

# **Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau deddfwriaethol i gryfhau Cymru**

Mawrth 2014



**Commission on Devolution in Wales  
Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru**



# Cynnwys

Rhagair	1
Pennod 1 – Ein cylch gwaith a’n dull gweithredu	3
Pennod 2 – Y trefniadau datganoli ar hyn o bryd	11
Pennod 3 – Egwyddorion ar gyfer datganoli yng Nghymru	25
Pennod 4 – Model datganoli	30
Pennod 5 – Cysylltiadau rhwng y llywodraethau	45
Pennod 6 – Pwerau economaidd	60
Pennod 7 – Trafnidiaeth	66
Pennod 8 – Adnoddau naturiol	77
Pennod 9 – Darlledu	98
Pennod 10 – Plismona a chyfiawnder	106
Pennod 11 – Iechyd a nawdd cymdeithasol	131
Pennod 12 – Materion pellach	138
Pennod 13 – Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Senedd y Deyrnas Unedig	154
Pennod 14 – Cymhwysedd y sector cyhoeddus	170
Pennod 15 – Gweithredu	176
Pennod 16 – Yr effaith gyffredinol ac edrych tua’r dyfodol	181
Rhestr lawn o argymhellion	192
Atodiad A – Bywgraffiadau’r Comisiynwyr	201
Atodiad B – Tystiolaeth a gafwyd	206
Atodiad C - Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (o 1 Ionawr 2014)	214
Llyfryddiaeth	227



# Rhagair

Cred sylfaenol y Comisiwn y mae'n fraint gennyf ei gadeirio yw bod pŵer yn dod â chyfrifoldeb yn ei sgîl, ac mai er budd y dinesydd yn unig y dylid rhoi'r pŵer hwnnw ar waith. Croesawyd ein Hadroddiad Cyntaf a oedd yn ymdrin â materion ariannol yn y cyd-destun hwnnw. Mae cynfas yr Adroddiad hwn yn ehangach, ond yr un syniadau sy'n britho'r cyfan sef grymuso, cyfrifoldeb a Chymru gryfach.



Ar sail egwyddorion clir, rydym wedi cyfleu ein gweledigaeth ar gyfer pwerau newydd i Gymru er mwyn gallu rhoi dewisiadau deddfwriaethol priodol ar waith ar lefel Cymru, er budd pobl Cymru a hefyd er budd y Deyrnas Unedig ehangach. Rydym hefyd wedi argymhell sut y dylai sefydliadau llywodraethol a seneddol yng Nghaerdydd ac yn Llundain gydweithio.

Mae'r Adroddiad hwn o raid yn ymdrin â phrosesau. Sylweddolwn fod gan bobl fwy o ddiddordeb mewn canlyniadau. Ein bwriad oedd setlo'r cwestiynau ynglŷn â phrosesau gan obeithio y bydd ein hargymhellion yn cyffroi pawb sy'n dymuno gweld, yn hytrach na thrafodaeth sydd yng ngolwg rhai yn drafodaeth hesb braidd am rannu pwerau, drafodaeth am y ffordd orau o roi'r pwerau hyn ar waith.

Mae wedi bod yn bleser gweithio gyda'm cyd-Gomisiynwyr. Mae eu profiad, eu doethineb a'u meddwl agored wedi bod yn hanfodol i'n gwaith. Roedd cyfraniad ein staff medrus ac ymroddedig yr un mor hanfodol. Mae sefydliadau ac unigolion ledled Cymru a'r tu hwnt wedi bod yn hael eu cyngor inni. Mae'r Comisiynwyr wedi gwrando, darllen a thrafod dros fisoedd lawer. Yn sgîl yr ystyried hwnnw, gallwn unwaith eto gyflwyno Adroddiad unfrydol, gan haeru felly y caiff ein hargymhellion gefnogaeth eang.

Yn y Rhagair i'n Hadroddiad Cyntaf, dywedais ei bod yn fraint ac yn gyfrifoldeb inni gael ein comisiynu gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig i gynnig argymhellion a allai effeithio ar fywydau pob un o'n cyd-ddinasyddion yng Nghymru. Mae'r fraint a'r cyfrifoldeb wedi dwysáu yn ystod ail ran ein gwaith a ninnau'n benodol gyfrifol am gynnig argymhellion a fydd yn gwasanaethu pobl Cymru'n well. Ond rydym yn ffyddiog ein bod wedi cyflawni ein comisiwn, ac rwyf unwaith eto'n falch o gymeradwyo ein Hadroddiad i Lywodraeth Ei Mawrhydi i'w roi ar waith.

Paul Silk  
Mawrth 2014



# Pennod 1 – Ein cylch gwaith a’n dull gweithredu

## 1.1 GOLWG GYFFREDINOL

1.1.1 Mae’r bennod hon yn rhoi braslun o gylch gwaith y Comisiwn, sut yr aethom ati a’n proses casglu tystiolaeth.

## 1.2 Y CEFNDIR A SEFYDLU’R COMISIWN

1.2.1 Ers creu Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn 1999, mae datganoli yng Nghymru wedi esblygu drwy nifer o gamau. Mae’r arolygon barn yn awgrymu’n gyson bod y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru wedi cael eu derbyn yn awr yn rhan o dirwedd wleidyddol Cymru. Mae’r trefniadau datganoli drwy’r Deyrnas Unedig hefyd wedi newid ac wedi’u hadolygu dros y pymtheng mlynedd diwethaf. Trafodir y newidiadau hyn yn fanylach ym Mhennod 2.

1.2.2 Ar ôl Etholiad Cyffredinol y Deyrnas Unedig ym mis Mai 2010, ffurfiodd y Blaid Geidwadol a phlaid y Democratiaid Rhyddfrydol lywodraeth glymblaid. Un o ymrwymadau Cytundeb y Glymblaid, a dibynnu ar ganlyniad refferendwm Mawrth 2011 ar bwerau deddfu sylfaenol i’r Cynulliad Cenedlaethol, oedd y byddai proses debyg i Gomisiwn Calman<sup>1</sup> yn cael ei sefydlu ar gyfer Cymru.

1.2.3 Ar 3 Mawrth 2011, pleidleisiodd y cyhoedd yng Nghymru o blaid rhoi pwerau deddfu sylfaenol i’r Cynulliad Cenedlaethol. Sefydlwyd ein Comisiwn yn briodol gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig ychydig fisoedd wedyn, ar 11 Hydref 2011. Roedd Llywodraeth Cymru a phob un o’r pedair plaid wleidyddol a gynrychiolir yn y Cynulliad Cenedlaethol yn cefnogi sefydlu’r Comisiwn, a’i gylch gorchwyl.

