Cymru Yfory
Tomorrow's Wales

Tystiolaeth i'r Confensiwn Cymru Gyfan

Tachwedd 2008

CRYNODEB GWEITHREDOL 3

1. RHAGYMADRODD 6

1.1 CYMRU YFORY 6
1.2 CEFNOGAETH GYHOEDDUS AR GYNNYDD 7
1.3 EGWYDDORION SYLFAENOL A'R TREFNIADAU CYFREDOL 7

2. RHAN 3 DEDDF LLYWODRAETH CYMRU 2006 – MEWN GWEITHREDIAD 9

2.1 PRIF DDARPARIAETHAU 9
2.2 Y BROSES DDEDDFWRIAETHOL 9
2.3 RHODDIAD PWERAU I GYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU 10
2.4 DIFFYGION Y SYSTEM: EGWYDDORION 10
2.5 DIFFYGION Y SYSTEM: GWNEUD POLISI BOB YN DAMAID 11
2.6 PROBLEMAU YMARFEROL: DULL Y GCD 13
2.6.1 Yn Llyncu amser 13
2.6.2 Dargyfeirio amser ac adnoddau 13
2.6.3 Cymhleth: cymylu atebolrwydd 14
2.7 RHODDIAD TRWY DDEDDFAU 15
2.8 CASGLIADAU 15

3. RHAN 4 A'R TU HWNT 17

3.1 CRYFDERAU 17
3.2 GWENDIDAU 17
3.2.1 Nifer yr Aelodau Cynulliad 17
3.2.2 Newid y dull pleidleisio 18
3.2.3 Sefydlu Cymru yn awdurdodaeth gyfreithiol ar wahan 18
3.2.4 Y Model 'pwerau wedi'u cadw nôl' 19
3.2.5 Pwerau Cyllidol 19
3.3. CASGLIADAU 19

4. I GLOI 21

CRYNODEB GWEITHREDOL

Cyflwyniad

Mae Cymru Yfory yn croesawu'n fawr ymrwymiad Llywodraeth Cymru'n Un i gynnal refferendwm ar roi pwerau deddfu cynradd i'r Cynulliad yn unol â thermau Rhan 4 Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (DLlC 2006), ac i wneud hynny cyn diwedd tymor cyfredol y Cynulliad.

Croesawn hefyd sefydlu'r Confensiwn Cymru Gyfan a chredwn fod y Confensiwn yn cynnig cyfle unigryw ar gyfer trafodaeth eang-ei-hystod ymysg pobl Cymru ynghylch sut mae llywodraethu eu gwlad. Credwn fod cylch gorchwyl y Confensiwn yn rhoi iddo'r sgôp ar gyfer trafodaeth ehangach a fydd yn galluogi iddo ystyried materion y tu hwnt i gyfyngiadau cul DLlC 2006.

Cyfeirbwynt allweddol wrth edrych ar y setliad datganoli yng Nghymru yw adroddiad y 'Comisiwn Richard' a gyhoeddwyd yng Ngwanwyn 2004 ac sy'n sy'n parhau i fod yr unig set o argymhellion a enillodd gefnogaeth drawsbleidiol.

Nodwn fod y farn gyhoeddus wedi symud yn gynyddol tuag at fod o blaid senedd ddeddfwriaethol go iawn (gyda, yn arwyddocaol, bwerau trethu) fel mai hon bellach yw'r opsiwn fwyaf poblogaidd ymysg y rhai a holwyd, ac mai felly y bu ers 2001. Ers troad y ganrif mae yna fwyafrif cyson wedi bod dros roi mwy o bwerau i'r Cynulliad.

Rydym yn seilio'n argymhellion ar gyfer setliad cyfansoddiadol boddhaol ar nifer o egwyddorion sylfaenol rhyng-gysylltiedig sydd yn gydnaws i raddau helaeth â'r egwyddorion llywodraethiant da a benodwyd gan y Comisiwn Ewropeaidd yn ei Bapur Gwyn ar Lywodraethiant Da (2001). Yr egwyddorion yw y dylai'r gyfundrefn lywodraethol fod yn:

- sefydlog;
- effeithiol ac effeithlon;
- ddealladwy a thryweladwy;
- annog y cyfranogiad mwyaf posibl;
- parchu ymreolaeth y Cynulliad Cenedlaethol.

Rhan 3 Deddf Llywodraeth Cymru 2006 – Mewn Gweithrediad

Credwn fod yr achos dros symyd ymlaen i Ran 4 yn llethol a hynny oherwydd bod nifer o ddiffygion amlwg yn y model presennol o ddatganoli pob-yn-damaid ac yn y dulliau a ddefnyddir i ymestyn pwerau'r Cynulliad. Mae'r rhain yn ddiffygion egwyddorol ac ymarferol.

Mae'n glir i ni nad yw'r model datganoli cyfredol, sydd wedi ei seilio ar ddatganoli pwerau ddeddfu pob yn damaid drwy gyfrwng GCD a Deddfau Seneddol, yn cyrraedd safonau llywodraethu da. Dangoswn fod y profiad o weithio o dan dermau Rhan 3 hyd yn hyn yn profi ei fod yn methu â bodloni egwyddorion creiddiol sydd yn diffinio trefn lywodraethol dderbyniol.

Mae'r broses o roddi pwerau drwy GCD a Deddfau Seneddol yn ansefydlog yn ei hanfod. Mae newid ym mhwerau'r Cynulliad ac yn rôl y Cynulliad ym mhatrwm llywdraethiant ehangach Cymru yn fewnadeiledig yn y system. Fe luniwyd DLlC 2006 i fod yn fecanwaith trosiannol, ac fel y cyfryw mae'n glogyrnaidd ond yn rhyw fath o weithio. Does dim modd ei gynnal yn sail dymor hir ar gyfer datganoli i Gymru, oherwydd mae iddo ormod o namau cynhenid. Mae hefyd yn troi cwestiynau polisi rwtîn yn rhai cyfansoddiadol, gan gymylu'r ffin rhwng y cwestiynau sylfaenol a'r rhai dydd-i-ddydd. Byddai symud i Ran 4 yn creu sail i setliad sefydlog a allai barhau

Dyw'r trefniadau presennol yma ddim yn effeithiol nag yn effeithlon ynddyn eu hunain, ac maen nhw'n tanseilio gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i fod yn effeithiol ac effeithlon. Y canlyniad yw bod y broses ddeddfwriaethol yn hirfaith a throfaus, ac mae'n cael ei waethygu

gan y cymysgwch cyfrifoldebau rhwng y DU a'r cyrff datganoledig dros ystod helaeth o faterion polisi.

Dealladwyedd a thrywelededdd gwael y mae'r system yn ei roi. Anodd yw deall pa lefel o lywodraeth sy'n gyfrifol am beth, neu pam. Mae'r ffordd ddarniog y mae swyddogaethau'n cael eu datganoli i'r Cynulliad a Llywodraeth y Cynulliad yn gwaethygu pethau ymhellach. Mae'r ffin rhwng datganoli gweithredol a deddfwriaethol yn aneglur yn yr un modd, ac yn anodd ei deall. Ymhellach, mae'n anodd i'r rhai sy y tu allan i lywodraeth ddeall pam mae pethau'n gweithio fel y maen nhw, neu bwy ddylen nhw lobïo i newid pethau neu bwy ddylen nhw eu dal yn gyfrifol am y ffordd mae polisïau'n gweithio ar hyn o bryd

O ganlyniad i'r ffaeleddau uchod, mae'r trefniadau presennol yn debyg o lesteirio pobl rhag ymwneud â materion cyhoeddus o bwys, yn hytrach nag annog hynny. Pun a yw dinasyddion yn cael eu hannog i gyfranogi'n egnïol mewn lobïo neu ffurfiau ar weithgarwch sifig, neu gymryd rôl fwy goddefol fel pleidleiswyr a defnyddwyr gwasanaethau cyhoeddus, mae'r strwythur cyfansoddiadol presennol yn llesteirio yn hytrach nag yn annog cyfranogiad cyhoeddus.

Rhan 4 a'r Tu Hwnt

Byddai gweithredu Rhan 4 DLIC 2006 yn arwain at welliant enfawr dros y trefniadau cyfredol o dan Ran 3. Byddai'r estyniad pwerau a ddeuai yn ei sgîl yn gam sylweddol tuag at y meini prawf a benodon ni yn rhai angenrheidiol ar gyfer setliad cyfansoddiadol i Gymru.

Drwy roddi ystod eglur ac eang o bwerau ddeddfu i'r Cynulliad Cenedlaethol, fe rôi gweithredu Rhan 4 setliad a chanddo'r dichonoldeb i fod yn sefydlog. Byddai hefyd, ym marn Cymru Yfory, yn gwella datganoli yng Nghymru yn sylweddol o ran bod yn sefydlog, yn effeithiol ac effeithlon, yn ddealladwy a thryweladwy, yn ogystal ag annog cyfranogiad cyhoeddus helaethach yng ngweithgareddau'r Cynulliad. Byddai ymreolaeth y Cynulliad hefyd yn cael ei barchu o dan y darpariaethau newydd.

Dyna pam y mae Cymru Yfory yn cefnogi'r symudiad i ddod â Rhan 4 i rym ac y bydd yn cefnogi pleidlais 'Ie' mewn refferendwm.

Serch hynny, rydyn ni'n nodi mai canlyniad cyfaddawdau gwleidyddol pragmataidd yn seiliedig ar yr hyn oedd yn gyflawnadwy ar amser arbennig yw DLIC 2006, yn hytrach nag ymateb egwyddorol a rhesymedig i'r sefyllfa gyfansoddiadol megis a geir yn adroddiad Richard. O gofio amherffeithrwydd canlyniadol y Ddeddf, nid ydym yn credu y dylid gweld Rhan 4 DLIC 2006 yn ddiweddbwynt proses datganoli i Gymru.

Ein barn ni yw y bydd angen nifer o welliannau arwyddocaol er mwyn cwrdd â'r meini prawf sylfaenol rydyn ni wedi eu gosod allan yn y cyflwyniad hwn. Fe ellid gwneud y gwelliannau yma naill ai cyn neu wedi refferendwm, a byddai angen deddfwriaeth newydd gan San Steffan i bob un.

