a Llywodraeth Cymru, a lawn cyn bwysiced y cyhoedd, yn fwy eglur. Gellid aleinio'r system yn llawn â system gyfiawnder troseddol Gymreig. Fe greai gydlynrwydd ac atebolrwydd yn lleol.

Mae'n wir bod yna bryderon ynghylch pa flaenoriaeth a roddai Llywodraeth Gymreig i heddlua o'i gymharu â meysydd polisi allweddol eraill, ond ni welwn ni ddim bod hon yn ystyriaeth ddilys wrth benderfynu a ddylai heddlua fod yn swyddogaeth ddatganoledig. Wrth sicrhau atebolrwydd democrataidd, ddylai'r presennol ddim rhagdybio, na rhag-gipio'r dyfodol.

Byddai rhaid cael trefniadau newydd ar weithredu cyd-gymorth rhwng heddluoedd. Byddai angen eglurder ynghylch sut y câi gweithgareddau trawsffiniol eu trefnu a'u cyllido. Mae'r un peth yn wir am y ffordd y rhyngweithiai heddluoedd Cymru â chyrrff ar lefel y DG megis yr Asiantaeth Droseddau Wladol a'i adrannau cyfansoddol.

Mae'n amlwg y byddai ymhlygiadau capasiti sylweddol i ddatganoli heddlua ac mae yna gwestiynau i'w hystyried wrth benderfynu pryd.

6.1.3 Cyfiawnder Troseddol a Chyfraith Troseddu

Byddai 'cadw' meysydd cyfan 'Cyfraith Fasnachol' a 'Chyfiawnder Troseddol' yn arwain at anawsterau a allai gyfyngu'n amhriodol ar bwerau deddfu'r Cynulliad. Mae hyn am fod dichon i'r ddau gynnwys ardaloedd enfawr o gymhwysedd deddfwriaethol sy'n oll-ddylanwadol; yn yr achos cyntaf, gyfraith contract a thort, ac yn yr ail gyfraith droseddau (yn cynnwys creu troseddau criminal, a dulliau o ddelio â throseddwyr)

I'r graddau fod a wnelo'r gyfraith fasnachol â ffurfio a rheoleiddio endidau busnes a sefydliadau cyllidol, fe dderbynien ni mai mater a gedwir ddylai hyn fod, yn enwedig gan mai deddfwriaeth Ewropeaidd sy'n penderfynu llawer ohono. Allen-ni ddim cefnogi fodd bynnag gadw ar gyfraith masnach mor eang fel ag i rwystro'r Cynulliad rhag deddfu i reoleiddio unrhyw weithgarwch masnachol, na rhag deddfu o gwbl parthed cyfraith tort fel y mae'n berthnasol i weithgareddau masnachol.

Yn yr un modd, yma maes cyfraith troseddau, hyd yn oed os ystyrir ei bod yn amhriodol i ddatganoli cymhwysedd deddfwriaethol dros lysoedd troseddau (am ei bod er enghraifft yn rhy gynnar i symud at awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru) ddylai hynny ddim rhwystro'r Cynulliad rhag gallu deddfu i newid agweddau ar gyfraith troseddau sy'n berthnasol i'w bwerau eraill.

6.1.4 Trafnidiaeth

Mae'r angen am bolisi trafnidiaeth integredig er mwyn cyrraedd amcanion economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol allweddol yn rheswm cryf dros drosglwyddo i Gymru ystod o

swyddogaethau sy ar hyn o bryd heb eu datganoli. Mae'r ffiniau rhwng cyfrifoldebau sy gan y DG a Chymru yn y maes hwn yn arbennig o gymhleth. Gall hyn fod yn fwgan yn y broses o wneud penderfyniadau yn effeithiol a chwim ac hyd yn oed rwystro'u gweithredu yn gyfangwbl.

Ymysg cyfrifoldebau newydd a hwylusai bolisi trafndiaeth inetgeredig byddai:

- polisi trafndiaeth gyhoeddus
- rheoleiddio diwydiant bysiau a threnau
- buddsoddi mewn rheilffyrdd (gyda'r rhyngwyneb gweithredol a chyllidol rhwng Llywodraeth Cymru a Network Rail wedi'i osod mewn statud ac yn adlewyrchu sefyllfa gyfredol Adran Trafndiaeth - Network Rail)
- trefniadau cytundebol ar gyfer gweithrediadau'r cwmnïoedd sy'n rhedeg trenau
- pwerau sy gan Gomisiynwyr Traffig ar hyn o bryd
- porthladdoedd
- datblygu meysydd awyr a threth teithwyr awyr.