## 1.3 CYLCH GWAITH

1.3.1 Rhannwyd cylch gwaith y Comisiwn yn ddwy ran. Disgrifir ein Cylch gorchwyl ym Mluch 1.1 isod.

---

<sup>1</sup> Sefydlwyd y Comisiwn annibynnol ar Ddatganoli yn yr Alban (‘Comisiwn Calman’) yn 2008 i edrych ar ddarpariaethau Deddf yr Alban 1998 ac i argymhell newidiadau i’r setliad datganoli yn yr Alban i gryfhau ei lle yn yr Undeb. Fe’i trafodir ymhellach ym mharagraff 2.3.6 o’r dyddiad hwn.

## **Blwch 1.1: Cylch Gorchwyl**

Sefydli'r Comisiwn annibynnol i adolygu'r trefniadau ariannol a chyfansoddiadol presennol yng Nghymru. Bydd yn gwneud ei waith mewn dwy ran:

### **Rhan I: Atebolrwydd Ariannol**

Adolygu'r achos dros ddatganoli pwerau cyllidol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac argymhell pecyn o bwerau a fyddai'n gwella atebolrwydd ariannol y Cynulliad, sy'n gyson ag amcanion cyllidol y Deyrnas Unedig ac yn debygol o dderbyn cefnogaeth eang.

### **Rhan II: Pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru**

Adolygu pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru yng ngoleuni profiad ac argymhell diwygiadau i'r trefniadau cyfansoddiadol presennol a fyddai'n galluogi Senedd y Deyrnas Unedig a Chynulliad Cenedlaethol Cymru i wasanaethau pobl Cymru'n well.<sup>2</sup>

## **Rhan I**

- 1.3.2 Ar gyfer Rhan I, gofynnwyd inni ystyried pwerau ariannol y Cynulliad Cenedlaethol i gryfhau ei atebolrwydd. Ar 19 Tachwedd 2012, cyhoeddwyd ein hadroddiad *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau ariannol i gryfhau Cymru*. Roedd yr adroddiad yn unfrydol. Gwnaeth 33 o argymhellion am bwerau trethu a benthyca i'r Cynulliad Cenedlaethol ac ar faterion ariannol cysylltiedig.
- 1.3.3 Roeddem yn falch bod yr adroddiad wedi ennyn cefnogaeth gan bob plaid a bod y Cynulliad Cenedlaethol wedi'i gymeradwyo'n unfrydol. Cafodd groeso'n fwy cyffredinol hefyd, gyda chynrychiolwyr o fyd busnes a grwpiau budd eraill yn ymateb yn gynnes iddo. Cafwyd ymateb cychwynnol i'r adroddiad cyntaf gan Brif Weinidog Prydain a'r Dirprwy Brif Weinidog pan ymwelsant â Chaerdydd ar 1 Dachwedd 2013,<sup>3</sup> a chyhoeddwyd ymateb ffurfiol ar 18 Tachwedd 2013.<sup>4</sup> Roedd 31 o 33 argymhelliad y Comisiwn yn rhai i Lywodraeth y Deyrnas Unedig eu hystyried ac fe dderbyniwyd 30 yn llwyr neu'n rhannol. Mae Llywodraeth Cymru wedi derbyn yr argymhellion i sefydlu Trysorlys yng Nghymru, ac mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi dechrau ar waith i gryfhau gallu'r Aelodau i graffu ar ragor o bwerau ariannol. Edrychwn ymlaen at weld ystyried bil drafft Llywodraeth y Deyrnas Unedig.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Mae'n mynd rhagddo i ddweud: "Wrth ymgymryd â Rhan II, dylai'r Comisiwn:

- edrych ar bwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ac yn benodol:
  - y ffin rhwng yr hyn sydd wedi'i ddatganoli a heb ei ddatganoli;
  - a ddylid diwygio'r ffin ar y pryd hwn; ac
  - unrhyw oblygiadau trawsffiniol i ddiwygiadau o'r fath;
- ymgynghori'n eang ar unrhyw ddiwygiadau arfaethedig i'r ffin bresennol;
- gwneud argymhellion ar unrhyw ddiwygiadau i'r setliad sy'n debygol o gael cefnogaeth eang; ac
- ystyried a gwneud argymhellion ar sut orau i ddatrys y materion cyfreithiol ac ymarferol yn deillio o'r diwygiadau hynny.

Ni fydd y Comisiwn yn ystyried ... yn rhan II, strwythur Cynulliad Cenedlaethol Cymru, gan gynnwys materion yn ymwneud ag ethol Aelodau'r Cynulliad".

<sup>3</sup> Gwefan GOV.UK (2013) - Stori newyddion - Powers for Wales in biggest devolution in decades

<sup>4</sup> Llywodraeth Ei Mawrhydi: *Grymuso a Chyfrifoldeb: Datganoli pwerau ariannol i Gymru*, 18 Tachwedd 2013

<sup>5</sup> Cyhoeddwyd Bil Cymru (drafft) ar 18 Rhagfyr 2013.



## **Rhan II**

- 1.3.4 Ar ôl cyhoeddi ein hadroddiad cyntaf, dechreuasom weithio ar Ran II o'n cylch gwaith yn adolygu pwerau anariannol a phwerau ehangach y Cynulliad Cenedlaethol.
- 1.3.5 Aethom i'r afael a'n tasg â meddwl agored. Roeddem ni'r Comisiwn yn teimlo mai ein cyfrifoldeb oedd ystyried yn llawn y safbwyntiau a gyflwynwyd inni a bod hyn yn ddyletswydd arnom i'r rheini a oedd wedi rhoi tystiolaeth inni. Roedd y 'diwygiadau i'r trefniadau cyfansoddiadol presennol' a argymhellir gennym o dan ein Cylch Gorchwyl yn ceisio adlewyrchu hyn.
- 1.3.6 Drwy gydol ein gwaith yn Rhan II, rydym wedi pwysleisio, yn hytrach nag asesu sut y mae polisïau'n cael eu gwireddu, mai ein tasg ni oedd ystyried ymhle y dylai'r pwerau fod.