Y newidiadau yr ydym yn ystyried sydd yn hanfodol yw:

- cynnydd yn y nifer o Aelodau Cynulliad i 80;
- adolygu'r dull pleidleisio;
- sefydlu Cymru fel awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân;
- symyd i fodel 'pwerau wedi'u cadw'n ôl' fel sydd yn yr Alban;
- adolygu pwerau cyllidol y Cynulliad.

Os datrysir y materion hyn, yna bydd meini prawf y pum egwyddor yr ydym wedi eu gosod allan wedi eu bodloni yn foddhaol.

Tra gallai ailymweld â'r cwestiynau hyn achosi rhai problemau, byddai'r budd yn un mawr gan y byddai gennym wedyn setliad cyfansoddiadol fydd yn addas i'w bwrpas ac yn gallu parhau dros amser. Gyntaf i gyd y gellir gwneud hyn, gorau i gyd fydd hi i lywodraethu yng Nghymru. Credwn fod y Confensiwn yn darparu cyfle unigryw am fyfyrdod ystyriol ar ddyfodol

cyfansoddiadol Cymru ac rydym yn mawr obeithio y cymer Confensiwn Cymru Gyfan y materion hyn i ystyriaeth.

Casgliad

Rydym wedi enwi pum egwyddor allweddol a ddylai yn ein barn ni fod yn sail i setliad felly, sef ei fod yn sefydlog; yn effeithiol ac effeithlon; yn ddealladwy ac yn dryweladwy; yn annog cyfranogiad helaeth; ac yn parchu ymreolaeth. Rydyn ni wedi dadlau fod y trefniadau cyfredol yn methu prawf yr egwyddorion hyn.

Mae dod â Rhan 4 DLIC 2006 i rym, yn well byth os cynhwysir yr elfennau ychwanegol rydyn ni wedi'u cynnig, yn fater o synnwyr cyffredin da yn gymaint ag o gydnabyddiaeth i genedligrwydd Cymru. Ni all fod dim cyfiawnhad dros barhau gyda'r trefniadau anfoddhaol presennol o dan Ran 3, sy'n drosiannol yn eu hanfod, pan mae Rhan 4 ar gael ac eisoes ar y llyfr statud.

Mae union ddyddiad cynnal refferendwm yn fater i eraill benderfynu arno, ond barn gadarn Cymru Yfory serch hynny yw na ddylid gohirio sefydlu system foddhaol o lywodraethu democrataidd i Gymru yn hir eto.

1. RHAGYMADRODD

1.1 Cymru Yfory

Fel corff a sefydlwyd er mwyn codi cefnogaeth i esblygiad Cynulliad Cenedlaethol Cymru'n senedd o'r iawn ryw, mae Cymru Yfory'n croesawu'n frwd ymrwymiad Llywodraeth Cymru'n Un i gaffael i'r Cynulliad '[f]wy o bwerau deddfwriaethol' ac i 'symud ymlaen cyn gynted ag sy'n ymarferol bosibl i gael canlyniad llwyddiannus mewn refferendwm ar bwerau deddfu llawn o dan Ran 4 [o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006] ar ddiwedd y tymor Cynulliad hwn neu cyn hynny'.[1]

Rydyn ni hefyd yn croesawu'r ymrwymiad, yn rhan o'r 'paratoadau...ar gyfer sicrhau'r canlyniad llwyddiannus hwnnw', i sefydlu Confensiwn Cymru Gyfan, a'r ffaith fod y Confensiwn hwnnw, dan gadeiryddiaeth Syr Emyr Jones-Parry wedi cychwyn ar ei waith. Yn ein barn ni mae'r Confensiwn yn rhoi cyfle unigryw ar gyfer trafodaeth eang-ei-chwmpas ymysg pobl Cymru ynghylch llywodraethiant eu gwlad. Tra bod y cylch gorchwyl yn cyfeirio'n benodol at Ran 4 Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (DLIC 2006), yn unol â Chytundeb Cymru'n Un, mae dyletswydd y Confensiwn i 'hwyluso a sbarduno ymgynghoriad eang, trwyadl a chyfranogol ar bob lefel o gymdeithas Cymru ar fater gwestiwn deddfu cynradd'[2] yn amlwg yn agor y drws i ystyriaeth ehangach, gan gynnwys materion sydd y tu hwnt i gyfyngiadau'r Ddeddf. Yn yr ysbryd yna y mae Cymru Yfory yn cyflwyno'i dystiolaeth i'r Confensiwn.

Rydyn ni'n derbyn mai â dwyn i rym Rhan 4 DLIC 2006 y mae a wnelo'r ymrwymiad yng Nghytundeb Cymru'n Un, ac mae'n ymrwymiad rydyn ni yn ei gefnogi'n ddiamwys. Serch hynny, fel y byddwn yn dadlau isod, fe gredwn ni y bydd angen newidiadau pellach yn go fuan er mwyn sefydlu model o lywodraeth sy'n addas i gwrdd â gofynion a dyheadau pobl Cymru at yr unfed-ganrif-ar-hugain. Wrth gyflwyno'n hachos, un cyfeirbwynt allweddol fydd argymhellion y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru ('Comisiwn Richard'), a gyhoeddwyd yng Ngwanwyn 2004 ac sy'n dal i fod yr unig set o argymhellion a enillodd gefnogaeth draws-bleidiol. Yr adroddiad hwnnw a ysgogodd ffurfio Cymru Yfory, ac i bob pwrpas ymateb Llywodraeth y DU i argymhellion Richard oedd DLIC 2006. Fe ymgorfforodd y Ddeddf rai o argymhellion Richard, tra'n gadael sawl un heb ei weithredu.

Prif argymhellion Comisiwn Richard

Gweithredwyd gan DLIC 2006

- Disodli'r Cynulliad Cenedlaethol fel un corff corfforaethol gan sefydliadau deddfwriaethol a gweithredol ar wahan;
- Darparu o dan Ran 4 i alluogi i'r Cynulliad basio deddfwriaeth gynradd;

Heb eu gweithredu gan DLIC 2006

- Galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu ar unrhywbeth heblaw yr hyn a gadwyd yn benodol ar ôl i San Steffan;
- 80 o Aelodau Cynulliad, i sicrhau y byddai gan y Cynulliad y cynhwysedd i graffu ar ddeddfwriaeth ac i ddal Gweinidogion yn atebol;
- Pleidlais sengl drosglwyddadwy, i sicrhau cyfrannedd cynrychiolaeth go-iawn a statws cyfartal ymysg ACau

Mae'n ffaith nodedig i'r penderfyniad i sefydlu Comisiwn Richard gael ei gymryd lai na deunaw mis wedi sefydlu'r Cynulliad Cenedlaethol ym Mai 1999. Eisoes roedd diffygion y model cyfyngedig iawn o ddatganoli democrataidd y darparwyd ar ei gyfer yn Neddf Llywodraeth Cymru 1997 yn dod i'r amlwg, a'r symudiad o blaid sefydlu senedd

[1] Cymru'n Un: Rhaglen flaengar ar gyfer llywodraethu Cymru, Gorffennaf 2006, tud. 6
[2] Adroddiad Pwyllgor Sefydlu Confensiwn Cymru Gyfan, Mawrth 2008, tud. 5

ddeddfwriaethol go-iawn yn dechrau magu'r momentwm sydd wedi dod yn gynyddol amlwg dros y blynyddau ers i Gymru bleidleisio 'Ie' gyda'r mwyafrif pitw o 6,721 pleidlais.

1.2 Cefnogaeth Gyhoeddus ar Gynnydd

Mae'r gyfran o'r boblogaeth sy yn erbyn datganoli democrataidd yng Nghymru wedi crebachu o 40% yn 1997 i 21% yn 2003 i 15% yn 2008.[3] Fe allwn gymryd felly fod y cwestiwn pun a ddylai Cymru gael rhyw radd o hunan-lywodraeth wedi'i setlo'n bendant. Allwn ni byth â mynd nôl i'r dyddiau pan oedd Cymru'n cael ei llywodraethu gan enwebai personol Prif Weinidog y DU, a does dim un blaid brif-ffrwd yn cefnogi symudiad felly.

Mae'r tabl isod yn dangos lefel y gefnogaeth dros amser i bedwar opsiwn ar gyfer llywodraethu Cymru, fel y'i mesurwyd mewn arolygon a gynhaliwyd gan Sefydliad Gwleidyddiaeth Cymru yn Aberystwyth. Bu'r tueddiad yn gynyddol o blaid senedd ddeddfwriaethol go-iawn (gyda phŵer i godi trethi, noder) fel mai'r opsiwn yma yn eglur yw'r mwyaf ffafredig ymhlith y rhai a holwyd, ac a fu felly ers 2001. Os cymerwn ni'r lefel gyfredol o gefnogaeth gan 39% i opsiwn senedd ac ychwanegu'r lleiafrif sy o blaid annibyniaeth, fe ddown ni at gyfanswm o 49% sy'n cefnogi pwerau deddfu cynradd a threthiant i Gymru. Ymhellach, mae'r ffigyrau'n dangos fod yna, dros ran fawr o'r degawd diwethaf, fwyafrif clir dros roi'r cyfryw bwerau i'r Cynulliad. Tra bo'r union ganrannau yn rhwym o amrywio dros amser, fe fu tueddiad clir ers sefydlu'r Cynulliad Cenedlaethol tua chefnogaeth gynyddol, a mwyafrifol fel rheol, o blaid senedd â phwerau deddfwriaethol a threthiannol.