6.1.5 Ynni

Mae rhaniad presennol y pwerau ar ynni, y mae Prif Weinidog Cymru wedi nodi ei fod yn strategol allweddol i Gymru, i bob pwrpas yn fypwyol, yn benodol ym meysydd cynllunio a chydlynio. Ymysg yr anfantesion i hyn mae: ansicrwydd dros gyfeiriad polisi ac anghysondeb y broses i ddatblygwyr, temtasiwn i chwarae gêm beio'n gilydd ar draws y ffin, a'r posibilrwydd y bydd dymuniadau polisi Llywodraethau Cymru a'r DG yn gwrthdaro.

Fe fynegodd ymatebwyr serch hynny bryder ynghylch diffyg arweinyddiaeth a chyfeiriad polisi clir gan Lywodraeth Cymru yn ogystal â chapâsiti'r gwasanaeth sifil. Fe welwn ni'r cwestiynau hyn yn faterion i'w tacllo yn hytrach na rhwystrau rhag cael y pwerau mwy cynhwysfawr y mae'r ddadl gyfansoddiadol a phragmataidd dros eu cael yn amlwg. Mewn rhai achosion gellid rhannu capâsiti rhwng lefelau Cymru a'r DG, er enghraifft yn achos yr Arolygiaeth Gynllunio, a allai wedyn wneud argymhellion i weinidogion Cymru yn seiliedig ar flaenoriaethau strategol Llywodraeth Cymru.

Yn y maes hwn mae yna gwestiynau ynghylch amseru. Er enghraifft gallai fod yn fanteisiol i gydlynio datganoli pellach â'r diwygio arfaethedig ar y Farchnad Ynni.

6.1.6 Lles

Fe wêl rhai y newidiadau cyfredol i'r system Nawdd Cymdeithasol yn niweidiol i rai amcanion allweddol mewn meysydd y mae Llywodraeth Cymru yn gyfrifol amdany. Serch hynny, ni welwn ni mo datganoli yn y maes hwn yn ymarferol nag yn ddymunol. Mae'r trosglwyddiad diweddar i Lywodraeth Cymru o gyfrifoldeb dros weinyddu rhai swyddogaethau mewn lles cymdeithasol yn darlunio perygl datganoli swyddogaethau heb ymgynghori â Llywodraeth Cymru ac heb drosglwyddo adnoddau cyfatebol.

6.1.7 Polisi Ewropeaidd

Mae pun a yw Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn gallu hyrwyddo buddiannau Cymru yn effeithiol ar lefel y Gymuned Ewropeaidd yn codi cwestiynau am bwerau a chapâsiti.

Parthed y cyntaf, amlygodd Prif Weinidog Cymru'r ffaith mai Llywodraeth y DG sy'n llefaru dros y gweinyddiaethau datganoledig yng Nghyngor y Gwienidogion hyd yn oed mewn meysydd

datganoledig megis amaethyddiaeth. Mae hyn yn achos pryder pan fo buddiannau Cymru'n pellhau oddi wrth rai'r DG yn gyfan. Gall yr anhawster yma waethygu pan fo Llywodraethau Cymru a'r DG yn 'anghydryw' h.y wedi'u rheoli, fel ar hyn o bryd, gan grwpiau gwleidyddol gwahanol. Yn yr amgylchiadau hyn dydy'r dulliau anffurfiol o gydlynu safbwyntiau polisi sy'n bod pan fo dwy lefel llywodraeth yn gydryw ddim ar gael. Mae hyn yn dangos yr angen am fecanweithiau cliriach a chryfach ar gyfer perthynas rynglywodraethol o fewn y DG.

Mewn llawer ffordd mae record Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad ar faterion Ewropeaidd yn drawiadol. Serch hynny mae yna bryderon (a) ynghylch capasiti Llywodraeth Cymru i chwarae rol mewn dylanwadu ar ffurfio polisi Ewropeaidd a (b) gallu'r Cynulliad i gadw ffocws strategol ar faterion yr UE yn absenoldeb pwyllgor ymroddedig, tra'n craffu ar yr un pryd ar berfformiad Llywodraeth Cymru. Mae a wnelo'r cwestiynau hyn ag agweddau ehangach ar gapasiti Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad a drafodir isod.