## **Aelodaeth**

- 1.3.7 Penodwyd Paul Silk gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru i gadeirio'r Comisiwn. Ymunodd saith Comisiynydd arall ag ef yn Rhan II.<sup>6</sup> Penodwyd pedwar Comisiynydd yn annibynnol ar y pleidiau gweinyddol (Trefor Jones CBE CVO, Yr Athro Noel Lloyd CBE, Helen Molyneux a'r Cadeirydd), a phenodwyd pedwar gan y pleidiau gwleidyddol yn y Cynulliad Cenedlaethol (Nick Bourne, a ddaeth wedyn yn Arglwydd Bourne o Aberystwyth, enwebai'r Ceidwadwyr Cymreig; Jane Davidson, enwebai Llafur Cymru; Dr Eurfyl ap Gwilym, enwebai Plaid Cymru; a Rob Humphreys, enwebai Democratiaid Rhyddfrydol Cymru). Mae bywgraffiadau aelodau'r Comisiwn i'w gweld yn Atodiad A.
- 1.3.8 Rhoddwyd cymorth i'r Comisiwn gan Ysgrifenyddiaeth fach o swyddogion o Swyddfa Cymru, Llywodraeth Cymru a Thrysorlys EM. Roedd gan y Comisiwn gyllideb o oddeutu £1 filiwn i dalu am ddwy ran ei waith. Ni chaiff y Comisiynwyr dâl am eu gwaith ac rydym wedi cadw mewn cof bod angen osgoi gwariant diangen.
- 1.3.9 Hoffem ddiolch ar goedd i aelodau'r Ysgrifenyddiaeth am eu gwaith caled a'u hymdrechion yn cynorthwyo'r Comisiwn. Byddai ein gwaith wedi bod yn amhosibl heb eu hymrwymiad, eu hysbryd da a'u cyfraniad deallusol.

## **1.4 SUT YR AETHOM ATI**

- 1.4.1 Cynhaliodd y Comisiwn gyfarfodydd ffurfiol am ddiwrnod neu ddau ddiwrnod ar y tro bob tair wythnos yng Nghaerdydd a chynhaliwyd cyfarfodydd hefyd ledled Cymru ac yn Llundain. Mae cofnodion ein cyfarfodydd ar gael ar ein gwefan.
- 1.4.2 Roeddem mor agored a thryloyw â phosibl am ein gwaith ac aethom ati i gyflawni ein tasg drwy geisio consensws. Roeddem hefyd yn benderfynol o gyhoeddi adroddiad seiliedig ar dystiolaeth a fyddai'n debygol o ennyn cefnogaeth eang.
- 1.4.3 Roedd ein cylch gwaith ar gyfer Rhan II yn eang iawn, felly teimlem ei bod yn bwysig clywed cynifer o safbwyntiau â phosibl er mwyn i hynny oleuo ein gwaith a'n trafodaethau.

---

<sup>6</sup> Penderfynodd Cyn Weinidog Cyllid Llywodraeth Cymru, Sue Essex, a enwebwyd gan Lafur Cymru, a Dyfrig John CBE, aelod annibynnol a Chadeirydd Cymdeithas Adeiladu'r Principality, ymddiswyddo o'r Comisiwn ddiwedd Rhan I

## **Cryfhau ymwybyddiaeth**

- 1.4.4 Er mwyn cryfhau ymwybyddiaeth o'n gwaith ac er mwyn rhoi'r cyfle i gynifer o bobl â phosibl rannu eu safbwyntiau â ni, cytunwyd ar strategaeth gyfathrebu ac ymgysylltu cyhoeddus eang. Defnyddiwyd amrywiaeth o ddulliau cyfathrebu i wneud hyn ac i hybu trafodaeth ynglŷn â'r materion pwysig yn ein cylch gwaith.
- 1.4.5 Aethom ati'n fwriadol i ymgysylltu â'r cyfryngau. Cyhoeddwyd datganiadau i'r wasg yn rheolaidd a chyhoeddi gwybodaeth ar ôl pob un o gyfarfodydd y Comisiwn; darparwyd nifer o erthyglau gennym ar gyfer y papurau cenedlaethol a rhanbarthol i hyrwyddo'n gwaith. Bu'r Cadeirydd a'r Comisiynwyr eraill yn cynnal cyfweiliadau yn y wasg, ar y radio ac ar y teledu, ac roedd hyn yn help inni adeiladu proffil da a hybu trafodaeth.
- 1.4.6 Ar ein gwefan (<http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk> a <http://comisiwnarddatganoliyngnghymru.independent.gov.uk>) ceir ystod eang o wybodaeth am waith y Comisiwn. Mae hyn yn cynnwys cyhoeddi'r holl dystiolaeth a gyflwynwyd inni, ynghyd ag agendâu a chofnodion ein holl gyfarfodydd. Roedd yr adran ryngweithiol ar ein gwefan hefyd yn cynnig ffordd arall i bobl ymgysylltu â ni.
- 1.4.7 Drwy ein cyfrif twitter (@silkcommission) gallem grynhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'n dilynwyr a chyfeirio pobl at y gwahanol ffyrdd o fod yn rhan o'r drafodaeth. Byddem yn trydar yn rheolaidd drwy gydol Rhan II gan ddefnyddio twitter i ddarparu dolenni at ddogfennau pwysig a safleoedd ac erthyglau cysylltiedig a oedd yn berthnasol i'n gwaith.
- 1.4.8 Er mwyn crynhoi gwaith y Comisiwn a thynnu sylw at sut y gallai pobl gyflwyno'u safbwyntiau, cynhyrchwyd taflen wybodaeth gryno yn egluro ein cylch gwaith a'r trefniadau datganoli presennol. Dosbarthwyd hon ym mhob un o'n digwyddiadau cyhoeddus.
- 1.4.9 Gosodwyd hysbysebion mewn papurau cenedlaethol a rhanbarthol i hyrwyddo ein cais am dystiolaeth a'n digwyddiadau cyhoeddus. Trefnwyd hysbysebion ar y radio i Gymru gyfan hefyd, drwy Real Radio, i hyrwyddo ein digwyddiadau cyhoeddus.
- 1.4.10 Datblygwyd holiadur hefyd i gasglu barn a thystiolaeth. Defnyddiwyd yr holiadur i ategu ein digwyddiadau cyhoeddus ac roedd ar gael ar ffurf copi caled ac ar lein. Gellid cyflwyno holiaduron tan 27 Medi 2013 a chawsom dros 500 o ymatebion. Mae papur dadansoddi'n crynhoi'r ymatebion ar gael ar ein gwefan o dan y tab 'papurau'.
- 1.4.11 Cynhaliwyd nifer o fforymau gwahanol ar ein gwefan hefyd yn gwahodd pobl i ymuno â'r drafodaeth. Cynhaliwyd chwech o wahanol drafodaethau yn ystod Rhan II a chafwyd saith deg o ymatebion.

