CYFANSODDIAD CYMRU: AR ÔL REFFERENDWM, BETH WEDYN?

Mae cytundeb clymblaid Cymru'n Un yn ymrwymo Llywodraeth Cynulliad Cymru i alw refferendwm ar 'bwerau deddfwriaethol cynradd' i'r Cynulliad Cenedlaethol erbyn 2011 fan bellaf. Bydd hynny'n estyn pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol hyd eithaf y posibiliadau a gynhwysir yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 – ond ai dyna fydd diwedd y mater?

Problem Deddf 2006 yw ei bod wedi methu â chyflawni peth wmbredd o'r gwaith angenrheidiol. Ni weithredwyd nifer o argymhellion Comisiwn Richard *(gweler Papur Briffio ar Ddatganoli Rhif 1 Cymru Yfory)* – ond bwriadwyd argymhellion Richard i fod yn becyn cyfun, er mwyn sicrhau llywodraeth sefydlog i Gymru am gryn amser i ddod. Tra bod eiriolwyr ar ran Deddf 2006 wedi honni y bydd y ddeddf honno'n setlo cyfansoddiad Cymru am genhedlaeth, mewn gwirionedd, mae'r trefniant hwn yn gadael sawl cwestiwn heb ei ateb.

Pa newidiadau fydd eu hangen, a pham?

1) Y nifer o Aelodau Cynulliad

Mae Deddf 2006 yn cadw'r nifer o Aelodau Cynulliad yn 60. Galwodd Comisiwn Richard am gyfanswm o 80, er mwyn sicrhau bod deddfwriaeth a Gweinidogion yn cael eu harchwilio'n fanwl a chywir.

Mae cael 60 AC yn unig yn golygu taw dim ond rhyw 45 o'r aelodau hynny na fydd ganddyn nhw gyfrifoldebau ar y meinciau blaen neu fel arweinwyr gwrthbleidiau. Mae hynny'n nifer bach iawn o ran archwilio deddfwriaeth yn iawn, neu o ran sicrhau bod gan y nifer cynyddol o bwyllgorau'r Cynulliad ddigon o aelodau i weithredu'n effeithiol. Mae sawl pwyllgor yn San Steffan eisoes wedi mynegi pryderon ynghylch y nifer bychan hwn o aelodau a'u gallu nhw i weithredu a chyflawni'r dyletswyddau sydd yn angenrheidiol mewn system ddeddfwriaethol aeddfed.

2) Rôl yr Ysgrifennydd Gwladol

Mae gan yr Ysgrifennydd Gwladol bwerau pellgyrhaeddol yn ôl Deddf 2006. Mae'r rhain yn cynnwys penderfynu a ddylid rhoi gerbron Llywodraeth San Steffan gynigion gan y Cynulliad am orchmynion cymhwysedd deddfwriaethol (LCOs). Mae e hefyd yn gyfrifol am benderfynu a ddylid cyflwyno cais am refferendwm ar bwerau cynradd i Senedd y DG. Fydd y pwerau hyn ddim yn berthnasol os caiff refferendwm o'r fath ei basio – ond bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn cadw'r hawl i fynychu a chymryd rhan (ond heb yr hawl i bleidleisio) yng nghyfarfodydd llawn y Cynulliad ac i dderbyn holl bapurau a dogfennau'r Cynulliad. Nid oes gan Ysgrifennydd Gwladol yr Alban bwerau o'r fath o ran Senedd yr Alban. Does dim cyfiawnhad dros gadw'r hawliau hyn wedi i bwerau deddfwriaethol gael eu datganoli ac fe allen nhw gael eu defnyddio gan lywodraeth Prydain i ymyrryd mewn materion datganoledig. Er mwyn parchu'r hunanreolaeth sydd yn ddealledig yn y syniad o bwerau deddfwriaethol cynradd, dylai'r Ysgrifennydd Gwladol ildio'n gyfreithiol yr hawliau hynny.

3) Y system etholiadol

Roedd adroddiad Richard yn cydnabod bod yna broblemau yn deillio o gael dau fath o Aelod Cynulliad – rhai wedi'u hethol o etholaethau ac eraill o restrau rhanbarthol. Er mwyn osgoi hyn, argymhellwyd defnyddio system Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy. Rhoddodd Deddf 2006 stop ar y broses lle byddai aelodau etholaeth ac aelodau'r rhestr yn cystadlu â'i gilydd trwy fynnu bod ymgeiswyr yn sefyll mewn un categori yn unig yn hytrach na'r ddau. Nid yw hyn yn ateb y broblem, fodd bynnag; yn wir, mewn rhai ffyrdd, mae'n ei wneud yn waeth.

