

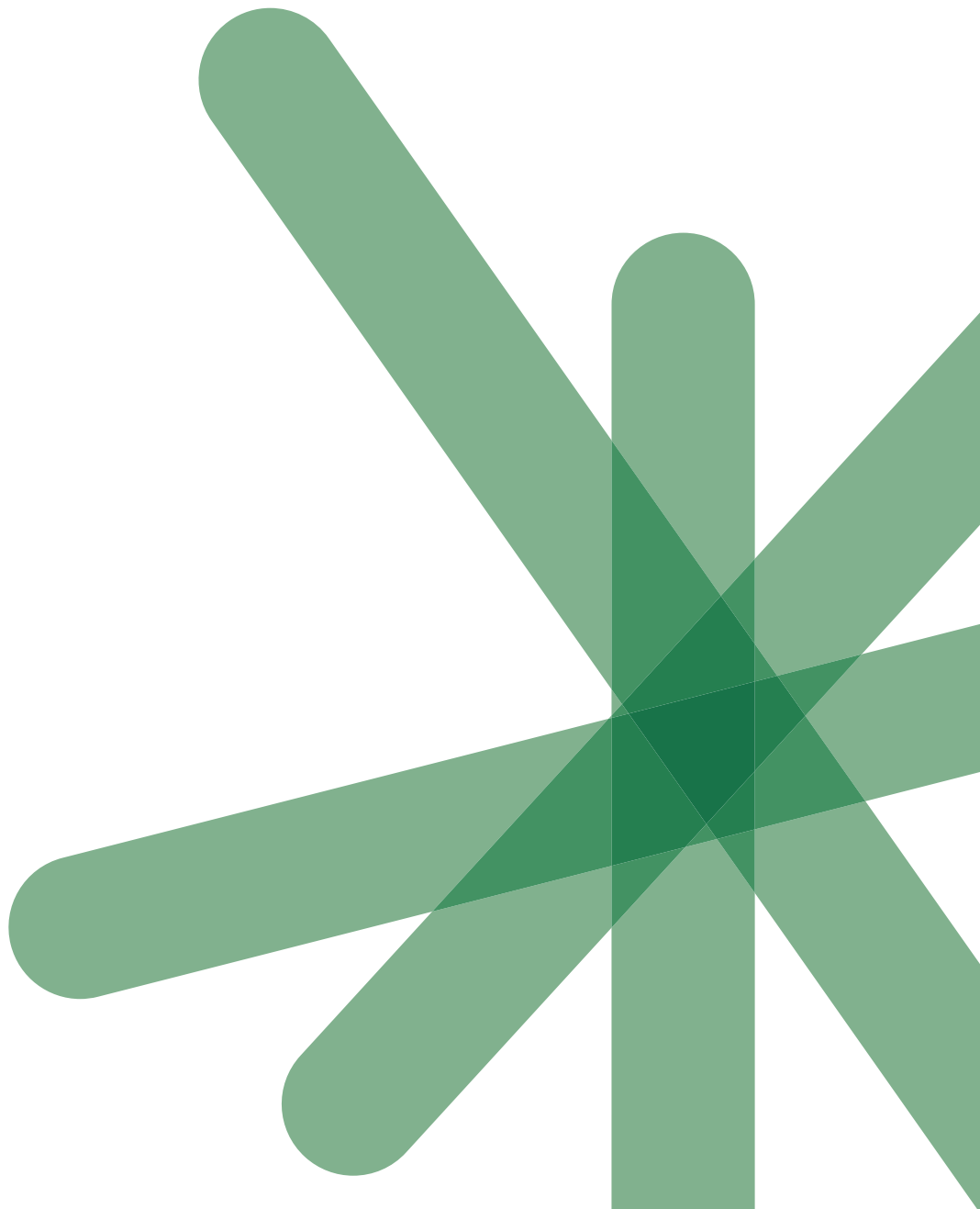
---

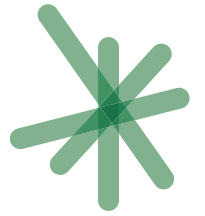
# DG: Undeb Sy'n Newid

Tuag at Undeb Newydd

---

Chwefror 2015





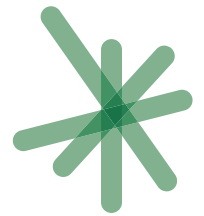
## Manylion cyswllt:

---

DG: Undeb Sy'n Newid  
Canolfan Llywodraethiant Cymru  
ym Mhrifysgol Caerdydd  
Adeilad y Pierhead  
Bae Caerdydd  
CF99 1NA

[info@ukchangingunion.org.uk](mailto:info@ukchangingunion.org.uk)  
[www.ukchangingunion.org.uk](http://www.ukchangingunion.org.uk)

---



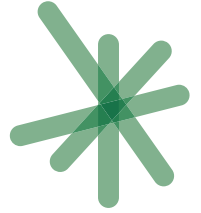
## DG: Undeb Sy'n Newid Tuag at Undeb Newydd

Mae DG: Undeb sy'n Newid yn brosiect ymchwil a gynhaliwyd gan bartneriaeth yn cynnwys Canolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd, y Sefydliad Materion Cymreig a Chymru Yfory. Cyllidwyd y prosiect gan Ymddiriedolaeth Elusennol Joseph Rowntree a Sefydliad Nuffield.

Ar ôl tair blynedd o ddadansoddi a thrafod dwys sydd wedi rhychwantu pedair gwlad y DG, yn ogystal â chyflwyno tystiolaeth helaeth i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru (Comisiwn Silk), cyflwynwn y myfyrdod canlynol. Yr amcan yw sicrhau, yn sgil refferendwm yr Alban, bod Cymru yn wirioneddol wrth galon y drafodaeth ar ddyfodol yr undeb.

Gan fod y drafodaeth gyfansoddiadol yn parhau i fod yn broses fyw a symudol, yn hytrach nag argymhellion cadarn rydym ni'n cyflwyno ystod o faterion a ddylai, yn ein barn ni, fod yn ganolog mewn unrhyw drafodaethau parhaus ar y pwnc hwn. Rydym ni wedi tynnu ar y dystiolaeth a gyflwynwyd gennym ni a hefyd ar adfyfrio gan bobl eraill yn ystod chwe fforwm a drefnwyd gan y prosiect.

# 1



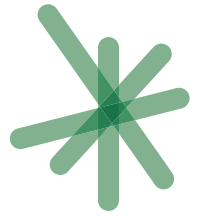
## Diwygio ac ail-drafod yr Undeb

Dechreuodd y partneriaid ar y prosiect hwn mewn ymdrech i bontio'r rhaniadau yr oeddem ni'n eu gweld rhwng y trafodaethau cyfansoddiadol yn y gwahanol wledydd yn yr Undeb. Mae'r trafodaethau hyn wedi bod yn bytiog a'r un mor anghymesur â'r Undeb ei hun. Hefyd gyda'r refferendwm diweddar yn yr Alban daeth y DG yn agos iawn at gael ei datgymalu'n radical. Mae prosiect yr Undeb sy'n Newid wedi derbyn cyfraniadau helaeth o'r Alban, Gogledd Iwerddon a Chymru, ond llai o du Lloegr. Mae hyn wedi adlewyrchu'r ffaith nad yw'r drafodaeth gyfansoddiadol yn Lloegr wedi'i datblygu i'r un graddau hyd yma.

Mae'r darnio parhaus a welir yn y trafodaethau am ddyfodol yr Undeb yn andwyol i'r Undeb ei hun ac yn niweidio sefyllfa a buddiannau Cymru oddi mewn iddi. Mae hwn yn bwynt y mae Prif Weinidog Cymru, Carwyn Jones, wedi'i ddadlau'n effeithiol wrth iddo alw am sefydlu Confensiwn Cyfansoddiadol i'r DG gyfan. Fe ddylai Undeb sy'n gweithredu'n iawn fod wedi gallu rhoi ystyriaeth ddifrifol a ffurfiol haeddiannol i'w gynnig.

Hyd yn oed nawr, ar ôl refferendwm yr Alban, mae'n bryder bod perygl y caiff materion cyfansoddiadol sy'n effeithio ar yr Undeb gyfan eu hystyried mewn cyfres o gytundebau dwyochrog na fydd, o bosibl, yn gosod sail ar gyfer diwygio'r Undeb gyfan mewn modd rhesymegol a sefydlog. Mae sicrhau bod Cymru wrth galon y drafodaeth felly yn fwy na mater o ddiogelu buddiannau Cymru'n unig, mae'n arwydd cyhoeddus clir fod yr Undeb yn cael ei hystyried yn system hollgynhwysol o weithio yn hytrach na chyfres o 'gonsesiynau' digyswllt. O'i roi mewn geiriau eraill, mae diwygio ac adnewyddu'r Undeb yn golygu llawer mwy na datganoli grym; rhaid hefyd mynd i'r afael â ffurf a swyddogaethau ein sefydliadau canolog yn ogystal â chymeriad a dibenion yr Undeb ei hun.