	1997	**1999**	**2001**	**2003**	**2006**	**2007**	**2008**
Dim corff etholedig	40	25	24	21	21	17	15
Cynulliad	27	35	26	27	25	28	31
Senedd	20	30	39	38	42	44	39
Annibyniaeth	14	10	12	14	12	12	10

Mae data pellach o'r un ffynhonnell yn pwyntio i'r un cyfeiriad. Er enghraifft, yn 2007 mae 72% yn datgan eu bod yn ymddiried yn y Cynulliad Cenedlaethol i lywodraethu er lles gorau Cymru, o'i gymharu â 36% sy'n ymddiried yn Llywodraeth y DU i wneud hynny. Yn fwy trawiadol fyth, mae 74% yn credu y dylai'r Cynulliad gael mwy o ddylanwad na Llywodraeth y DU ar y ffordd y mae Cymru'n cael ei rhedeg, a dim ond 18% yn credu fel arall. Yn 2001 y ffigyrau cymharol ar gyfer y cwestiwn olaf hwn oedd 56% a 26% yn y drefn yna.[4]

Mae'r un ymchwil yn dangos hefyd i'r gwrthwynebiad i ddatganoli ddisgyn fwyaf ymysg y grwpiau a'r ardaloedd hynny lle'r oedd e ar ei gryfaf yn 1997. Ystyr hyn yw bod y gefnogaeth i ddatganoli erbyn hyn wedi ei daenu'n fwy cyson ymysg y boblogaeth o'i gymharu â degawd yn ôl. Yn 1997, roedd dros 57% o'r rhai a oedd yn ystyried eu hunain yn 'Brydeinig' neu'n 'fwy Prydeinig na Chymreig' yn gwrthwynebu datganoli; erbyn 2007 roedd y ffigwr wedi mwy na haneru i lai na 26%.[5] Dros yr un cyfnod, roedd gwrthwynebiad i ddatganoli yn yr ardaloedd hynny a benodwyd gan Denis Balsom yn 'Gymru Brydeinig' yn ei 'Fodel Tair Cymru' wedi cwympo o 47% i 19%. Mae'r ystadegau yma'n awgrymu y buasai refferendwm datganoli newydd yn llai ymrannol na'r un yn 1997.

1.3 Egwyddorion Sylfaenol a'r Trefniadau Cyfredol

Rydyn ni'n seilio'n hargymhellion ni am setliad cyfansoddiadol boddhaol ar nifer o egwyddorion sylfaenol rhyng-gysylltiedig. Mae'r egwyddorion yma'n gydnaws i raddau helaeth

[3] Datganiad i'r Wasg CCC, Arolwg Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn dangos bod 70 y cant o ddinasyddion Cymru o blaid datganoli, 22 Medi 2008
[4] Scully, R. & Wyn Jones, R (gol), Wales Devolution Monitoring Report, Ionawr 2008
[5] Ibid.

â'r egwyddorion llywodraethiant da a benodwyd gan y Comisiwn Ewropeaidd yn ei Bapur Gwyn ar Lywodraethiant Da (2001).

Y gyntaf yw'r angen am **sefydlogwrydd.** Dyw hi ddim yn gymorth i lywodraethu da bod angen ailymweld yn barhaus â'r cwestiwn cyfansoddiadol. Mae ar Gymru daer angen am setliad cyfansoddiadol a fydd yn galluogi Llywodraeth, y Cynulliad, y partneriaid cymdeithasol, a chymdeithas sifil yn gyffredinol, i ganolbwyntio, am gyfnod estynedig, ar ddatblygu a gweithredu polisi yn hytrach na'r cwestiwn cyfansoddiadol.

Yn ail, mae arnon ni angen trefniadau sy'n galluogi llywodraeth i fod yn **effeithiol** ac **effeithlon**, gan hwyluso symudiad llyfn o ddatblygu polisi drwy ddeddfwriaeth i weithrediad. Fe ddylai trefniadau wneud y defnydd gorau posibl o amser gweinidogion, ACau, gweision sifil ac yn wir yr elfennau hynny o gymdeithas sifil sy'n ceisio dylanwadu ar bolisi a gweinyddiaeth llywodraeth.

Yn drydydd, rydyn ni angen system sy'n **ddealladwy ac yn dryweladwy.** Mae'r broses ddeddfwriaethol yn gymhleth o ran ei natur, ond does dim i'w ennill o'i wneud yn ddianghenraid o gymhleth. Hefyd, cyn belled â bod hynny'n bosibl mewn system ddatganoledig o lywodraeth, dylai fod modd i'r cyhoedd yn gyffredinol weld yn glir pwy sy'n gyfrifol am wahanol benderfyniadau, a phwy felly dylid eu dal yn atebol.

Yn bedwerydd, fe ddylai ein system lywodraethol fod yn gyfryw ag i **annog y cyfranogiad mwyaf posibl** mewn gweithgarwch politicaidd, yn etholiadol ond hefyd o ran cymryd rhan yn natblygu polisi a phroses gwneud deddfau.

Yn bumed, fe ddylai, o fewn cyfyngiadau anochel system ddatganoledig o lywodraeth, barchu **ymreolaeth y Cynulliad Cenedlaethol** fel llais democrataidd cyfreithlon pobl Cymru, o fewn y meysydd polisi lle mae Senedd y DU yn caniatau cymhwysedd iddo.

Mae DLIC 2006 mewn nifer o ffyrdd yn gam allweddol ymlaen yn esblygiad llywodraethiant Cymru. Ymysg y newidiadau seminal a gyflwynwyd mae'n:

- Sefydlu'r egwyddor, hyd yn oed dan Ran 3 ond yn fwy fyth o dan Ran 4, y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol allu pasio deddfau cynradd. Mae hyn yn ddwfn o arwyddocaol a phellgyrhaeddol;
- Darparu mecanwaith er symud o'r trefniadau cyfredol ar gyfer deddfu gan y Cynulliad, sy'n amodol ar gydsyniad San Steffan (Rhan 3), i drefniadau (Rhan 4) lle bydd y Cynulliad yn gallu deddfu, o fewn y meysydd a ddatganolwyd, heb y cyfryw gydsyniad;
- Creu mecaweithiau defnyddiol i annog cyfranogiad poblogaidd yn y broses ddeddfu, gan gynnwys deisebau, sy'n galluogi dinasyddion i ddod â materion yn uniongyrchol i'r Cynulliad, sy yn ei dro yn gorfod eu hystyried.

Serch hynny, mae Cymru Yfory o'r farn bod DLIC 2006 yn syrthio'n brin, mewn nifer o ffyrdd creiddiol, o gyflawni'r egwyddorion a restron ni uchod fel rhai hanfodol i system lywodraethu foddhaol. Yng ngweddill ein cyflwyniad fe sylwn ni ar ddiffygion y Ddeddf fel y gwelwn ni nhw a rhoi'n hawgrymiadau ni ar gyfer system o lywodraethu cenedlaethol i Gymru sy'n gydnaws â'n pum egwyddor sylfaenol.

2. RHAN 3 DEDDF LLYWODRAETH CYMRU 2006 – MEWN GWEITHREDIAD

2.1 Prif Ddarpariaethau

Fe gyflwynodd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 dri phrif ddiwygiad i'r setliad datganoli yng Nghymru.

Yn gyntaf, fe newidiodd natur y Cynulliad yn sylfaenol drwy wahanu yn gyfreithiol Lywodraeth Cynulliad Cymru (LlCC) oddi wrth Gynulliad Cenedlaethol Cymru (CCC). Mae Gweinidogion LlCC yn awr yn cael eu penodi gan y Goron yn hytrach na chan y Cynulliad, a nhw sy'n cymryd cyfrifoldeb dros ddatblygu a gweithredu polisïau, cymryd penderfyniadau, gweithredu swyddogaethau a gwneud deddfwriaeth isradd. Y Cynulliad sy'n gyfrifol am graffu ar y ffordd y mae Gweinidogion yn cyflawni'u swyddogaethau; craffu ar a chymeradwyo'r gyllideb; a gwneud a chraffu ar ddeddfau o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Mae strwythur llywodraeth yng Nghymru felly yn awr yn debycach o lawer i fodel San Steffan/ Whitehall. Fe argymhellwyd y newid yma gan Gomisiwn Richard a barn Cymru Yfory yw iddo fod yn gam allweddol o ran cynyddu atebolrwydd a thryweledded y system.

Yn ail, fe roddodd Rhan 3 DLlC 2006 yr hawl i'r Cynulliad wneud deddfau, sy'n cael eu galw'n Fesurau Cynulliad, mewn rhai meysydd. Mae i Fesurau yr un effaith â Deddfau Seneddol a gallan nhw ddiwygo, adnewid neu ddirymu unrhyw ddeddfwriaeth gynradd sydd mewn grym ac sy'n berthnasol i Gymru cyhyd â bod y mater yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Mater i'r Cynulliad yn unig yw pasio Mesurau a dyw San Steffan ddim yn ymwneud â'r broses o gwbl.

Mae'r meysydd polisi y mae gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol drostyn yn cael eu gosod allan yn Atodlen 5 DLlC 2006, sy'n cael ei rannu'n ugain o 'Feysydd' llydan megis amgylchedd, tai, priffyrdd a thrafnidiaeth, y gall fod gan y Cynulliad gymhwysedd ynddyn. Mae union gymwyseddau'r Cynulliad wedyn yn cael eu rhestru fel 'Materion' o fewn y 'Meysydd' yna. Nid dogfen statig mo Atodlen 5; fe ellir ychwanegu Materion newydd mewn dwy ffordd – drwy gyfrwng Deddf Seneddol yn San Steffan neu drwy Orchymyn yn y Cyngor sy'n cael ei adnabod fel Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol (GCD).

Tra bod cyflwyno pwer i wneud deddfau fel hyn i'r Cynulliad yn beth i'w groesawu, mae'r sefyllfa gyfredol yn syrthio'n go brin o argymhelliad Comisiwn Richard y dylai Cymru gael model o bwerau deddfwriaethol ar yr un model â'r Alban. Gan mai sgôp y pwerau deddfwriaethol a ddatganolir i'r Cynulliad a'r dulliau perthynol ar gyfer estyn y sgôp yna yw'r prif wahanaieth rhwng Rhan 3 a Rhan 4 DLlC 2006, fe fydd y rhan fwyaf o'r adran hon yn ffocysu ar weithrediad yr agwedd yna ar y setliad cyfredol.