6.2 Capasiti

Rhan o'r stori, mae'n amlwg, yw pwerau. Un thema a ddaeth yn gryf i'r fei yn ein trafodaeth yw bod rhaid trafod pwerau a chapasiti gyda'i gilydd. Mae capasiti digonol yn allweddol i graffu, atebolrwydd a phroses ddeddfu, ac felly i lywodraethu effeithiol. Nid mater o fod pwerau a chapasiti yn gyd-ddibynnol mo hyn yn unig, eithr yn hytrach roi proses ddeinamig ar waith fel y bo'r ddau yn cyfnerthu ac yn sbarduno'i gilydd.

Rhesymol yw dadlau er enghraifft y byddai rhoi pwerau ehangach, cliriach eu diffiniad, i'r Cynulliad yn annog rhagor o gyfranogiad cyhoeddus yn ogystal â denu ymwneud gan ac ysgogi twf y mudiadau cymdeithas-sifil a all chwarae rhan fywiol wrth ddyfeisio, gweithredu a chraffu ar bolisi. Mae cael pwerau felly hefyd yn ei gwneud yn fwy tebyg y denir y bobl orau, mwyaf disglair, i'r gwasanaeth sifil Cymreig. Bydd datblygu capasiti felly yn ei dro yn ennyn hyder yn y gallu i wneud defnydd da o bwerau ac yn wir i fynnu rhagor. Dyna her hefyd i'r cyfryngau godi'u gêm.

Mae capasiti'r sefydliadau Cymreig i weithio'n effeithiol ac yn gynhyrchiol o fewn yr oruchwyliaeth newydd yn greiddiol i ddemocratiaeth Gymreig hoenus, a dyna'r rhesymu y tu ôl i'n themau 'capasiti'. Tra bod prosiect y DG Undeb sy'n Newid yn llwyr gymeradwyo symudiad i bwerau a gedwir, yn cynnwys datganoli pellach mewn meysydd penodol, rhaid cael mesurau pellach i wneud ein sefydliadau yn fwy effeithiol fyth ac i gryfhau eu hymwneud democrataidd â phobl Cymru.

6.2.1 Y Cynulliad Cenedlaethol

Mae'r Cynulliad cenedlaethol yn un o ddedfwrfeydd lleia'r byd, mewn termau absoliwt ac mewn perthynas â maint y boblgaeth a gynrycholir ganddo. O ran cynrychiolaeth y pen mae ymhell is law i Gynulliad Gogledd Iwerddon a Senedd yr Alban. Mae ganddo lai o gynrychiolwyr hefyd nag a etholir i awdurdodau lleol dwy ddinas fwyaf Cymru.

	Nifer	Poblogaeth	Pobl. y Pen
Abertawe (ALI)	72	238,691	3,315
Vermont (UDA)	148	626,431	4,233
Caerdydd (ALI)	75	345,442	4,606
North Dakota (UDA)	94	683,932	7,276
Bremen (land Almaenig)	83	663,000	7,988
Maine (UD)	151	1,328,188	8,796
Cynulliad Gog Iwerddon	108	1,811,000	16,769
Senedd yr Alban	129	5,254,800	40,735
Y Cynulliad Cenedlaethol	60	3,063,800	51,063

Mae i hyn ymhygiadau difrifol i graffu mewn pwyllgor a sesiwn lawn, â dim ond 75% o'r aelodau ar gael i swyddogaethau craffu a deddfu, cryn dipyn yn llai nag yn yr Alban (88%), Gogledd Iwerddon (85%) ac ar lefel y DG (85%). O ganlyniad, mae'r gronfa o ddoniau sy ar gael i boblogi pwyllgorau a'r tîm Gweinidogol yn gyfyng a'r pwysau a roir ar bob Aelod - nid lleiaf o ran gwybodaeth o bynciau y mae gofyn amdani wrth ymdrin ag ehangder o feysydd - yn drwm.

Mae ymchwil yn awgrymu bod y Cynulliad yn llai na'r maint lleiaf a fyddai'n galluogi Aelodau i ymgymryd yn effeithiol â'r holl swyddogaethau angenrheidiol. Wedi rhoi pwerau deddfu sylfaenol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, does dim cyfiawnhad posibl i barhau â'r drefn yma. Pe bai'r Cynulliad yn cael rhagor o bwerau, byddai'r ddadl dros helaethu nifer yr Aelodau Cynulliad yn anatebadwy.