Mae llawer bellach yn dadlau dros setliad cyfansoddiadol ysgrifenedig newydd a fyddai'n gosod y seiliau ar gyfer adfywio ymgysylltu democrataidd ymhlith holl ddinasyddion y Deyrnas Gyfunol. Ond pa ffurf ddylai fod i'r setliad hwn? Sut ddylai fynd ati i gydnabod a fframio ymrwymiad cyffredin i gwrdd â dyheadau pedair cenedl gyfansoddiadol yr Undeb er budd cyffredin yr Undeb fel cyfanrwydd? A pha broses ddylem ni ei defnyddio i ddod at ddatrysiaid a allai fod yn dderbyniol i bawb?



## Y broses ôl-etholiadol

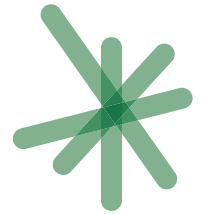
Yn dilyn refferendwm yr Alban, sefydlodd Llywodraeth y DG Gomisiwn Smith i gynnal trafodaethau i ganfod cytundeb ynglŷn â'r Alban, a Phwyllgor Cabinet 'ar gyfer pwerau datganoledig' dan gadeiryddiaeth Arweinydd Tŷ'r Cyffredin, William Hague. Mae Ysgrifennydd Gwladol Cymru hefyd wedi dechrau ar drafodaethau i 'geisio consensws trawsbleidiol ar setliad hirdymor sefydlog i Gymru' ac mae wedi ymrwymo i gyflwyno cynigion erbyn dydd Gŵyl Dewi ar 1 Mawrth 2015.

Ceir pryder eang nad yw'r prosesau hyn, er eu bod yn werthfawr ynddynt eu hunain, yn cyflawni'r hyn sydd ei angen. Nid yw cylch gwaith Pwyllgor y Cabinet na chynigion Comisiwn Smith ar gyfer cryfhau cysylltiadau rhynglywodraethol yn mynd ymhellach na mater datganoli'n benodol. Er bod y Llywodraeth wedi cyhoeddi papur Gorchymyn yn gosod opsiynau ar gyfer Lloegr, nid oes proses ar gael sy'n dderbyniol i'r holl bleidiau a fyddai'n ymdrin â chwestiwn Lloegr. Ymhellach, mae'r holl drafodaethau cyfredol yn cael eu cynnal ar drothwy Etholiad Cyffredinol y DG, ac mae'n bosibl fod consensws - neu ddiffyg consensws - yn ddarostyngedig i'r cyd-destun anodd hwn ac i'r ystrywiau gwleidyddol anochel.

Mae'n sicr felly y bydd angen creu gofod ar gyfer ystyried y materion hyn ar ôl yr etholiad, a hynny o fewn cyfnod synhwyrol cyfyngedig o amser. Mae Llywodraeth gyfredol y DG fel pe bai am gyfyngu hyn i drafodaethau ymhlith y pleidiau gwleidyddol. Ar y llaw arall mae Prif Weinidog Cymru, Carwyn Jones, ers tro wedi dadlau dros Gonfensiwn Cyfansoddiadol i'r DG, ac mae'r blaid Lafur yn ganolog bellach yn cefnogi hyn, yn ogystal â'r Democratiaid Rhyddfrydol. Serch hynny, nid yw ffurf confensiwn o'r fath yn glir.