Yn drydydd, fe gyflwynodd y Ddeddf waharddiad ar ymgeisyddiaeth ddeuol, sy'n rhwystro ymgeiswyr rhag sefyll etholiad mewn etholaeth ac ar restr ranbarthol. Fe gyflwynwyd y gwaharddiad hwn er mwyn datrys 'Problem Gorllewin Clwyd' a olygodd bod pob un o'r prif ymgeiswyr yn yr etholaeth honno wedi cael ei ethol yn 2001: un yn AC etholaethol a'r tri arall drwy restrau rhanbarthol eu pleidiau. Fodd bynnag dyw hi ddim yn edrych yn debyg bod hwn yn fater pryder o ddifrif i'r etholwyr a does dim gwaharddiad tebyg i'w gael mewn gwledydd eraill lle defnyddir y system aelodau ychwanegol, gan gynnwys yr Alban. Un effaith fu amddifadu'r Cynulliad o rai gwleidyddion galluog heb gynyddu atebolrwydd democrataidd y corff na rhoi mwy o ddewis i'r etholwyr.

2.2 Y Broses Ddeddfwriaethol

Yn ei fabandod y mae'r Cynulliad ar ôl un flwyddyn o weithredu'r pwerau deddfwriaethol a ganiatwyd gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae'r system interim sy'n rhoddi pwerau gwneud deddfau dros faterion penodol, ac y gellir eu hymestyn yn gynyddrannol dros amser, yn profi'n broblematig. Nid ei bod heb ei rhinweddau; un o'r rheini yw caniatáu i'r Cynulliad

adeiladu ei gynhwysedd gwneud-deddfau yn raddol, yn barod ar gyfer yr amser pan gaiff bwerau deddfwriaethol cynradd o dan Ran 4.

Ein barn ni yw bod yr achos dros symud ymlaen i Ran 4 yn llethol ac mae rhesymau cadarnhaol a negyddol dros ddadlau felly.

Y ddadl gadarnhaol yw ei bod yn glir eisoes, yn ein barn ni, ac y bydd yn fwy felly erbyn 2010, fod y Cynulliad a LlCC yn gallu defnyddio'u pwerau deddfwriaethol yn llwyddiannus. Mae'r dynesiad o brofi parodrwydd y Cynulliad ar gyfer rhagor o bwerau drwy ddangos ei fod wedi defyddio'n llwyddiannus y rhai sy ar gael yn barod yn un a arddelwyd gan, ymysg eraill, y Prif Weinidog.

> *Felly, cyflymaf y dringwn y ddringfa dysgu honno, cryfaf—nid gwanaf—y bydd y ddadl o blaid refferendwm ynglŷn â phwerau deddfu llawn. Dylid ei seilio ar ein llwyddiant i ddefnyddio'r pwerau a roddir drwy Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, nid ar ein methiant i ddefnyddio'r pwerau hynny.*[6]

Mae'r achos negyddol dros symud ymlaen i bwerau pellach yn cael ei wneud ar y sail bod y system gyfredol yn methu â bodloni egwyddorion craidd llywodraethu da a osodwyd allan yn ein rhagymadrodd, ac nad oes modd felly iddo fod yn setliad tymor-hir. Isod, fe edrychwn ni ar agweddau cadarnhaol a negyddol y trefniadau cyfredol, gan ddangos cymaint sydd i'w ennill o weithredu Cam 4 cyn gynted â phosibl.

2.3 Rhoddiad Pwerau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru

Dau ddull sydd o roddi'r pwer i ddeddfu dros fater penodol i'r Cynulliad Cenedlaethol:

- Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol (GCD) sy'n fodd o roi i'r Cynulliad bwerau i wneud Mesurau yn dilyn cymeradwyaeth gan y Cynulliad a dau Dŷ'r Senedd.
- Deddfau Seneddol – lle y rhoddir pwerau i'r Cynulliad yn uniongyrchol gan Ddeddfau o Senedd San Steffan, heb i'r Cynulliad ymwneud â'r peth.

Mae'n beth arwyddocaol mai Deddfau Seneddol a fu'n gyfrifol am ychwanegu'r mwyafrif mawr o Faterion i Atodlen 5 ers Mai 2007, serch mai GCD fu'n destun y rhan fwyaf o lawer o sylw a chraffu gan wleidyddion a'r cyfryngau fel ei gilydd.

Erbyn Awst 2008, roedd 29 o faterion wedi'u rhestru yn Atodlen 5, wedi'u rhannu ymysg deg o'r ugain Maes yn Atodlen 5. O'r rhain, fe gafodd 28 eu rhoddi drwy Ddeddfau Seneddol a dim ond un drwy GCD. Fe gaiff 5 Mater pellach eu rhoddi drwy Filiau sy dan ystyriaeth yn gyfredol, tra bod 14 Mater yn cael eu cynnwys mewn GCD a gynigiwyd. Felly, o gyfanrif o 48 o Faterion sy naill wedi'u rhoddi eisoes neu o dan ystyriaeth dim ond 15 a fydd wedi dilyn llwybr y GCD.

Agwedd gadarnhaol o ddeddfwriaeth y Cynulliad hyd yma yw i ACau y meinciau cefn fod yn dra diwyd wrth gychwyn deddfwriaeth, yn fwy felly yn wir na'r llywodraeth ei hun. Yn y flwyddyn gyntaf fe gafodd 12 GCD eu cynnig, 6 gan LlCC a 6 gan ACau meinciau-cefn wedi'u dethol drwy falot. Canlyniad yw hyn i raddau nid bychan i'r ffaith i falotau, yn ôl penderfyniad y Llywydd, gael eu cynnal bob deufis. Mae'r sefyllfa yn fwy trawiadol fyth ym myd Mesurau, a LlCC wedi cynnig 3 Mesur ac ACau y meiciau cefn wedi cynnig 5. Serch hynny, fe gawn ni esiampl dda iawn o gyfyngiadau a rhwystredigaethau y pwerau cyfredol yn y ffaith na chafwyd dim cynigion ar gyfer Mesurau yn y balot i feincwyr cefn ym Mehefin 2008 tra bod 18 AC wedi cyflwyno cynigion i falot y GCD.

2.4 Diffygion y System: Egwyddorion

[6] Cofnod Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 15 Gorffennaf 2008

Mae yna, yn ein barn ni, nifer o ddiffygion yn y model cyfredol o ddatganoli 'tamaid-wrth-damaid' ac yn y dulliau ar gyfer estyn pwerau'r Cynulliad. Mae yna ddiffygion o ran egwyddor ac ymarfer.

O ran egwyddor, mae'n glir i ni nad yw'r model datganoli cyfredol yn cyrraedd safonau llywodraethu da. Dyw e ddim yn rhoi sefydlogrwydd tymor-hir. Mae'n llai effeithiol ac effeithlon ac yn llai dealladwy a thryweladwy nag y dylai fod. Does dim modd dadlau felly ei fod yn hwyluso'r cyfranogiad mwyaf posibl ac yn bendant nid yw'n parchu ymreolaeth Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Ein cred ni yw bod y problemau yma'n gynhenid i'r system gyfredol, ac nad oes modd eu datrys ond drwy symud i weithredu Rhan 4. Ymhlith y rhesymau mae:

- Mae gorfod ceisio cydsyniad San Steffan i ddeddfu yn golygu bod Llywodraeth Cymru yn analluog i weithredu'n chwim i fynd i'r afael ag anghenion Cymreig am fod rhaid iddi yn gyntaf fynd drwy broses y GDC cyn cychwyn deddfu. Felly mae'r system yn brin o ran bod yn effeithiol ac yn effeithlon;
- Er eu bod yn cael eu trafod yn ffurfiol a'u cymeradwyo gan y Cynulliad a'r Senedd, mae rhan fwyaf allweddol proses y GCD yn digwydd tu ôl i ddrysau caeedig rhwng LlCC a Whitehall. Yn y negodiadau rhyng-lywodraethol yma y mae sgôp y GCD yn cael ei benderfynu. Mae'r system felly'n brin o dryweledd;
- Mae'r system gyfredol o ddatganoli Materion penodol i'r Cynulliad tra'n cadw pwerau deddfwriaethol eraill yn San Steffan yn golygu nad yw hi bob amser yn glir ble mae'r pwer a'r atebolrwydd dros gwestiynau penodol yn gorwedd. Mae'n anodd felly i'r cyhoedd ac i gymdeithas sifil wybod, heb orfod troi at gyngor arbenigol, â pha lefel o lywodraeth y mae angen iddyn nhw ymwneud. Mae hyn yn codi cwestiynau ynghylch tryweledd a chyfranogiad;
- Yn olaf, o dan y system gyfredol mae cwestiynau o bolisi a chyfansoddiad yn rhwym o gael eu cysylltu, gan beri i'r ddadl gael ei chymylu a pheri niwed i'r broses o wneud polisi da ac ymwneud yn briodol â cymdeithas sifil. Mae perygl y bydd GCD yn cael eu barnu nid ar sail egwyddorion cyfansoddiadol fel sy'n briodol, ond ar rinweddau y polisi tebygol. Fe ddaw pob cwestiwn o bolisi yn gwestiwn cyfansoddiadol a *vice versa.*

Mae'r pwynt olaf yma, fe gredwn ni, yn arbennig o berthnasol. Fe grwydrodd trafodaethau ar GCD yn y Cynulliad a'r Senedd yn aml i gyfeiriad Mesurau posibl yn hytrach na chanolbwyntio ar gwestiwn rhoddi'r pwerau. Hefyd, gall fod yn anodd i fudiadau cymdeithas sifil a grwpiau buddiant elusennol ffurfio barn ar rinweddau rhoddiad rhyw bwerau i'r Cynulliad, gan y gellid gweld hyn fel cwestiwn gwleidyddol amlwg, tra y bydden nhw yn fwy cysurus yn gwneud sylw ar Fesurau sy'n delio â chwestiynau polisi yn unig.

2.5 Diffygion y System: Gwneud polisi bob yn damaid

Bwriad y sytem gyfredol fel y'i hamlinellwyd ym Mhapur Gwyn 2005, 'Gwell Llywodraethu i Gymru' oedd "caniatau i'r Cynulliad ddatblygu'r cynhwysedd i ddelio â chynnydd mewn pwerau deddfwriaethol".[7] Mae'r enghreifftiau a roddir ym Mhara 3.18 y Papur Gwyn yn awgrymu y byddai'r Cynulliad yn cael maes polisi sylweddol, yn amrywio o'r penodol – megis Ombwdsmyn yng Nghymru – i'r llydan iawn, - megis adeiladwaith y GIG yng Nghymru. Buasai hyn yn caniatau i'r Cynulliad wneud pa ddeddfwriaeth bynnag yr oedd yn ystyried bod angen amdano er mwyn gweithredu'i amcanion o fewn y maes pwnc arbennig yna.