Gellid gweithredu dulliau eraill o gynyddu capasiti dros y tymor byr a chanol:

1. Ymgynghorwyr arbenigol

Dylai ddod yn normal i ymchwiliadau pwyllgor benodi ymgynghorydd arbenigol. Fe alluogai hynny i bwyllgorau dynnu ar wybodaeth arbenigol mewn ffordd ddyfnach nag sy'n bosibl drwy alwadau unigol am dystiolaeth. I sicrhau penodi ymgynghorwyr o safon uchel, tebyg y byddai'r rhaid i'r swydd fod yn gyflogedig.

2. Pwyllgor Economaidd a Chymdeithasol

Dylid ystyried dynesiad tebyg i'r hyn a welir yng 'nghynadleddau consensws' Denmarc.

Fe olygai hynny greu Pwyllgor Economaidd a Chymdeithasol, wedi'i boblogi gan ystod amrywiol o unigolion o gymdeithas sifil a chyda chylch gwaith eang ei ddiffiniad. Yr hyn a wnâi'r pwyllgor fyddai cyfoethogi gwaith y Cynulliad Cenedlaethol. Byddai'n ychwanegol i'r Cynghorau Partneriaeth un-mater sy'n bod eisoes.

3. Gweinidogion/ isweinidogion wedi'u penodi'n allanol

Byddai penodi Gweinidogion neu Isweinidogion o'r tu allan i'r Cynulliad yn creu cronfa dalent o fwy ar gyfer dethol Gweinidogion. Dydy'r ffordd yma o wneud pethau ddim yn anghyffredin y tu allan i'r Deyrnas Gyfunol. Byddai dulliau er mwyn gwarchod rhag dargyfeirio'r cydbwysedd grym oddi wrth swyddogion etholedig yn cynnwys:

- gwneud defnyddio'r pŵer yma yn opsiynol i'r Prif Weinidog.
- cyfyngu nifer y Gweinidogion i ddau.
- peidio caniatáu i Weinidogion anetholedig bleidleisio o fewn y Cynulliad.

6.2.2 Gwasanaeth Sifil Llywodraeth Cymru

Swyddogaeth gwbl allweddol sy i'r gwasanaeth sifil wrth sicrhau datblygu strategaeth a delifro polisi er mwyn cwrdd â gofynion cenedl y Cymry a'u cymunedau. Ar byn o bryd mae'n dioddef o ddiffyg cydlynad a thrylowydr.

Rydyn-ni'n argymhell nifer o newidiadau penodol er sicrhau ymdeimlad o ymroddiad, arbenigrwydd a chyd-ddyheu ymysg gweision sifil Llywodraeth Cymru::

- Y Prif Weinidog i ddod yn bennaeth gwleidyddol gwasanaeth sifil Llywodraeth Cymru ac i fod yn gyfrifol am gymeradwyo penodi Ysgrifenyddion Parhaol.
- Pennaeth gwasanaeth sifil Llywodraeth Cymru - yr Ysgrifennydd Parhaol - i gael teitl amgen megis Prif Weithredydd Llywodraeth Cymru tra'n cadw'i safle yn rhwydwaith yr Ysgrifenyddion Parha
- Er lles atebolrwydd clir, ac yn allweddol er mwyn gyrru'r gwaith o ddiwygio, dylai fod gwahaniaeth clir rhwng penderfyniadau y caiff gweinidogion a gweision sifil eu gwneud.

Mae gweddill ein hargymhellion i'w gweld dan dri phennawd:

Trefniadaeth

- a) cryfhau Adran y Prif Weinidog i greu gwell cydlynad a delifro sy'n cyfateb i flaenoriaethau gordoawl
- b) creu swyddogaeth Drysorlys gref i wella blaenori a gwario effeithlon

Diwylliant

- a) blaenori deilliannau dros broses a chydymffurfio
- b) torri trwy ffiniau tiriogaethol gweinidogion a gwella gweithio trawsadrannol
- c) bod yn fwy agored i fewnbwn ac arbenigedd allanol
- d) cydnabod cyrhaeddiad

Capâsiti

- a) Bydd datganoli pellach yn gofyn am ryw gynnydd parhaol yn nifer y gweision sifil. At hynny, dylai fod secondiadau a phrynu-mewn o rannau eraill y gwasanaeth sifil cartrefol a'r tu hwnt, a hefyd o'r sectorau cyhoeddus a phreifat a'r trydydd sector, yn beth cyffredin.
- b) Dylid archwilio posibilrwydd sefydlu coleg gwasanaeth sifil i Gymru. Byddai'n ddefnyddiol pe bai ei gylch gwaith yn cael ei estyn i roi hyfforddiant i bod haen o'r gwasanaeth cyhoeddus.