## **Casglu dystiolaeth**

- 1.4.12 Ym mis Tachwedd 2012, cyhoeddwyd y Cais cyntaf am Dystiolaeth i bron 800 o grwpiau budd a sefydliadau, gan wahodd cyfraniadau erbyn 1 Mawrth 2013. Cynhwyswyd ein Cylch Gorchwyl yn y Cais hwn am Dystiolaeth a chadwyd y cais am dystiolaeth yn bwrpasol gyffredinol er mwyn annog ystod eang o safbwyntiau. Ar ôl inni nodi'r prif faterion a gyflwynwyd yn y dystiolaeth a gafwyd, ysgrifennwyd eto at unrhyw sefydliadau neu unigolion a allai gynnig gwybodaeth berthnasol nad oeddem wedi clywed ganddynt eto.
- 1.4.13 Roeddem yn falch inni gael dros 200 o gyflwyniadau. Ceir rhestr o'r rheini a gyflwynodd dystiolaeth inni yn Atodiad B. Mae amrywiaeth ac ansawdd y cyflwyniadau wedi bod o help mawr inni, ac mae nifer yr ymatebion meddylgar a gawsom wedi creu argraff arnom.

- 1.4.14 Cyflwynwyd amrywiaeth eang o safbwyntiau ond roedd yn werth sylwi bod llawer o ddarnau o dystiolaeth yn berthnasol i'r un meysydd pwnc. Roedd hyn yn golygu y gallem ganolbwyntio ar ein tasg a dechrau meddwl am y materion a oedd yn haeddu ystyriaeth benodol ac archwilio manylach. Felly, dewiswyd y pynciau i'w hystyried ymhellach ar sail y dystiolaeth a gyflwynwyd inni.
- 1.4.15 Gwahoddwyd arbenigwyr i roi eu barn am y meysydd pwnc hyn. Rhoddwyd tystiolaeth lafar inni a threfnwyd sesiynau penodol llai ffurfiol hefyd gydag arbenigwyr<sup>7</sup> yn academyddion ac yn rhanddeiliaid, i'n cynorthwyo yn ein trafodaethau. Mae nodiadau'r sesiynau hyn ar gael ar ein gwefan. Ceisiwyd tystiolaeth ryngwladol hefyd: er enghraifft, cysylltwyd â'r Fforwm Ffederasiynau, y sefydliad rhyngwladol sy'n canolbwyntio ar lywodraethu cymharol ar sawl lefel.
- 1.4.16 Yn yr adroddiad hwn, rydym wedi crynhoi mewn blychau rywfaint o'r dystiolaeth a gawsom am feysydd pwnc penodol. Nod y crynodebau hyn yw rhoi blas o'r safbwyntiau a gyflwynwyd inni: nid ydynt yn crynhoi mewn ffordd gynhwysfawr y dystiolaeth a gawsom am bob pwnc. Serch hynny, rydym wedi ystyried yn llawn yr holl dystiolaeth a gawsom. Fel y nodir ym mharagraff 1.4.6 mae'r holl dystiolaeth a gyflwynwyd inni ar gael ar ein gwefan.
- 1.4.17 Ceisiwyd tystiolaeth hefyd gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru am y costau a fyddai'n gysylltiedig â'r cynigion yr oeddem yn eu hystyried. Rydym wedi cyfeirio at y dystiolaeth hon drwy gydol yr adroddiad, er ein bod yn sylweddoli y dylid ystyried unrhyw gostiadau o'r fath yn gostau dangosol yn unig. Bydd angen i'r ddwy Lywodraeth wneud rhagor o waith os byddant yn penderfynu bwrw ymlaen â'n hargymhellion.

### ***Digwyddiadau cyhoeddus***

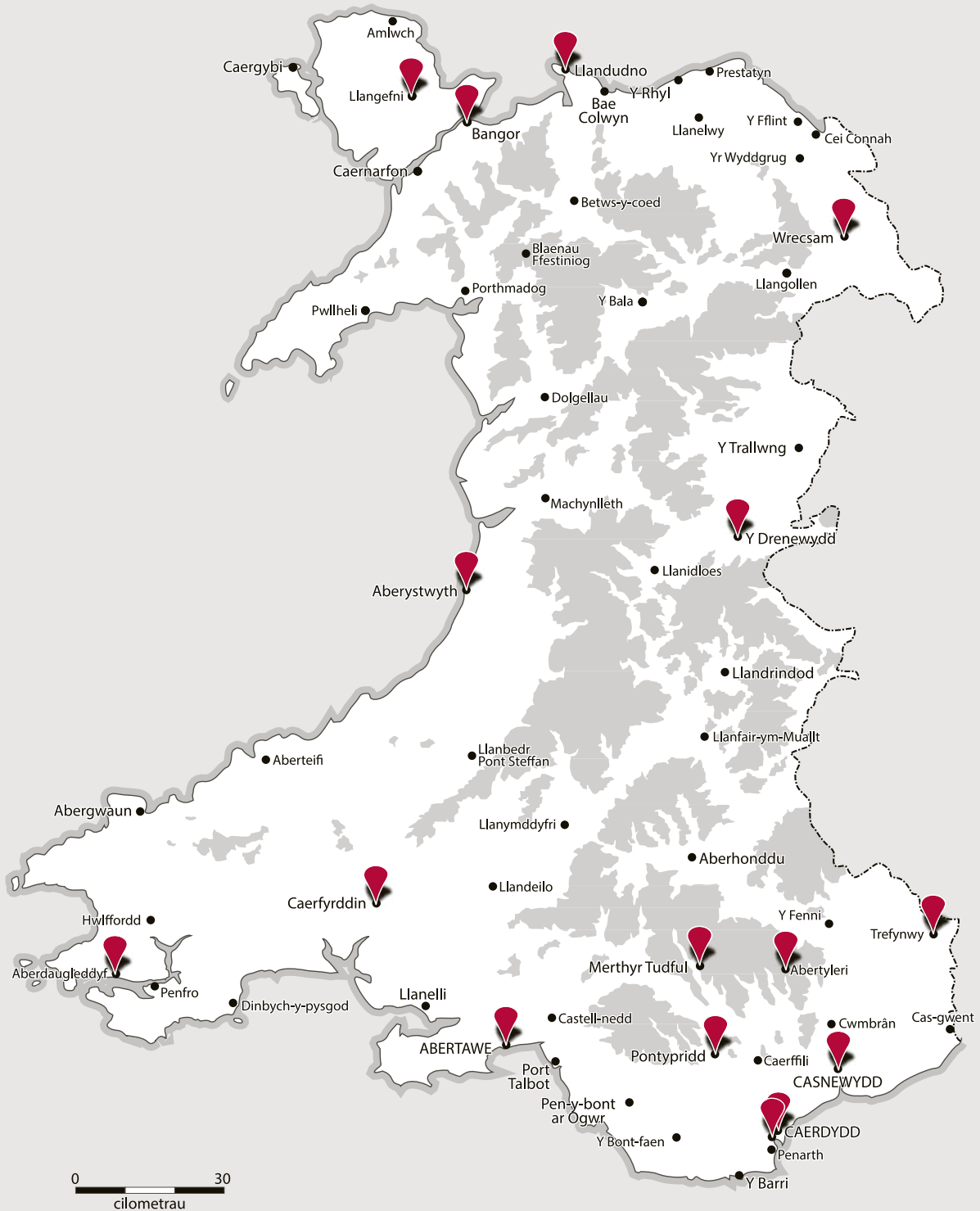
- 1.4.18 Roeddem am glywed barn y cyhoedd drwy Gymru a gwnaethom gynnal cyfres o ddigwyddiadau cyhoeddus drwy'r wlad. Cynhaliwyd ein digwyddiadau cyhoeddus ym mis Mai ac ym mis Mehefin 2013 yn bennaf.
- 1.4.19 Cynhaliwyd amrywiaeth o wahanol fathau o ddigwyddiadau ac ar wahanol adegau o'r dydd er mwyn darparu ar gyfer anghenion cynifer o bobl â phosibl. Roedd y rhain yn cynnwys sesiynau galw heibio i gael gwybodaeth, brecwast busnes a chyfarfodydd cyhoeddus gyda'r nos. Roeddem yn annog y rheini a ddaeth i gyfarfodydd drafod, holi, rhannu eu safbwyntiau a siarad yn uniongyrchol â'r Comisiynwyr. Cyflwynwyd ystod eithriadol o eang o safbwyntiau inni drwy ein digwyddiadau cyhoeddus, a'r rheini'n aml yn cael eu cyfleu gydag angerdd a chadernid.
- 1.4.20 Daeth dros 400 o bobl i'n digwyddiadau cyhoeddus ac mae crynodeb o'r pwyntiau a godwyd ar gael ar ein gwefan o dan y tab 'papurau'.
- 1.4.21 Roedd y Comisiynwyr hefyd ar gael i fynd i gyfarfodydd cyhoeddus a drefnwyd gan amrywiaeth o gyrff yn y gymuned a chyrrff busnes.