Fodd bynnag, dyw'r Materion sy ar hyn o bryd mewn gweithrediad neu'n cael eu cynnig ar gyfer Atodlen 5 ddim yn ceisio rhoi i'r Cynulliad bwerau llydan i wneud cyfraith ac felly, fe ellir dadlau, ddim yn adlewyrchu bwriadau'r Papur Gwyn. Yr un eithriad eglur i hyn yw'r Mater 6.2 argymelledig sy wedi'i gynnwys yn y GCD a gynigiwyd ar Ddiogelu'r Amgylchedd a Rheoli Gwastraff, sy'n cynnig y materion eang canlynol:

> *Mater 6.1*
> Casglu, rheoli, trin a gwaredu gwastraff
> *Mater 6.2*

[7] Papur Gwyn, *Gwell Llywodraethu i Gymru*, Mehefin 2005

Gwarchodaeth amgylcheddol, yn cynnwys llygredd, niwsans a sylweddau peryglus

Mae'n destun siom felly bod y GCD yma, sy yn ein barn ni yn esiampl o'r arfer gorau yn nhermau datganoli maes polisi priodol-o-eang i'r Cynulliad, wedi cael ei ddal fyny am dros flwyddyn tra bod Whitehall yn ystyried pun ai i fwrw ymlaen yn ôl cais y Cynulliad neu beidio. Mae'r GCD arfaethiedig ar yr laith Gymraeg wedi ei ddal yn ôl yn yr un modd o fewn Llywdoraeth y DU.

Gyda'r eithriad hwn, mae'r Materion fel pe'n cael eu mynegi mewn termau tebyg iawn i adrannau o Ddeddfau Seneddol a gynhwyswyd mewn Gorchmynion Troslwyddo Swyddogaethau ar gyfer pwerau gweithredol i'r Cynulliad o dan DLIC 1998. Yr enghraifft orau o hyn yw Materion 5.1-5.10[8] sy nawr mewn gweithrediad. Mae'r Materion hyn wedi'u diffinio'n gul iawn ac mae cyfyngyddion Mater 5.10 eisoes wedi dod yn glir wrth i Fesur Teithio Dysgwyr symud ymlaen drwy'r Cynulliad.

Ni allai'r cyferbyniad â Maes 5 yn Atodlen 7 DLIC 2006, sy'n gosod allan beth fyddai pwerau'r Cynulliad yn y maes yma ar ôl refferendwm i ddod â Rhan 4 i rym, ddim bod yn amlycach:

> *5. Addysg a hyfforddiant*
> Addysg, hyfforddiant galwedigaethol, cymdeithasol a chorfforol a'r gwasanaeth gyrfaoedd
> Hyrwyddo dyrchafu a chymhwyso gwybodaeth
> *Eithriad-*
> Cynghorau Ymchwil

Perygl yr arfer cyfredol yw bod y problemau a grewyd gan y gyfres o Orchymynion Trosglwyddo Swyddogaethau, yn enwedig yr un cyntaf yn 1999, yn cael eu hailadrodd. Un o amcanion y Papur Gwyn 'Gwell Llywodraethu i Gymru' oedd cywiro'r problemau a achoswyd gan y cwestiwn yma gan fod ' profiad wedi dangos bod pwerau deddfwriaethol presennol y Cynulliad yn rhy ddarniog i alluogi Llywodraeth y Cynulliad i weithredu ei pholisïau mor effeithiol ag y dylai.'[9] Fe gafodd y broblem hon ei gwaethygu, yn ôl y Papur Gwyn, gan y ffaith fod pwerau'r Cynulliad yn codi o lawer o Ddeddfau gwahanol ac roedden nhw'n amrywio o ran sgôp ac arwyddocâd a heb ffurfio cyfanbeth cydlynus.

Fodd bynnag mae'r system gyfredol yn atgynhyrchu'r un model tameidiol o bwerau ac yn arwain at yr un problemau yn union. Yr egwyddor sy'n cael ei mynegi yn Nodyn Arweiniad Datganoli (DGN) 16 ym mhragraff 24 yw:

> Ni ddylai Gorchmynion roi i'r Cynulliad Cenedlaethol ar un ergyd bwerau dros y cyfan o unrhyw faes a restrir yn Atodlen 5, ac ni ddylai pynciau fel rheol gael eu mewnforio'n grwn o Atodlen 7 i mewn i Atodlen 5 oni bai bod achos clir yn cael ei wneud o blaid gwneud hynny. Dylid dod at gwestiwn diffinio Materion i'w hychwanegu at Atodlen ar sail un-achos-ar-y-tro, o safbwynt yr hyn y mae'r Mater i fod i'w gynnwys.

Mae hyn yn dangos bwlch rhwng dyhead fel mae'n cael ei fynegi yn y Papur Gwyn a chymhwysiad y setliad cyfredol. Mae DGN 16 egwyddor iii. (Para. 21) hefyd yn datgan 'y bydd Gorchmynion fel rheol yn meddu ar ddigon o hyblygrwydd i ganiatau cyflawni amcanion polisi eraill yn y dyfodol o fewn y maes polisi'. Fe ddylid croesawu'r egwyddor hon, ac fe ddylai anghymell naill ai Whitehall neu'r Senedd rhag mynnu gwybod cynnwys sybstantif unrhyw Fesur a fydd yn dilyn o GCD cyn ei gymeradwyo. Fodd bynnag y duedd bresennol yw i geisio GCD dim ond ar gyfer Materion sy mor benodol fel mai dim ond un Mesur y gellid ei wneud o fewn pwrpas cyfyngol y Materion. Yr enghraifft orau o'r diffiniad cul iawn yma ar gymwyseddau yw'r GCD arfaethiedig ar Ddiogelwch Tân yn y Cartref a fyddai'n helaethu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad dim ond yn y ffordd hynod benodol yma:

[8] Mae copi cyfredol o Atodlen 5 ar gael o wefan y Cynulliad http://new.wales.gov.uk/about/constitutional/govwalesact2006/schedule5?lang=en
[9] Papur Gwyn, *Gwell Llywodraethu i Gymru*, (Mehefin 2005), para 3.5

Ym Maes 11 (cartrefu) ychwaneger-

Mater 11.1
Darpariaeth ar gyfer ac mewn cysylltiad â gofyniad y dylid gosod system taenellu dŵr mewn adeilad preswyl newydd

2.6 Problemau ymarferol: dull y GCD

2.6.1 Yn Llyncu amser

Y brif broblem sy'n cael ei achosi gan yr angen cyfredol i sicrhau cydsyniad y Senedd i GCD cyn y gall y Cynulliad ddeddfu ar bwnc neilltuol yw ei fod yn llyncu amser ac yn rhoi baich dianghenraid ar adnoddau'r cyrff perthnasol, yn cynnwys LlCC, y Cynulliad a Phwyllgor Dethol Materion Cymreig.

Yn ystod y flwyddyn ddiwethaf, 2 GCD sydd wedi cwblhau eu rhawd, gan gymryd deg neu unarddeg mis o'r cynnig gwreiddiol i'r Cydsyniad Brenhinol. Fe gymer GCD eraill gryn dipyn yn rhagor o amser. Fe gyfeiriwyd eisoes at y gohirio ar rawd y GCD ar Warchodaeth Amgylcheddol a Rheoli Gwastraff ond mae'r GCD arfaethedig ar yr iaith Gymraeg hefyd yn achos enghreifftiol arwyddocaol. Fe'i cyhoeddwyd gyntaf ym Mehefin 2007, ond mae'r GCD yn dal heb ei osod ger bron y Cynulliad ac mae ei gynnwys yn dal i fod yn destun trafodaethau rhwng LlCC a Whitehall. Dyna i chi 15 mis (ac yn dal i gyfrif) o amser Gweinidogion a gweision sifil y gellid bod wedi ei dreulio ar ddatblygu a gweithredu polisi ond a dreuliwyd yn hytrach ar geisio cyrraedd cytundeb ynghylch pa bwerau yn union y dylid eu datganoli i'r Cynulliad. A dyma'r maes polisi yn anad un y gellid yn rhesymol ddisgwyl ei fod wedi'i ddatganoli yn ei gyfanrwydd beth bynnag.

Mae Nodyn Arweiniad Datganoli 16, sy'n gosod allan ganllawiau i weision sifil wrth ddelio â GCD, yn gosod allan saith egwyddor y mae rhaid glynu atyn. Dylai GCD:

i. ddyfnhau nid lledu'r setliad
ii. caniatau sgôp ar gyfer ymbellhau mewn polisi
iii. sicrhau bod yr achos dros bwerau'n cael ei wneud
iv. fod â sgôp wedi'i ddiffinio'n glir
v. fod â Lled Materion priodol
vi. Sicrhau cydlynedd cyfraith
vii. Parchu pwerau a buddiannau'r DU

Mae'r angen parhaus i gyflwyno achos grymus dros bwerau newydd drwy gyfeirio at y 7 egwyddor yn y DGN yn golygu bod rhaid i LlCC a'r Cynulliad neilltuo amser ac egni sylweddol y gellid yn fwy buddiol ei neilltuo i ystyried natur y deddfau y dylai'r Cynulliad eu gwneud (h.y. cynnwys y Mesurau dichonol o dan y Materion y ceisir amdanyn). Fe ryddheid adnoddau felly pe bai gan y Cynulliad gymhwysedd llawn yn y Meysydd hynny o dan Ran 4 ac Atodlen 7 DLlC 2006.

2.6.2 Dargyfeirio amser ac adnoddau

Gyda dim ond 60 o ACau i gyd, ac ychydig dros 40 o feincwyr cefn, mae'r angen i graffu ar GCD yn rhoi straen gwirioneddol ar adnoddau'r Cynulliad. Yn ei dro mae hyn yn golygu llai o amser i graffu ar ddeddfwriaeth go-iawn ar ffurf Mesurau, a chraffu ar Weinidogion LlCC. Mae i hyn oblygiadau i egwyddorion effeithlonrwydd, effeithiolrwydd a thryweledd.