Os mai dyma fydd y ffordd ymlaen, mae sawl cwestiwn amlwg i'w hwynebu: yn bennaf, yr angen i sicrhau bod aelodaeth, cylch gwaith ac amserlen unrhyw gonfensiwn yn ddarostyngedig i gytundeb ar draws y pleidiau gan gynnwys Llywodraeth y DG a'r llywodraethau tiriogaethol. O ran aelodaeth, gallai 'confensiwn' gynnwys aelodau etholedig o bedwar corff deddfu'r DG, ond yn yr hinsawdd bresennol bydd llawer yn ystyried hynny, ar ei ben ei hun, yn sail rhy gul. O fod wedi gweld llawer o ymchwil am agweddau'r cyhoedd at wleidyddiaeth yn gyffredinol a materion cyfansoddiadol yn benodol, rydym ni'n credu bod achos cryf dros sicrhau y dylai aelodaeth unrhyw gonfensiwn neu drefniant amgen fynd y tu hwnt i'r pleidiau presennol a chofleidio trawstoriad o gymdeithas sifil. Hefyd byddai'n rhaid trefnu ei gylch gwaith a'i amserlen mewn modd a fyddai'n sicrhau na fyddai'n peri oedi. Mae mis Mawrth 2016 yn ymddangos yn darged rhesymol ar gyfer adrodd i lywodraeth y DG a'r llywodraethau tiriogaethol.

# 3



## Sylfaen o egwyddor

Beth bynnag yw'r broses y penderfynir arni, rhaid gosod y cwestiwn am werthoedd a dibenion yr Undeb ei hun yn greiddiol i'r ddadl. Gallai'r agenda cyfansoddiadol ddatblygu i fod yn rhy hir, ond rhaid gosod sylfaen o egwyddor o'r dechrau. Mae'r broses o ddiffinio'r egwyddorion craidd yn un y gallai gwleidyddion, beirdd, athronwyr a haneswyr gyfrannu ati, ond ar y cam hwn, yn hytrach na bodloni ar syniad haniaethol, rydym ni wedi gosod pedair egwyddor bosibl fel man cychwyn.

### Gwladwriaeth o undeb nid gwladwriaeth unedol

- i) Bod gwladwriaeth y Deyrnas Gyfunol yn cynnwys pedwar endid cenedlaethol - Lloegr, yr Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon - yn rhannu sofraniaeth, yn eu mynegi eu hunain yn ddemocrataidd drwy Seneddau a Chynulliadau y mae eu bodolaeth barhaus wedi'i gwarantu o hyn ymlaen, ac yn cydsynio'n rhydd i gydweithio mewn Undeb er budd cyffredin. Mae hyn yn nodi diwedd "datganoli" i'r Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon a symudiad at fframwaith mwy ffederal neu led-ffederal. Byddai'r gydnabyddiaeth hon i'r wladwriaeth bedair cenedl hefyd yn fynegiant diamwys o barch i'r amrywiaeth diwylliannol cyfoethog yn yr Undeb.

### Cyfrifolaeth, cysondeb ac eglurder

- ii) Bod egwyddor cyfrifolaeth yn cael ei chymhwyso wrth ddsbarthu swyddogaethau rhwng yr haenau o lywodraeth – ar draws y rhychwant cyfan, o lywodraeth Ewrop i lywodraeth leol. Wrth weithredu ar yr egwyddor hon mae'n hanfodol fod cysondeb ac eglurder yn cael eu sicrhau drwy'r Undeb gyfan, gan roi ystyriaeth lawn, fel bo'n briodol, i wahaniaethau yn eu hamgylchiadau llywodraethu a'u hamgylchiadau mewnol. Nid yw gweithredu'r egwyddor hon o reidrwydd felly'n awgrymu unffurfiaeth. Ymhellach, nid ar lefel genedlaethol yn unig y dylai'r egwyddor hon o gyfrifolaeth fod yn weithredol mewn perthynas â'r pedair cenedl, ond dylid ei hestyn hefyd i lywodraeth leol o fewn pob cenedl fel bo'n briodol.

## Cydsafiad cyffredin

- iii) Bod pedair gwlad yr Undeb bob yn un a chyda'i gilydd yn ymrwymo i egwyddor cydsafiad cyffredin, gan gydweithio er lles cyffredin ac er cydlyniad economaidd a chymdeithasol ar draws y DG gyfan.

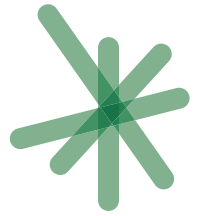
## Lleddfu anghymesuredd y DG

- iv) Bod y partïon yn yr Undeb yn cydnabod rôl drechol Lloegr oddi mewn iddi a bod gan Loegr ei hanghenion a'i hawliau, ond bod Lloegr hefyd yn cydnabod bod graddfa'r anghymesuredd rhyngddi a chenhedloedd eraill yn golygu bod angen ei leddfu, er tegwch, drwy gyflwyno ystod o drefniadau sefydliadol.