---

<sup>7</sup> Cynhaliwyd sesiynau arbenigol ar ddarlledu, trafnidiaeth, yr economi, plismona, modelau datganoli, adnoddau naturiol a chyfiawnder troseddol

Blwch 1.2: Ein digwyddiadau cyhoeddus

# Rhan II Digwyddiadau Cyhoeddus: Mai - Mehefin 2013



© Hawlfraint y Goron 2012  
Cartograffeg • Llywodraeth Cymru  
ML 46/12.13

### **Ymgysylltu â rhanddeiliaid**

- 1.4.22 Credem fod ymgysylltu ag aelodau etholedig yn bwysig iawn. Felly, drwy gydol Rhan II, cynhaliwyd sesiynau briffio rheolaidd i Aelodau'r Cynulliad ac Aelodau Dau Dŷ'r Senedd (gan gynnwys Aelodau Seneddol sy'n cynrychioli etholaethau sy'n agos at y ffin). Roedd y rhain yn gyfle inni glywed ac ystyried eu barn, ac i ninnau roi'r wybodaeth ddiweddaraf iddynt hwythau am ein gwaith.
- 1.4.23 Bu'r Comisiynwyr mewn nifer o gynadleddau a digwyddiadau a drefnwyd gan sefydliadau amrywiol gan roi anerchiadau gwadd, gan gynnwys yng nghynhadledd Cyfraith Cymru, y DG Undeb sy'n Newid,<sup>8</sup> Yr Academi Brydeinig, yr Eisteddfod Genedlaethol ac mewn dadl am ddatganoli yn y Deyrnas Unedig yng Ngŵyl y Gelli. Buom yn cymryd rhan mewn digwyddiadau gyda'r nod o gael barn pobl ifanc - er enghraifft, yn fforwm ieuencid yr Urdd lle'r oedd 40 o bobl ifanc yn bresennol ac mewn dadl yn nigwyddiad preswyl blynyddol y Ddraig Ffyni. Cyfrannwyd erthyglau hefyd at amrywiol gyfnodolion a gwefannau, gan gynnwys blog gwleidyddiaeth Ysgol Economeg a Gwyddor Wleidyddol Llundain a gwefan '*Click on Wales*' a gynhelir gan y Sefydliad Materion Cymreig.

### **Arolwg barn**

- 1.4.24 Roedd yn bwysig hefyd inni gasglu data ystadegol am farn y cyhoedd am ddatganoli yng Nghymru a phenderfynwyd comisiynu arolwg barn ymhlith y cyhoedd, fel yr oeddem wedi'i wneud ar gyfer Rhan I. Cynhaliwyd ymarfer tendro agored drwy Wasanaeth Caffael y Llywodraeth a phenodwyd Beaufort Research Ltd i gynnal yr arolwg.
- 1.4.25 Yn gyntaf, cynhaliodd yr ymchwilwyr grwpiau ffocws drwy'r wlad i brofi a mireinio'r cwestiynau i'w defnyddio yn yr arolwg barn terfynol. Yna, cyfwelodd Beaufort Research â sampl gynrychioladol o 2,009 o aelodau poblogaeth Cymru 16 oed a hŷn dros y ffôn rhwng 21 Mai a 12 Mehefin 2013. Roedd y sampl yn ystadegol gynrychioladol o'r cyhoedd yng Nghymru.
- 1.4.26 Roedd y canlyniadau'n gymharol gyson ag arolygon barn blaenorol am agweddau at ddatganoli yng Nghymru a phwerau'r Cynulliad Cenedlaethol.<sup>9</sup> Dangosai'r arolwg fod mwyafrif y cyhoedd yng Nghymru yn credu bod y Cynulliad Cenedlaethol wedi bod yn llais cryf dros Gymru ac y byddai 62 y cant yn hoffi gweld rhagor o bwerau'n cael eu datganoli dros gyfnod.
- 1.4.27 Adlewyrchir rhai o brif ganfyddiadau'r arolwg yn y blychau tystiolaeth drwy gydol yr adroddiad hwn. Mae adroddiad llawn yr arolwg barn i'w weld ar ein gwefan.