Nid dim ond y Cynulliad sy'n cael ei effeithio gan hyn. Mae Pwyllgor Dethol Materion Cymreig yn cael ei roi dan bwysau gan y system gyfredol, wrth orfod delio â GDC ar ben eu llwyth gwaith arferol.

Mae rhai arwyddion bod cynnydd yn digwydd. Mae rhaglen ddeddfwriaethol y llywodraeth ar gyfer 2008-9 yn cynnwys 5 Mesur a 4 GCD, sy'n dangos symudiad yn y cydbwysedd o'r flwyddyn flaenorol pan gyflwynwyd 6 GCD a dim ond 3 Mesur. Fodd bynnag canlyniad anorfod o'r system gyfredol yw y bydd cam cyntaf unrhyw raglen ddeddfwriaethol yn cael ei ddominyddu gan GCD wrth i'r Cynulliad geisio am y pwerau hynny a'i galluoga i weithredu ei flaenoriaethau. Fe allai'r Mesurau sy wedi eu dwyn gerbron y Cynulliad eleni dan bwerau a enillwyd drwy GCD fod wedi dod yn ddeddfau flwyddyn ynghynt oni bai am yr angen i fynd drwy broses y GCD er mwyn ennill y pwerau hynny yn y lle cyntaf.

2.6.3 Cymhleth: cymylu atebolrwydd

Mae model cyfredol datganoli yn gynhenid gymhleth yn y ffaith ei fod yn arwain at gymysgwch ynghylch pwy sy â'r cyfrifoldeb deddfwriaethol am beth. Mae'n anodd gwybod yn hyderus yn awr pa lywodraeth neu gorff sy'n gyfrifol am wneud deddfwriaeth mewn meysydd megis iechyd ac addysg: mae'r meysydd hynny wedi'u hollti rhwng y Materion a ddatganolwyd i'r Cynulliad a'r gweddill sy'n aros yn San Steffan. Tra gall cyfreithwyr edrych ar ddarpariaethau manwl Atodlen 5 a rhoi ateb technegol, mae angen i bleidleiswyr hefyd fod yn hyderus pan ân nhw i'r bwth pleidleisio eu bod yn dal eu cynrychiolwyr etholedig i gyfrif mewn difrif. Rhaid bod eglurder parthed pwy sy'n gyfrifol am beth os yw gwleidyddion i fod yn wir atebol. Nid felly mae hi o gwbl ar hyn o bryd.

Tra bod Atodlen 7 yn datganoli meysydd polisi yn grwn, gyda rhai eithriadau cyfyngedig, fe all hyd-a-lled Materion dan Atodlen 5 fod mor gyfyngiadol ag i adael cymhwysedd deddfwriaethol mewn maes go gyfyng o bolisi yn rhanedig rhwng Caerdydd a Llundain, a'i gwneud hi'n anodd gwybod pwy sy'n atebol am ba benderfyniadau.

Mae'r ddadl o gylch Mesur Teithio i Ddysgwyr Cymru, a gymeradwywyd yn ddiweddar gan y Cynulliad, yn enghraifft dda o sut mae'r setliad cyfredol yn cymylu atebolrwydd, gyda chymysgwch ynghylch pun a oedd pwerau'r Cynulliad yn caniatau iddo reoli cwestiwn safonau a diogelwch neu beidio. Roedd y Gweinidog dros yr Economi a Thrafnidiaeth wedi cael cyngor gan gyfreithwyr LlCC nad oedd ganddo'r pŵer i wneud hyn drwy ddeddfwriaeth, tro bod Cadeirydd y Pwyllgor a oedd yn gyfrifol am graffu ar y Mesur wedi cael cyngor bod modd gwneud hynny, er drwy ddulliau (anneddfwriaethol) eraill. Mae'r system bresennol yn arwain at ddefnyddio dulliau lluosog i gyflawni'r hyn a ddylai fod yn amcanion syml, ac yn ei dro yn gwanhau dealladwyedd a thryweledeed ac yn aml effeithlonrwydd ac effeithioldeb yn ogystal.

Yn anffodus does dim arwydd y caniata'r Senedd Faterion a fydd yn rhoddi pwerau mewn modd mwy cyson a thryweladwy yn y dyfodol. Er enghraifft, fe gymeradwyodd adroddiad Pwyllgor Dethol Materion Cymreig ar y GCD Tai Fforddiadwy arfaethedig yr egwyddor o roddi'r pŵer i atal yr hawl i brynu dros dro i'r Cynulliad, ond fe argymhellodd 'y dylai gallu Llywodraeth Cynulliad Cymru i ddiddymu'r Hawl i Brynu/Hawl i Gaffael gael ei eithrio'n benodol o sgôp y Gorchymyn arfaethedig, gan i'r Pwyllgor gael cadarnahad nad oedd diddymu yn bolisi gan Lywodraeth Cynulliad Cymru'.[10] Mae mynd ati felly yn sefydlu'n aml raniad pwerau mympwyol, yn cyfyngu ar opsiynau polisi Cynulliadau a Llywodraethau'r dyfodol, a nid yw'n caniatau llinellau atebolrwydd clir i'r allddyfodiadau polisi sy'n canlyn.

Mae rhannu pwerau yn fympwyol felly rhwng y Cynulliad Cenedlaethol a San Steffan yn ei gwneud yn amhosibl braidd i bobl Cymru ddal eu gwleidyddion yn gyfrifol, pan nad yw hi'n glir o gwbl pwy sy'n gyfrifol am benderfyniadau polisi penodol. Mae hefyd yn anodd i gyrff cymdeithas sifil i gyfrannu i'r broses o wneud polisi, fel a fynegwyd gan un corff mewn tystiolaeth i Bwyllgor GCD Diogelu'r Amgylchedd a Rheoli Gwastraff. Mae'r darn canlynol o dystiolaeth yr RSPB i ymgynghoriad y Pwyllgor ar y GCD yn amlygu'r problemau y mae cymdeithas sifil yn cwrdd â nhw wrth ddelio â'r setliad cyfredol:

[10]Y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cymreig, The proposed draft National Assembly for Wales (Legislative Competence) (Housing) Order 2008 Seventh Report of Session 2007–08, para. 35

Os mai'r unig ffordd o ddeall pwerau'r Cynulliad yw comisiynu barn gyfreithiol ddrud, neu fynd ag achosion prawf i'r llys, yna mae hyn yn difreinio'r sector gwirfoddol a'r farn gyhoeddus ehangach o ran llywodraethu Cymru. Mae hyn fel pe'n gweithio yn erbyn prif amcan datganoli, h.y. i ddod â gwneud penderfyniadau llywodraeth yn nes at y bobl a effeithir gan y penderfyniadau hynny.[11]

2.7 Rhoddiad trwy Ddeddfau

Fe nodwyd eisoes mai trwy Ddeddfau yn hytrach na GCD y daeth y mwyafrif o Faterion a roddwyd i'r Cynulliad. Mae rhoddi pwerau drwy Ddeddfau Seneddol yn golygu, tra bod rhoddiadau arwyddocaol yn digwydd, eu bod yn dameidiol a heb eu teilwra i ofynion deddfwriaethol penodol y Cynulliad. Ar ben hynny, mae traniferedd rhoddiadau drwy Ddeddfau Seneddol yn golygu mai adlewyrchu blaenoriaethau deddfwriaethol San Steffan yn hytrach na Chaerdydd y mae Atodlen 5.

Problem sylfaenol arall gyda diwygio Atodlen 5 drwy Deddfau Seneddol yw nad oes peirianwaith ar gael i'r Cynulliad allu gysylltu'n uniongyrchol gyda naill ai Swyddfa Cymru, Whitehall neu'r Senedd wrth ffurfio argymhellion i Filiau drafft sy'n rhoi pwerau a ddatganolir i LICC. Rôl gyfyngedig iawn felly sy gan y Cynulliad wrth bennu'r pwerau a ddatganolir i Gymru. I bob pwrpas, Llywodraeth y Cynulliad ac nid y Cynulliad sy yng ngofal y broses, gan mai hi yw'r unig gorff yng Nghymru sy mewn sefyllfa i wybod am neu negodi diwygiadau i Atodlen 5 drwy Ddeddfau Seneddol, ac fe'i gadewir hi'n llwyr gyfrifol am pa swyddogaethau gweithredol a ddatganolir.

Mae hyn yn cryfhau rôl Llywodraeth y Cynulliad ar draul y Cynulliad Cenedlaethol, ac yn tanseilio rôl y Cynulliad yn ogystal ag egwyddor gyfansoddiadol uchafiaeth y ddeddfwrfa dros y weithrediaeth. O dan drefniadau cyfredol, dyw pa bwerau deddfwriaethol sy'n cael eu datganoli i'r Cynulliad Cenedlaethol drwy Ddeddfau Seneddol ddim o dan ei reolaeth fel deddfwrfa. Mae hyn yn niweidiol i dryweledd y broses ac hefyd i ymreolaeth y Cynulliad.