Mae'n ymddangos i ni y byddai'n rhaid i unrhyw broses, confensiwn neu fel arall, gynnwys y materion allweddol canlynol yn ei agenda:

- Diffiniad o ddibenion allweddol a chymeriad yr Undeb a fyddai'n addas i'w rôl yn Ewrop a'r byd.
- Diffiniad o'r pwerau craidd i'w cadw gan Lywodraeth y DG, gydag amrywiadau posibl er mwyn ystyried amgylchiadau'r cenedloedd cyfansoddol.
- Eglurhad o hawliau craidd dinasyddion y DG ar draws y DG (e.e. addysg gynradd ac uwchradd am ddim, y gwasanaeth iechyd ddim yn y man lle mae ei angen, pensiynau'r wladwriaeth, hawliau dynol etc.);
- Yr egwyddorion cyllidebol sy'n rheoli trethu a phwerau benthyg canolog a thiriogaethol;
- Trefniadau i sicrhau bod yr Undeb yn gweithredu'n deg ac yn gyson. Mae hwn yn faes dadleuol, ond byddai'r rhain yn cynnwys er enghraifft
  - Dulliau ar gyfer cryfhau cysylltiadau rhyng-lywodraethol rhwng y deddfwrfeydd gwahanol (Cyd-bwyllgorau Gweinidogol, Memoranda o Gyd-ddealltwriaeth, Codau Ymarfer Statudol);
  - System annibynnol ar draws y DG ar gyfer asesu (pennu) trefn deg o ddsbarthu ac ailddosbarthu adnoddau ariannol ar sail statudol glir, gan gyfyngu ar ddisgresiwn Trysorlys y DG a'r gweinidogion, ac a fyddai wedi'i chynllunio i sicrhau tegwch rhwng yr holl bartïon ar sail archwiliad o'u hanghenion a heb unrhyw ddisgwyliad y byddai trosglwyddiadau yn parhau pan fyddai'r anghenion wedi'u diwallu'n foddhaol;
  - System ar gyfer datrys anghydfod rhwng llywodraethau a/ neu ddeddfwrfeydd;
  - Rôl a chyfansoddiad Ail Siambr i'r Undeb-wladwriaeth, gan adlewyrchu cenedloedd a rhanbarthau'r DG
- Rôl Lloegr mewn Undeb anghymesur, gan roi ystyriaeth i beth bynnag a gaiff ei benderfynu o ran llywodraethu mewnol yn Lloegr.

# 4



## Cymru

Dros y 15 mlynedd ddiwethaf cafwyd astudiaeth ddwys o'r trefniadau llywodraethu a chyllido ar gyfer Cymru. Yn 2004, dynododd Comisiwn Richard y diffygion yn Neddf Llywodraeth Cymru 1998, a arweiniodd at wahanu'r swyddogaethau gweithredol a deddfwriaethol, ac yn dilyn refferendwm arall, at drawsnewid i bwerau deddfwriaethol llawn. Yn 2010, aeth Comisiwn Holtham ati i ddadansoddi trefn ariannu a chyllido Llywodraeth Cymru. Dros y ddwy flynedd ddiwethaf, mae Comisiwn Silk wedi adrodd ar drosglwyddo pwerau trethu a hefyd wedi argymhell datganoli pwerau pellach, i'w mynegi drwy fabwysiadu model pwerau wrth gefn.

Sefydlodd yr adroddiadau hyn fesur rhyfeddol o gonsensws gwleidyddol, gan gydnabod bod cefnogaeth Llywodraeth gyfredol Cymru i drosglwyddo pwerau treth incwm (a fyddai, dan ddeddfwriaeth gyfredol, yn cymhell refferendwm arall) yn betrus ac yn amodol ar ddatrys safbwyntiau anghyson ar barhad fformiwla Barnett a'i degwch o fewn yr Undeb.

Dros y tair blynedd diwethaf, mae ein prosiect Undeb sy'n Newid wedi cyflwyno tystiolaeth helaeth i Gomisiwn Silk yn ogystal â chynnull cynadledau a seminarau sydd wedi ymdrin â materion ar lefel Cymru a'r DG. Mae llawer o'n hargymhellion wedi derbyn cefnogaeth cyrff eraill drwy Gymru gyfan yn ogystal â Chomisiwn Silk ei hun. Ni welwn ni ddim yng nghynigion Silk a fyddai'n groes i'r egwyddorion a amlinellwyd uchod ar gyfer yr Undeb.