### **Datblygiadau mewn manau eraill yn y Deyrnas Unedig**

- 1.4.28 Ein tasg oedd ystyried datganoli yng Nghymru, ond rhaid gweld datganoli yng Nghymru yng nghyd-destun Teyrnas Unedig sy'n mynd drwy broses barhaus o newid cyfansoddiadol. Mae angen inni ystyried yr hyn sy'n digwydd yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon yn benodol, ond hefyd y pryderon sydd yn Lloegr, yng nghyswllt materion trawsffiniol a diwygio cyfansoddiadol ehangach.

---

<sup>8</sup> Cynllun ar y cyd rhwng Canolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd, y Sefydliad Materion Cymreig a Cymru Yfory yw prosiect y DG Undeb sy'n Newid. Yn ogystal â rhoi tystiolaeth ysgrifenedig i ni, maent hefyd wedi cyhoeddi nifer o bapurau ymchwil sy'n berthnasol i'n gwaith.

<sup>9</sup> Yr Athro Roger Scully (2013) *Blog Elections in Wales*

- 1.4.29 Ymwelwyd â'r Alban ac â Gogledd Iwerddon i ddyngu am eu profiadau hwy o ddatganoli. Roedd yr ymweliadau hyn yn amhrisiadwy o ran ein helpu ni gyda'n trafodaethau, ac rydym yn ddiolchgar iawn i'r rheini y cawsom elwa ar eu profiadau.
- 1.4.30 Yn yr Alban, cyfarfuom â Gweinidogion a swyddogion yr Alban; Dirprwy Lywydd Senedd yr Alban; Arweinyddion Ceidwadwyr yr Alban a Democratiaid Rhyddfrydol yr Alban; aelodau Cabinet Gwrthblaid Llafur yr Alban; Diwygio'r Alban; darlledwyr ac academyddion.
- 1.4.31 Yng Ngogledd Iwerddon, cyfarfuom â'r Prif Weinidog, y Gweinidog Cyfiawnder ac Ysgrifennydd Parhaol yr Adran Cyfiawnder, Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon; Llefarydd Cynulliad Gogledd Iwerddon; swyddogion Pwyllgor Gweinidogion y Gogledd a'r De; Cymdeithas y Gyfraith yng Ngogledd Iwerddon; Comisiwn y Gyfraith yng Ngogledd Iwerddon, darlledwyr ac academyddion.

### **Ymchwil a dadansoddi**

- 1.4.32 Mae ein hadroddiad wedi'i seilio'n gadarn ar y dystiolaeth a gawsom, yn ysgrifenedig ac yn llafar, ar yr hyn a glywyd yn ein digwyddiadau cyhoeddus, ac ar ein harolwg barn. Llwyddasom i fanteisio ar waith ymchwil pobl eraill a'r dadansoddiadau a gyflwynwyd mewn adroddiadau eraill megis rhai Comisiwn Calman<sup>10</sup> a Chomisiwn Richard.<sup>11</sup> Paratowyd sawl papur dadansoddi gan ein hysgrifenyddiaeth hefyd. Mae nifer o'u papurau ymchwil ar gael ar ein gwefan.<sup>12</sup>
- 1.4.33 Ein tasg ni'r Comisiwn oedd asesu popeth a glywyd ac a ddarllenwyd gennym, a rhoi ein crebwyll, ein gwybodaeth a'n profiad ar waith wrth baratoi ein hadroddiad a gwneud ein hargymhellion. Rydym wedi gwneud hyn, ac rydym yn falch ein bod i gyd yn cytuno'n unfrydol ar ein hadroddiad.

## **1.5 CRYNODEB**

- 1.5.1 Roeddem mor agored a thryloyw â phosibl am ein gwaith ac aethom ati i gyflawni ein tasg drwy geisio consensws. Roeddem hefyd yn benderfynol o gyhoeddi adroddiad seiliedig ar dystiolaeth a fyddai'n debygol o ennyn cefnogaeth eang. Cawsom dros ddau gant o gyflwyniadau ysgrifenedig a mwy na phum cant o atebion ar ffurf holiadur; cyfarfuom â mwy na phedwar cant o bobl mewn digwyddiadau cyhoeddus; holwyd dros ddwy fil o bobl drwy Gymru yn ein harolwg barn; a chawsom dystiolaeth ar lafar gan nifer fawr o fudiadau sydd â budd yn y maes a chan arbenigwyr.
- 1.5.2 Hoffem ddiolch yn gynnes iawn i bawb a fu'n ymwneud â ni yn ystod dwy ran ein gwaith. Mae'r safbwyntiau a gyflwynwyd inni wedi bod yn eithriadol o werthfawr yn ein helpu i lunio argymhellion sy'n seiliedig ar dystiolaeth ac sydd, yn ein barn ni, yn debygol o ennyn cefnogaeth ar raddfa eang.

<sup>10</sup> Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban (2009) *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*

<sup>11</sup> Adroddiad Comisiwn Richard (2004) *Y comisiwn ar bwerau a threfniadau etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru*

<sup>12</sup> Mae'r papurau'n cynnwys Crynodeb o'r ymatebion i'n holiadur; Hanes datganoli yng Nghymru; Setliadau datganoli presennol yn y Deyrnas Unedig; a thystiolaeth ryngwladol

# Pennod 2 - Y trefniadau datganoli ar hyn o bryd

## 2.1 GOLWG GYFFREDINOL

2.1.1 Yn y bennod hon rydym yn disgrifio'r trefniadau datganoli ar hyn o bryd yng Nghymru a'u cyd-destun hanesyddol. Rydym hefyd yn rhoi golwg gyffredinol ar y setliadau datganoli yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon ac ar ddatblygiadau yn Lloegr. Rydym hefyd yn asesu'r dystiolaeth ryngwladol. Yn olaf, rydym yn ystyried y cyd-destun ehangach y mae datganoli'n gweithio ynddo yn y Deyrnas Unedig.