2.8 Casgliadau

Fe gredwn ni fod y dystiolaeth a amlinellwyd yn yr adran hon yn dangos yn glir fod y trefniadau cyfredol, y darparwyd ar eu cyfer gan Ran 3 DLIC 2006, yn methu â bodloni egwyddorion creiddiol llywodraethu da ac nad oes modd iddyn felly fod yn setliad i Gymru a all barhau yn hir. Yn ein barn ni, y canlynol yw'r pwyntiau allweddol:

- Mae'r broses o roddi pwerau drwy GCD a Deddfau Seneddol yn ansefydlog yn ei hanfod. Mae newid ym mhwerau'r Cynulliad ac yn rôl y Cynulliad ym mhatrwm llywdraethiant ehangach Cymru yn fewnadeiledig yn y system. Fe luniwyd DLIC 2006 i fod yn fecanwaith trosiannol, ac fel y cyfryw mae'n glogyrnaidd ond yn rhyw fath o weithio, ond oblegid ei namau cynhenid does dim modd ei gynnal yn sail dymor-hir ar gyfer datganoli i Gymru. Mae hefyd yn troi cwestiynau polisi rwtîn yn rhai cyfansoddiadol, gan gymylu'r ffin rhwng y cwestiynau sylfaenol a'r rhai dydd-i-ddydd. Byddai symud i Ran 4 yn creu sail i setliad sefydlog a allai barhau;
- Dyw'r trefniadau presennol yma ddim yn effeithiol nag yn effeithlon ynddyn eu hunain, ac maen nhw'n tanseilio gallu'r y Cynulliad Cenedlaethol i fod yn effeithiol ac effeithlon. Y canlyniad yw fod y broses ddeddfwriaethol yn hirfaith a throfaus, ac mae'n cael ei waethygu gan y cymysgwch cyfrifoldebau rhwng y DU a'r cyrff datganoledig dros ystod helaeth o faterion polisi;
- Dealladwyedd a thrywelededdd gwael y mae'r system yn ei roi. Anodd yw deall pa lefel o lywodraeth sy'n gyfrifol am beth, neu pam. Mae'r ffordd ddarniog y mae swyddogaethau'n cael eu datganoli i'r Cynulliad a Llywodraeth y Cynulliad yn gwaethygu pethau ymhellach. Mae'r ffin rhwng datganoli gweithredol a

[11]Ymatebion i Ymgynghoriad y Pwyllgor ar y Gorchymyn Arfaethiedig Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Rhif 2) 2007 (Ynghylch Diogelu'r Amgylchedd a Rheoli Gwastraff). EPWM6, RSPB, papa 1.6

deddfwriaethol yn aneglur yn yr un modd, ac yn anodd i'w deall. Ymhellach, mae'n anodd i'r rhai sy y tu allan i lywodraeth ddeall pam mae pethau'n gweithio fel y maen nhw, neu bwy ddylen nhw lobïo i newid pethau neu bwy ddylen nhw eu dal yn gyfrifol am y ffordd mae polisiau'n gweithio ar hyn o bryd;

- O ganlyniad, mae'r trefniadau presennol yn debyg o lesteirio pobl rhag ymwneud â materion cyhoeddus o bwys, yn hytrach nag annog hynny. Pun a yw dinasyddion yn cael eu hannog i gyfranogi'n egnïol mewn lobïo neu ffurfiau ar weitharwch sifig, neu gymryd rôl fwy goddefol fel pleidleiswyr a defnyddwyr gwasanaethau cyhoeddus, mae'r strwythur cyfansoddiadol presennol yn llesteirio yn hytrach nag yn annog cyfranogiad cyhoeddus.

3. RHAN 4 A'R TU HWNT

3.1 Cryfderau

Fe arweiniai gweithredu Rhan 4 DLIC 2006 at welliant enfawr dros y trefniadau cyfredol o dan Ran 3. Byddai'r estyniad pwerau a ddeuai yn ei sgîl yn gam sylweddol tuag at y meini prawf a benodon ni yn rhai angenrheidiol ar gyfer setliad cyfansoddiadol i Gymru. Byddai dod â Rhan 4 i rym, ym marn Cymru Yfory, yn gwella datganoli yng Nghmru yn sylweddol o ran bod yn sefydlog, yn effeithiol ac effeithlon, yn ddealladwy a thryweladwy, yn ogystal ag annog cyfranogiad cyhoeddus helaethach yng ngweithgareddau'r Cynulliad. Fe berchid ymreolaeth y Cynulliad hefyd o dan y darpariaethau newydd.

Byddai hyn oll yn deillio o roddi i'r Cynulliad Cenedlaethol yr ystod eang o bwerau deddfwriaethol sy wedi'u rhestru yn Atodlen 7 y Ddeddf. Hefyd fe fyddai'r rhaniad pwerau rhwng y DU a'r cyrff datganoledig yn fwy eglur, gan alluogi pob set o sefydliadau yn Llundain a Chaerdydd i ymgymryd â'u tasgau yn iawn. Byddai gwaredu'r angen i'r Cynulliad geisio cydsyniad gan Senedd y DU ar gyfer llawer o'i argymhellion deddfwriaethol yn golygu bod bargeinio tu-ôl-i'r –llenni ynghylch pwerau deddfu – yn ogystal â'r cymysgwch mwy cyhoeddus rhwng pwerau'r Senedd a'r Cynulliad – yn dod i ben. Byddai hyn yn lleihau'n fawr y sgôp i'r naill set o sefydliadau ymyrryd â swyddogaethau'r llall, a fyddai wedyn yn gwneud y setliad yn fwy tryweladwy a dealladwy ac yn lleihau sgôp am anghytundebau rhyngddyn. Drwy roddi ystod eglur ac eang o bwerau ddeddfu i'r Cynulliad Cenedlaethol, fe rôi gweithredu Rhan 4 setliad a chanddo'r dichonoldeb i fod yn sefydlog.

Dyna pam y mae Cymru Yfory yn cefnogi'r symudiad i ddod â Rhan 4 i rym ac y bydd yn cefnogi pleidlais 'Ie' mewn refferendwm.

3.2 Gwendidau

Serch hynny, rydyn ni'n nodi mai canlyniad cyfaddawdiadau gwleidyddol pragmataidd yn seiliedig ar yr hyn oedd yn gyflawnadwy ar amser arbennig yw DLIC 2006, yn hytrach nag ymateb egwyddorol a rhesymedig i'r sefyllfa gyfansoddiadol megis a geir yn adroddiad Richard. O gofio amherffeithrwydd canlyniadol y Deddf, dydyn ni ddim yn credu y dylid gweld Rhan 4 DLIC 2006 yn ddiweddbwynt proses datganoli i Gymru.

Ein barn ni yw y bydd angen nifer o welliannau arwyddocaol er mwyn cwrdd â'r meini prawf sylfaenol rydyn ni wedi eu gosod allan yn y cyflwyniad hwn. Fe ellid gwneud y gwelliannau yma naill ai cyn neu wedi refferendwm, a byddai angen deddfwriaeth newydd gan San Steffan i bob un, naill ai drwy ddiwygiadau i DLIC 2006 neu Fil newydd. Mae'r newidiadau sy'u hangen fel a ganlyn:

3.2.1 Nifer yr Aelodau Cynulliad

Mae Deddf 2006 yn gadael nifer yr Aelodau Cynulliad ar 60. Galwodd Comisiwn Richard am 80, i sicrhau craffu o ansawdd da ar ddeddfwriaeth a Gweinidogion.[12]

Mae Cynulliad o ddim ond 60 o Aelodau yn golyu mai rhyw 45 AC sy heb gyfrifoldebau mainc-flaen fel gweinidogion neu arweinyddion gwrthbleidiol. Dyna nifer fach iawn i graffu ar ddeddfwriaeth yn dda, neu i sicrhau bod gan y nifer cynyddol o bwyllgorau Cynulliad ddigon o aelodau i wneud eu gwaith yn iawn. Mae'n glir hefyd, yn anecdotaidd o leiaf, bod llawer o ACau dan gryn bwysau oherwydd eu dyletswyddau, a bod llawer o bwyllgorau'r Cynulliad heb nifer digonol o aelodau, nac amser, ar gyfer yr ystyried a'r trafod sy'u hangen i wneud eu

[12] Gweler Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Adroddiad Comisiwn Richard, (Caerdydd: Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 2004), pennod 14

gwaith yn effeithiol. Dyw annog ACau i 'weithio'n galetach' neu ddefnyddio'u hamser yn effeithlonach ddim yn mynd i'r afael â'r cwestiwn pwysig hwn.

Mae'r cyfryw bryderon yn estyn y tu hwnt i Gymru. Mae sawl pwyllgor yn San Steffan (yn cynnwys Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi) eisoes wedi mynegi'u pryder ynghylch ymhlygiadau nifer mor fach o aelodau ar gyfer gallu deddfwrfa go-iawn i gyflawni'i dyletswyddau yn effeithiol. Byddai cynnydd yn nifer yr ACau yn helpu i sicrhau, ac arddangos, gallu'r Cynulliad i arfer pwerau deddfu datganoledig a sicrhau'r defnydd iawn o rai gweithredol datganoledig.

3.2.2 Newid y dull pleidleisio

Fe gydnabu adroddiad Comisiwm Richard fod yna broblemau o gael dau ddosbarth o Aelodau Cynulliad – rhai yn uniongyrchol etholedig o etholaeth, eraill o'r rhestrau rhanbarthol. Mae i System yr Aelodau Ychwanegol nifer o rinweddau, yn cynnwys cadw 'cydffinioldeb' (gan fod etholaethau yn y Cynulliad Cenedlaethol a Senedd y DU yn rhannu'r un ffiniau), tra'n cyflwyno gradd o gyfrannedd i gyfansoddiad y Cynulliad Cenedlaethol. Mae i'r system rinwedd bellach – sef ei bod yr un fath yng Nghymru a'r Alban. Fe gydnabu Comisiwn Richard hefyd anawsterau defnyddio dull y System Aelodau Ychwanegol i ethol rhagor na 60 AC.[13]

I ddelio â'r gwrthwynebiadau yma, a sicrhau bod gan bob AC yr un mandad tra'n meddu hefyd ar gyswllt uniongyrchol ag etholaeth, fe argymhellodd ddefnyddio'r Bleidlais Sengl Droslwyddadwy (PSD) mewn etholaethau aml-aelod mawr yn lle hynny. Fe gysylltodd yn uniongyrchol felly ddadleuon dros 80 Aelod gyda'r rhai dros PSD.

Ni ddilynodd DLlC 2006 mo'r argymhelliad yma chwaith. Anelodd hi at rwystro aelodau rhestr ac etholaethol rhag cystadlu a'i gilydd drwy ganiatau ymgeiswyr i sefyll o dan un pennawd, nid y ddau. Fodd bynnag, dyw hyn ddim yn datrys y broblem honedig, ac fe all yn wir wneud cystadleuaeth etholiadol yn waeth. Nid dyma'r ffordd yr aethpwyd ati yn yr Alban, ac mae tramgwyddo 'cydffinioldeb' rhwng San Steffan a Senedd yr Alban yn golygu bod y systemau etholiadol i etholiadau datganoledig yn yr Alban a Chymru yn go wahanol.