Byddai sawl system etholiadol yn cyflawni'r amcanion allweddol – sef darparu aelodaeth o'r Cynulliad Cenedlaethol sydd yn gynrychioliadol a sicrhau bod pob aelod yn aelod ar yr un telerau â'r gweddill. Mae dadl Comisiwn Richard dros system o Bleidlais Sengl Drosglwyddadwy yn dal i fod yn un sydd yn dal dŵr ac mae hi i weld yn anochel y bydd yna adolygiad o'r system etholiadol yn hwyr neu'n hwyrach.

4) Cyllid

Mae pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol i reoli cyllid yn dal i fod yn rhai cyfyngedig. Does ganddo ddim cyfrifoldeb dros godi'i incwm ei hun na chwaith yr atebolrwydd a ddeuai yn sgil bod yn gyfrifol am ei drethi'i hun. Mae hi'n gwestiwn a yw'r trefniadau bloc a fformiwla presennol sydd yn diffinio'r arian a ddaw i Gymru o San Steffan yn cydnabod gwir anghenion a gofynion Cymru o ran gwariant. Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn bwriadu sefydlu comisiwn i archwilio cyllid a phwerau ariannol y Cynulliad. Mae datblygiadau cyfochrog ar droed yn yr Alban hefyd. Bydd ateb y cwestiynau ynglŷn â chyllid tiriogaethol yn un o'r pynciau pwysicaf i'r DG dros y degawd nesaf.

5) Awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru

Mae yna broblemau technegol difrifol ynglŷn â'r trefniadau cyfreithiol presennol – wrth i Gymru ddefnyddio'i grymoedd i wneud pethau gwahanol i Loegr, ac wrth i gorff o gyfraith Gymreig gael ei greu, mae hi'n gynyddol anodd sicrhau bod yr awdurdodaeth 'Gymru a Lloegr' bresennol yn gweithio. Byddai creu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru yn ateb y problemau hyn. Yn wir, fe wnaed hynny yng Ngogledd Iwerddon rhai blynyddoedd yn ôl.

Byddai awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân hefyd yn golygu system lysoedd gwahanol, rhywbeth sydd yn dechrau digwydd eisoes yng Nghymru o ganlyniad i'r broses ddatganoli.

Ni fyddai bodolaeth system lysoedd gwahanol neu awdurdodiaeth gyfreithiol ar wahân o anghenrhaid yn golygu y byddai rhaid datganoli y rhain hefyd: gallai San Steffan barhau i fod yn gyfrifol amdanynt, ond byddai'r system yng Nghymru ar wahân i'r un yn Lloegr, gan gydnabod y gwahaniaethau sydd eisoes yn bodoli rhwng y ddwy.

6) Y model cyffredinol ar gyfer pwerau deddfwriaethol

Mae'r model a ddefnyddir i ddiffinio pwerau deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol yn cyfyngu'r rhain i feysydd lle mae gan y Cynulliad hawl penodol i ddeddfu. Mae hyn yn wahanol i'r Alban, lle mae gan y Senedd bŵer *cyffredinol* i ddeddfu ar wahân i rai eithriadau penodol a nodir yn Neddf yr Alban 1998. Yn lle hynny, mae'r model a ddefnyddir yng Nghymru yn caniatáu i'r Cynulliad ddeddfu yn unig yn y meysydd penodol hynny sydd wedi eu datganoli iddo. Mae hyn yn cyfyngu galluoedd y Cynulliad ac yn eu cyfyngu mewn ffyrdd nad yw Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon wedi'u cyfyngu. Os oes yna amheuaeth ynglŷn â pha sefydliad sydd â hawl i ddeddfu, mae'r setliad presennol yn ffafrio'r sefydliad datganoledig yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon - ond nid yng Nghymru.

Byddai hi'n anodd iawn defnyddio model gwahanol tra bod Cymru'n parhau i fod yn rhan o awdurdodaeth gyfreithiol sengl ond yn haws o lawer mewn awdurdodaeth Gymreig ar wahân. Byddai gweithio i sicrhau bod pwerau deddfwriaethol Cymru yr un â rhai'r Alban a Gogledd Iwerddon hefyd yn gam rhesymegol o ran 'cydbwyso' cyfansoddiad y DG yn y cyfnod ôl-ddatganoli.

Problem bellach yw y gallai'r ffordd dameidiog y mae pwerau yn cael eu trosglwyddo i'r Cynulliad tra mae Rhan 3 o'r Ddeddf mewn grym olygu fod posibilrwydd y gallai ganfod ei hun, mewn rhai meysydd, gyda phwerau ehangach na'r 'pwerau deddfu cynradd' a restrir yn Atodlen 7 a sydd i'w trosglwyddo wedi refferendwm. Mae angen sicrhau na all y Cynulliad golli rhai pwerau deddfu pan ddaw Rhan 4 i rym.