## 2.2 DATGANOLI YNG NGHYMRU

### *Cefndir*

- 2.2.1 Yn y ganrif ddiwethaf, gwelwyd Cymru yn datblygu'n sylweddol fel uned weinyddol yn y Deyrnas Unedig. Yn 1907, crëwyd adran i Gymru o fewn y Bwrdd Addysg yn Llundain, a dyma ddechrau proses datganoli yn Llywodraeth y Deyrnas Unedig a fyddai'n arwain at sefydlu'r Swyddfa Gymreig yn 1964.<sup>13</sup> Roedd y broses hon yn cynnwys sefydlu Pwyllgor Yswiriant i Gymru, Bwrdd Iechyd Cymru a Chyngor Amaethyddiaeth i Gymru. Wrth sefydlu Cyngor Cymru a Sir Fynwy yn 1948, darparwyd fforwm ar gyfer ystyried materion o bwys ar lefel fwy cyffredinol i Gymru gan hybu gwell cydlynu ar weithgareddau Llywodraeth y Deyrnas Unedig yng Nghymru.
- 2.2.2 Sefydlwyd y Swyddfa Gymreig, ag Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn bennaeth arni yn 1964. Roedd yn gyfrifol am lywodraeth leol, cynllunio, tai, dŵr, coedwigaeth, parciau, y Gymraeg, cynllunio economaidd rhanbarthol a phriffyrdd, gan ychwanegu twristiaeth, iechyd, amaethyddiaeth ac addysg yn ddiweddarach.
- 2.2.3 Gan ymateb i'r diddordeb cynyddol mewn hunanlywodraeth yn yr Alban ac yng Nghymru, sefydlodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig y Comisiwn Brenhinol ar y Cyfansoddiad yn 1969. Yn ei adroddiad yn 1973, argymhelliad Comisiwn Kilbrandon, fel y'i galwyd, oedd sefydlu Cynulliad i Gymru. Cynigiwyd hyn i bobl Cymru mewn refferendwm yn 1979. Gwrthodwyd y Cynulliad a gynigiwyd i Gymru gyda 20.3 y cant o'i blaid a 79.7 y cant yn ei erbyn.
- 2.2.4 Yn chwarter olaf y ganrif ddiwethaf, cynyddodd y momentwm tuag at sefydlu Cynulliad wedi'i ethol yn ddemocrataidd i Gymru. Cynhaliwyd ail refferendwm yn 1997, a'r tro hwn, roedd y bleidlais o blaid datganoli gyda 50.3 y cant yn ei gefnogi a 49.7 y cant yn ei erbyn. Roedd hyn yn golygu bod rôl uniongyrchol y Swyddfa Gymreig yn llywodraethu Cymru (a'r rhan fwyaf helaeth o'i staff) wedi cael ei throsglwyddo i ffurf ar lywodraeth ddatganoledig. Ar yr un pryd, crëwyd Adran fechan yn Llywodraeth y Deyrnas Unedig, sef Swyddfa Cymru.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Gweler James Mitchell, *Devolution in the UK*, Tudalen 42

<sup>14</sup> Trafodir rôl Swyddfa Cymru ar hyn o bryd ym mharagraff 14.2.5 o'r adroddiad hwn.



2.2.5 Mae datganoli yng Nghymru wedi digwydd fesul tri cham.<sup>15</sup> Cyfnod cychwynnol datganoli oedd hwnnw a bennwyd yn Neddf Llywodraeth Cymru 1998, a oedd yn darparu ar gyfer ethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru am y tro cyntaf yn 1999. Crynhoir Deddf Llywodraeth Cymru 1998 ym Mluch 2.1.

### **Bluch 2.1: Deddf Llywodraeth Cymru 1998**

Crëwyd Cynulliad Cenedlaethol Cymru gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. Corff corfforaethol heb ddim pwerau deddfu sylfaenol oedd y Cynulliad Cenedlaethol. Yn hytrach, rhoddwyd pwerau gweithredol iddo a oedd yn caniatáu i'r Cynulliad Cenedlaethol greu is-ddeddfwriaeth mewn deunaw o feysydd. Seiliwyd y meysydd hyn yn fras ar bwerau gweinyddol y Swyddfa Gymreig. Trosglwyddid pwerau i'r Cynulliad Cenedlaethol drwy Orchmynion Trosglwyddo Swyddogaethau. Rhwng 1999 a 2006, roedd y Cynulliad Cenedlaethol yn dibynnu ar Senedd y Deyrnas Unedig os oedd am gael pasio deddfwriaeth sylfaenol a oedd yn berthnasol i Gymru.

2.2.6 Roedd y Papur Gwyn a oedd yn cynnwys cynnig Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol yn 1997 yn addo hyn: *“A directly elected Assembly will assume responsibility for policies and public services currently exercised by the Secretary of State for Wales”*.<sup>16</sup> Felly, roedd pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol yn cyfateb yn fras i gyfrifoldebau blaenorol Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Roedd y rhain wedi cronni fesul tipyn yn ystod y cyfnod cyn datganoli. Crynhowyd y dyraniad pwerau hwn gan arbenigwr o bwys ar ddatganoli yn 2005: *“Based originally for reasons of short-term political and administrative convenience on the informal distribution of functions to the Welsh Office happening over many years, the allocation of law making powers to the Assembly has been typically piecemeal and ad hoc in character, displaying little regard for the constitutional value of intelligibility”*.<sup>17</sup>

2.2.7 Yn 2002, penododd Prif Weinidog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, a oedd yn ben ar Lywodraeth Bartneriaeth rhwng Llafur a'r Democratiaid Rhyddfrydol, y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Yr enw mwy cyfarwydd ar y Comisiwn hwn oedd Comisiwn Richard, ar ôl ei Gadeirydd, yr Arglwydd (Ivor) Richard. Cyhoeddwyd Adroddiad Comisiwn Richard ym mis Mawrth 2004, lai na phum mlynedd ar ôl ethol y Cynulliad Cenedlaethol cyntaf, a gwnaeth nifer o argymhellion i wella'r setliad datganoli i Gymru. Crynhowyd eu cynigion ar gyfer Cynulliad deddfwriaethol i Gymru yn eu hadroddiad a hwnnw'n un a fyddai wedi'u seilio ar y model cadw pwerau yn ôl ac a fyddai ar wahân i'r weithrediaeth. Dangosir hyn yma ym Mluch 2.2.

<sup>15</sup> I gael rhagor o fanylion, gweler y papur ymchwil am hanes datganoli Cymru ar wefan y Comisiwn.

<sup>16</sup> *A Voice for Wales: The Government's proposals for a Welsh Assembly* (Gorffennaf 1997) Cm 3718

<sup>17</sup> “The Welsh Experience”, Richard Rawlings, yn *Devolution, Law Making and the Constitution* (2005)