Mae amryw o systemau etholiadol a gyflawnai'r angen allweddol i ddarparu ar gyfer aelodaeth gynrychioliadol o'r Cynulliad Cenedlaethol, ac o roi'r un safle i bob AC. Agnostig yw Cymru Yfory ynghylch pa system etholaethol y dylid ei ddewis i gyflawni hyn, ond rydyn ni o'r farn bod angen adolygiad o'r system etholiadol a ddefnyddir i etholiadau'r Cynulliad fel rhan o'r broses o ddwyn Rhan 4 i mewn i rym.

3.2.3 Sefydlu Cymru yn awdurdodaeth gyfreithiol ar wahan

Wrth i'r Cynulliad Cenedlaethol ddefnyddio'i bwerau i weithredu polisïau gwahanol i Loegr, mae corff o gyfraith Gymreig wahanol yn cael ei godi.[14] Mae yna gyfyngiadau ymarferol ar ddefnyddio pwerau datganoledig yn llawn o ganlyniad i fodolaeth un awdurdodaeth gyfreithiol sy'n ymgorffori Cymru a Lloegr. Mae bodolaeth un system gyfreithiol hefyd yn creu rhagdybiaeth ar ran llawer (yn cynnwys llawer o ymarferwyr cyfreithiol) fod y gyfraith yr un fath yn Lloegr ag yw hi yng Nghymru, gan arwain at gryn gymysgwch.

Dyw'r anhawster yma ddim yn codi yn yr Alban na Gogledd Iwerddon, sy wedi bod ers talwm iawn yn awdurdodaethau cyfreithiol ar wahan o fewn y Deyrnas Unedig. (Mae bodolaeth awdurdodaethau cyfreithiol ar wahan, yn cyfateb i ffiniau tiriogaethol deddfwrfeydd yr unedau cyfansoddol, yn normal mewn systemau ffederal megis Awstralia, Canada neu Unol Daleithiau'r America.)

[13] *Ibid*, pennod 12
[14] Gweler T.H. Jones and J. Williams, 'Wales as a jurisdiction' [2004] *Public Law*, pp. 78–101.

Mae Cymru Yfory yn teimlo y byddai creu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahan i Gymru yn datrys y problemau yma yn y ffodd symlaf posibl. Fyddai hyn ddim yn altro'r berthynas rhwng pwerau datganoledig ac an-natganoledig, ond byddai'n peri bod y setliad sy wedi'i amlinellu yn Rhan 4 DLIC 2006 yn fwy dealladwy a'r pwerau y mae'r Ddeddf yn eu cynnig yn gweithio'n haws.

3.2.4 Y Model 'pwerau wedi'u cadw nôl'

Roedd Comisiwn Richard yn glir yn argymell model o bwerau deddfwriaethol tebyg i eiddo'r Alban, lle mae gan y Senedd ddatganoledig y pwer i ddeddfu ar bob mater nas cedwir yn ôl yn benodol i San Steffan (a heb effeithio sofraniaeth Senedd y DU). Yn hytrach na hyn, mae DLlC 2006 yn defnyddio dull arall, gan ddiffinio'r pwerau deddfwriaethol a roddir i'r Cynulliad Cenedlaethol yn hytrach na'r materion a gedwir yn ôl. Mae amgylchiadau presennol (y berthynas rhwng Rhannau 3 a 4 o Ddeddf 2006, a'r problemau ymarferol sy'n codi o'r ffaith mai un awdurdodaeth gyfreithiol yw Cymru a Lloegr) yn golygu mai dyma'r unig ffordd ymarferol o fynd ati. Fodd bynnag, effaith hyn yw, mewn achosion lle bo amheuaeth, ei bod yn debygol y bydd y llysoedd yn dehongli deddfwriaeth a basiwyd gan y Cynulliad yn gul yn hytrach nag yn llydan (fel a ddigwyddai yn achos deddfwriaeth Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon). Fe fyddai'n ddymunol am resymau ymarferol i sicrhau bod deddfwriaeth y Cynulliad sy'n dod o fewn cwmpas cyffredinol y pwerau datganoledig yn wir yn ddilys. Byddai 'model yr Alban' yn well ffordd o wneud hyn, ond fe fyddai angen ailysgrifennu helaeth ar Ddeddf Llywodraeth Cymru i alluogi hynny i ddigwydd.

3.2.5 Pwerau Cyllidol

Mae'r materion cyllidol sy'n codi o ddatganoli erbyn hyn ar yr agenda'n glir, yn sgîl sefydlu Comisiwn Holtham yng Nghymru, a hefyd waith Comisiwn Calman yn yr Alban a'r craffu gan Bwyllgor Cyllid yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon a phwyllgor dethol yn Nhŷ'r Arglwyddi. Dros y blynyddau nesaf hyn, y tebyg yw y bydd newidiadau sylweddol i system y DU ar gyfer cyllid tiriogaethol, a all yn rhwydd arwain at ddatganoli pwerau cyllidol i'r deddfwrfeydd tiriogaethol. Os argymhellir hynny ac os oes gofyn cael refferendwm, byddai'n beth synhwyrol iawn ei gynnal ar yr un pryd â refferendwm ar bwer deddfu cynradd. Serch y byddai gofyn ei awdurdodi gan Ddeddf Seneddol, mae Cymru Yfory'n meddwl y byddai'n well delio â'r ddau fater ar yr un dyddiad yn hytrach nag yn nes ymlaen.

3.3. Casgliadau

Mae pob un o'r problemau hyn yn tanseilio'r egwyddorion a restrwyd ar y cychwyn. Mae nifer cyfyngedig yr ACau yn gwanhau effeithiolrwydd ac effeithlonrwydd y Cynulliad a hefyd, o ganlyniad, yn llesteirio cyfranogiad. Mae'r system etholiadol presennol hefyd yn llesteirio cyfranogiad (trwy gyfyngu ar y dewis o ymgeiswyr i'r cyhoedd bleidleisio drostyn) yn ogystal â chyfyngu ar ymreolaeth y Cynulliad Cenedlaethol. Mae ymglymiad Cymru o hyd wrth awdurdodaeth gyfreithiol Cymru-a-Lloegr, tra bod deddfau eisoes yn sylweddol wahanol yng Nghymru, yn niweidio effeithiolrwydd ac effeithlondeb, dealladwyedd a thrywelededdd, ac yn niweidio sefydlogrwydd y trefniadau presennol. Mae'r model o bwerau yn yr un modd yn gwanhau effeithiolrwydd ac effeithlondeb a dealladwyedd a thrywelededdd, yn ogystal â chyfyngu rhyw fymryn ar ymreolaeth y Cynulliad. Fe all y bydd angen delio â chwestiwn pwerau cyllidol er mwyn sicrhau sefydlogrwydd y trefniadau newydd, yn ogystal â sicrhau dealladwyedd a thrywelededdd trwy sicrhau bod y Cynulliad yn atebol yn gyllidol yn ogystal ag yn etholiadol am y penderfyniadau y mae'n eu cymryd.

Er mwyn i'r gwelliannau hyn gael eu rhoi yn eu lle, bydd angen ailymweld â DLlC 2006. Fe all hyn achosi problemau, ond y fantais enfawr fyddai bod gennym ni wedyn setliad cyfansoddiadol a fydd yn addas i'w bwrpas ac yn gallu parhau dros amser. Gyntaf i gyd y gellir gwneud hyn, gorau i gyd fydd hi i lywodraethu yng Nghymru.

Mae Cymru Yfory yn mawr obeithio y cymer Confensiwn Cymru Gyfan y materion hyn i ystyriaeth yn rhan o'i drafodaethau. Ffrwyth politics pragmataidd yn hytrach na myfyrdod ystyriol ar ddyfodol cyfansoddiadol Cymru yw Rhan 4 DLIC 2006. Tasg addas i'r Confensiwn yw'r olaf o'r ddau, a'n cred ni yw y dylid gafael yn yr hyn sy'n gyfle unigryw i greu darlun o'r math o setliad cyfansoddiadol sefydlog y mae Cymru'n ei haeddu, ac y mae angen amdano.

4. I GLOI

Mae i'r ymdrechion i sefydlu system o lywodraeth ddatganoledig i Gymru hanes hir, yn estyn o ymgyrch Cymru Fydd, a gychwynnwyd o fewn y Blaid Ryddfrydol gan Tom Ellis a Lloyd George, yn y 1890au; trwy gamau cyntaf datganoli gweinyddol o dan y Ceidwadwyr yn y 1950au a sefydlu'r Swyddfa Gymreig a chreu Ysgrifennydd Gwladol o dan Lafur yn 1963; gan arwain at ddyfodiad datganoli democrataidd cyfyngedig, hefyd o dan Lafur, drwy sefydlu'r Cynulliad Cenedlaethol yn 1999.

Argyhoeddiad Cymru Yfory yw ei bod yn llawn bryd yn awr i sefydlu system foddhaol o lywodraethiant i'n cenedl ni drwy roi pwerau deddfu cynradd i'r Cynulliad Cenedlaethol. Rydyn ni wedi enwi pum egwyddor allweddol a ddylai yn ein barn ni fod yn sail i setliad felly, sef ei fod yn **sefydlog;** yn **effeithiol ac effeithlon;** yn **ddealladwy ac yn dryweladwy;** yn annog **cyfranogiad helaeth;** ac yn parchu **ymreolaeth.** Rydyn ni wedi dadlau fod y trefniadau cyfredol yn methu prawf yr egwyddorion hyn.

Mae dod â Rhan 4 DLIC 2006 i rym, yn well byth os cynhwysir yr elfennau ychwanegol rydyn ni wedi'u cynnig, yn fater o synnwyr cyffredin da yn gymaint ag o gydnabyddiaeth i genedligrwydd Cymru. Ni all fod dim cyfiawnhad dros barhau gyda'r trefniadau anfoddhaol presennol o dan Ran 3, sy'n drosiannol yn eu hanfod, pan mae Rhan 4 ar gael ac eisoes ar y llyfr statud.

Mae union ddyddiad cynnal refferendwm yn fater i'r Cynulliad Cenedlaethol a'i lywodraeth ac i Senedd y Deyrnas Unedig, a bydd nifer o ffactorau o raid yn dylanwadu ar eu penderfyniad. Barn gadarn Cymru Yfory serch hynny yw na ddylid gohirio sefydlu system foddhaol o lywodraethu democrataidd i Gymru yn hir eto.