6.2.3 Pleidiau Gwleidyddol

Mae cyfrifoldeb ar bleidiau gwleidyddol i sicrhau eu bod yn gweithredu fel ag i hwyluso datblygiad democratiaeth Gymreig gref a datblygu a gweithredu polisi effeithiol yn ogystal â hyrwyddo'u llwyddiant etholiadol eu hunain. Rhy brin fu'r trafod ar hyn o fewn y pleidiau.

Mae pa faint o ymreolaeth sy ar lefel Cymru, a chyfanswm yr adnoddau a ddyrennir i ddatblygu polisi, yn amrywio ymhlith y pleidiau. Ein barn ni yw bod cael yr aelodau i gyfrannu yn annog twf ymwybyddiaeth a dealltwriaeth gwleidyddol ac y dylai pleidiau drefnu hyrwyddo a hwyluso'r cyfryw gyfranogi.

Mae rol o bwys gan gynghorwyr arbennig wedi'u cyllido'n gyhoeddus (SPADs) wrth ddatblygu polisiâu pleidiau. Byddai cael gweithdrefn newydd ar gyfer eu penodi, yn cynnwys hysbysebu allanol a gofyniad clir am arbenigedd mewn un neu ragor o feysydd polisi, yn cynyddu trylowydr ac hefyd yn dueddol o wella ansawdd proses gwneud polisi a'i ddeilliannau.

Dylid ailystyried y meini prawf sy'n rheoli dyrannu'r Grant Datblygu Polisi gan y Comisiwn Etholiadol er mwyn cryfau capasiti ac ymreolaeth y pleidiau Cymreig wrth ddatblygu polisi.

I gloi, mae cryn bryder cyhoeddus ynghylch ystod gyfyng y profiad sy gan ddarpar-ACau. Wrth ddethol ymgeisyddion i'w hethol yn ACau, mae cyfrifoldeb ar bleidiau i gryfhau ansawdd ac amllder y sgiliau yn y Cynulliad yn ei grynsyth. Rhy ychydig o sylw a gafodd y cyfrifoldeb hwn gan bleidiau gwleidyddol Cymru.

6.2.4 Cymdeithas Sifil

Mae cymdeithas sifil fywiol ac *engagé* yn hanfodol i ddemocratiaeth effeithiol, o ran cyfrannu at ffurfio, herio a delifro polisi ac o ran galw gweinidogion ac Aelodau Cynulliad i gyfrif. Bydd helaethu capasiti cymdeithas sifil yn angenrheidiol, ac yn fwy tebyg o ddigwydd, wrth i gyfrifoldebau llywodraeth ddatganoledig gynyddu.

Mae nifer o faterion y mae angen delio â nhw, o ran gan Lywodraeth Cymru, o ran gan y Cynulliad ac o ran gan fudiadau cymdeithas sifil hwythau, er mwyn cryfhau cyfraniad cymdeithas sifil:

- mudiadau cymdeithas sifil i gael yr hyder na ragfennir yn erbyn eu buddiannau os ydyn-nhw'n agored feirniadol o bolisi a pherfformiad y Llywodraeth
- symleiddio mynediad i weinidogion a gweision sifil
- ymgynghori ffurfiol i fod yn ystyrion
- delio â'r teimlad bod yna nifer fach o fudiadau ffafredig, dominyddol
- cryfhau capasiti mudiadau cymdeithas-sifil eu hunain, gyda rhagor o arbenigo ymysg staff
- helaethu hyfforddiant fforddiadwy mewn materion cyhoeddus gan ddarparwyr addas
- gweithrediadau'r Cynulliad yntau i fod yn fwy eglur i gymdeithas sifil
- creu cyfle i'r Cynulliad a'r Llywodraeth bartnero â chyrff allanol ar gyfer sesiynau gwybodaeth a hyfforddiant
- y Cynulliad a'r Llywodraeth i sicrhau bod eu gweithluoedd yn fwy hyddysg ynghylch cymdeithas sifil a'r arbenigedd sy'n bod o fewn mudiadau
- cyfraniad mudiadau cymdeithas sifil i broses deddfu i gael gwell ffocws er mwyn cael y dylanwad mwyaf ar benderfyniadau
- mudiadau cymdeithas sifil ar lefelau Cymru a'r DG i ddeall yn iawn dirwedd gyfansoddiadol Cymru ac i sylweddoli hyd a lled y pwerau sy'n bod ar y lefel Gymreig.