Mae'r dystiolaeth a gyflwynwyd gennym yn ystod y prosiect hwn yn ymdrin â'r materion canlynol:

- rhoi terfyn ar y newidiadau parhaus i'r trefniadau cyfansoddiadol sy'n effeithio ar Gymru drwy ddarparu setliad sefydlog, parhaus i ddiwallu anghenion cenedlaethau o Gymru yn y presennol ac yn y dyfodol;
- mabwysiadu model pwerau wrth gefn i ddileu cyhyd ag y bo'n bosibl unrhyw amwysedd ac ansicrwydd o ran y pwerau a briodolir i Gymru, er mwyn sicrhau eu bod yn cael eu deall yn rhwydd gan bawb yng Nghymru ac ar bob lefel o lywodraeth;



- cyfoethogi atebolrwydd democrataidd effeithiol yng Nghymru, drwy drosglwyddo pwerau trethu, a chreu gwell cydbwysedd rhwng y weithrediaeth a deddfwrfa sydd wedi'i grymuso;
- ehangu pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru i alluogi Llywodraeth Cymru i ymdrin yn effeithiol â'i agenda economaidd a chymdeithasol heriol;
- creu Cynulliad Cenedlaethol mwy o faint, ag iddo well cyfleusterau i ymdrin â'i swyddogaethau newydd, yn benodol ei gyfrifoldebau ariannol newydd.

Ni fydd yr olaf o'r materion uchod yn hawdd ei ddatrys o ystyried hinsawdd gyfredol y farn gyhoeddus. Ond yn ystod ein gwaith nodwyd tystiolaeth rymus gennym fod angen i'r Cynulliad Cenedlaethol fod tua'r un faint â Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon, sydd ill dau'n sylweddol fwy o faint, er mwyn gallu cyflawni ei swyddogaethau presennol ac yn y dyfodol. Roeddem ni'n dadlau dros Gynulliad o 100 o aelodau i sicrhau craffu mwy effeithiol a denu ymgeiswyr o ansawdd uwch. Ein barn ni oedd y byddai modd cyflawni hyn heb lawer o gost ychwanegol, drwy ailddosbarthu cynrychiolwyr etholedig ar draws haenau'r llywodraeth, yn dilyn lleihad angenrheidiol a buan yn y nifer presennol o awdurdodau lleol yng Nghymru.

Annoeth fyddai honni fod y drafodaeth ar y materion hyn ar ben. Mae angen aeddfedu'r drafodaeth yng Nghymru o hyd o fewn y gymdeithas sifil a'r cyhoedd yn ehangach am oblygiadau'r newidiadau posibl. Am y rheswm hwn, unwaith y bydd yr Etholiad Cyffredinol ar ben, rydym ni'n credu bod angen i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol greu proses cydgynghorol ffurfiol yng Nghymru, yn gyfochrog ag unrhyw broses ar gyfer y DG.

I ragflaenu hyn mae prosiect DG: Undeb sy'n Newid eisoes wedi ymrwymo i gefnogi prosiect gwaddol dan arweiniad y Sefydliad Materion Cymreig (IWA). Er mwyn ehangu'r drafodaeth ac ymgysylltu â'r gymdeithas sifil bydd hwn yn defnyddio technegau cymorth torfol yn debyg i broses a ddefnyddiwyd yn llwyddiannus yng Ngwlad yr Iâ i lunio cyfansoddiad newydd yn sgil ei hargyfwng economaidd. Yn y modd hwn gobaith yr IWA yw y gall roi llais i ystod ehangach o bobl yng Nghymru a chreu dialog barhaus yn y gymdeithas sifil ar foment hanfodol o newid cyfansoddiadol.

Goblygiad anorfod galwad y Prif Weinidog i ganolbwyntio ar ailffurfio'r Undeb yw bod rhaid i Gymru ymgysylltu â'r drafodaeth ehangach hon, ac nid canolbwyntio'n unig ar drosglwyddo pwerau pellach iddi hi ei hun. Mae hyn yn amlygu dau fater: nid yn unig ffocws y drafodaeth yng Nghymru, sy'n rhy gul ar hyn o bryd, ond hefyd y pryder nad yw'r llywodraeth ganolog yn cynnwys Llywodraeth Cymru yn llawn yn y prosesau hyn. Rhaid mynd i'r afael â'r ddau fater lles Cymru a'r Undeb.