## **Blwch 2.2: Cynigion Comisiwn Richard ar gyfer Cynulliad deddfwriaethol i Gymru**

- angen Bil Cymru i ddiwygio Deddf Llywodraeth Cymru a rhoi pwerau deddfu i'r Cynulliad;
- y Bil yn pennu pa faterion a gedwir yn ôl (San Steffan yn deddfu); datganolir popeth i'r Cynulliad oni fydd y materion hynny wedi'u cadw yn ôl yn benodol;
- gallai materion a gedwir yn ôl gynnwys: y Cyfansoddiad, amddiffyn, polisi cyllid ac ariannol, mewnfudo a chenedligrwydd, cystadleuaeth, monopoliâu ac uno, deddfwriaeth cyflogaeth, y rhan fwyaf o faterion ynni, gwasanaethau rheilffyrdd (ac eithrio grantiau), nawdd cymdeithasol, trefniadau etholiadau (ac eithrio etholiadau lleol), y rhan fwyaf o gyfraith cwmnïau a masnachol, darlledu, cyfleoedd cyfartal, yr heddlu a chyfiawnder troseddol;
- materion datganoledig: y meysydd a restrir yn Atodlen 2 o Ddeddf Llywodraeth Cymru [1998] h.y. iechyd, addysg a hyfforddiant, gwasanaethau cymdeithasol, tai, llywodraeth leol, cynllunio, diwylliant, chwaraeon a hamdden, yr iaith Gymraeg, henebion ac adeiladau hanesyddol, datblygu economaidd, diwydiant, twristiaeth, trafnidiaeth, priffyrdd, amaethyddiaeth, pysgodfeydd, bwyd, coedwigaeth, yr amgylchedd, dŵr ac amddiffyn rhag llifogydd;
- sefydlu gweithrediaeth a deddfwrfa yn lle strwythur y corff corfforaethol;
- gall y Cynulliad lunio'i reolau gweithdrefnol a'i Reolau Sefydlog ei hun, a'r rheini'n cael eu mabwysiadu drwy fwyafrif o ddwy ran o dair;
- gellir datganoli pwerau gweithredol mewn maes penodol hyd yn oed os nad oes gan y Cynulliad bwerau deddfu sylfaenol cyfatebol;
- gallai rhaglen ddeddfu Caerdydd gynnwys rhwng oddeutu pedwar a chwech Bil llywodraeth y flwyddyn;
- newid yr Aelodaeth a'r system etholiadol [cynyddu i 80 o aelodau, wedi'u hethol drwy'r Bleidlais Drosglwyddadwy Sengl]; ac
- opsiwn ar gyfer pŵer i amrywio trethi.

2.2.8 Dilynodd ail gam datganoli ar ôl i Gomisiwn Richard adrodd i'r Prif Weinidog. Cyhoeddodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig Bapur Gwyn *Trefn Lywodraethu Well i Gymru* yn 2005. Ymateb oedd y Papur Gwyn i'r alwad am wahanu'r weithrediaeth oddi wrth y Cynulliad Cenedlaethol, ac i'r alwad ar i'r Cynulliad gael pwerau i ddeddfu. Wedyn, cafwyd deddfwriaeth yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 a grynhoir ym Mluch 2.3. Roedd hon yn gwahanu'r ddeddfwrfa oddi wrth y weithrediaeth, gan greu Llywodraeth Cynulliad Cymru, a rhoi pwerau cyfyngedig i Gynulliad Cenedlaethol Cymru sefydlu deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd penodol.

2.2.9 Nid ailystyriwyd y pwerau a oedd wedi'u datganoli i'r Cynulliad Cenedlaethol i unrhyw raddau sylweddol ar yr adeg hon. Fel y nodwyd yn *Trefn Lywodraethu Well i Gymru*:  
*'The Government is committed to ensuring that the Assembly has the tools to deliver change in the areas for which it has responsibility. We are therefore proposing to give the Assembly, gradually over a number of years, enhanced legislative powers in defined policy areas where it already has executive functions.'*

### **Blwch 2.3: Deddf Llywodraeth Cymru 2006**

Roedd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn gwahanu'n ffurfiol Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru yn ddeddfwrfa ac yn weithrediaeth. Roedd hefyd yn diddymu Adran 1 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 a oedd wedi sefydlu'r Cynulliad Cenedlaethol yn gorff corfforaethol.

Roedd y Ddeddf hefyd yn rhoi pwerau cyfyngedig i Gynulliad Cenedlaethol Cymru wneud cyfreithiau. Roedd hyn yn golygu, o etholiadau 2007 ymlaen, fod gan y Cynulliad Cenedlaethol bwerau i wneud Mesurau Cynulliad ar unrhyw "Fater" o fewn yr ugain "Maes" datganoledig yn Atodlen 5 o'r Ddeddf. Cyn gallu deddfu ar Fater, roedd yn rhaid ei restru'n benodol o fewn y Maes yn Atodlen 5 naill ai drwy ddarpariaethau un o Ddeddfau Senedd y Deyrnas Unedig neu drwy weithdrefn gymhleth a elwid yn "Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol".

Roedd Deddf 2006 hefyd yn cynnwys darpariaethau ar gyfer proses a fyddai'n arwain at refferendwm ar gyflwyno pwerau deddfu sylfaenol ym mhob maes a oedd wedi'i ddatganoli.

- 2.2.10 Roedd gwahanu'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cynulliad Cymru yn golygu bod y pwerau gweithredol a roddwyd gyntaf i'r Cynulliad Cenedlaethol rhwng 1999 a 2006 wedi cael eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru yn Llywodraeth Cynulliad Cymru. Roedd pwerau gweithredol yn dal i gael eu rhoi i Weinidogion Cymru, ac mae hynny'n dal i ddigwydd, naill ai drwy Orchymynion Trosglwyddo Swyddogaethau neu drwy Ddeddfau Seneddol y Deyrnas Unedig. Mae hyn yn golygu nad yw swyddogaethau deddfu'r Cynulliad Cenedlaethol o anghenraid yn cyd-fynd â swyddogaethau gweithredol Gweinidogion Cymru.
- 2.2.11 Sefydlodd Llywodraeth gyntaf Cynulliad Cymru a etholwyd ar ôl Deddf 2006, sef clymblaid rhwng Llafur a Phlaid Cymru, Gofensiwn Cymru Gyfan dan gadeiryddiaeth Syr Emyr Jones Parry. Tasg y Confensiwn oedd mesur i ba raddau yr oedd y cyhoedd yn deall y setliad datganoli ac asesu a fyddai refferendwm ar bwerau deddfu llawn, fel y darparwyd ar eu cyfer yn y Ddeddf, yn debygol o lwyddo. Y casgliad oedd nad oedd pobl yn deall y setliad yn dda, ac "y byddai modd cael pleidlais 'ie'" mewn refferendwm, er nad oedd hynny'n sicrwydd.<sup>18</sup> Mae Blwch 2.4 yn crynhoi sut y digwyddodd y refferendwm a beth oedd ei ganlyniadau.

---

<sup>18</sup> *Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan* (2009), tudalen 100

#### **Blwch 2.4: Refferendwm 2011<sup>19</sup>**

Ar 9 Chwefror 2010, dechreuodd Cynulliad Cenedlaethol Cymru broses y refferendwm gyda 53 o Aelodau'r Cynulliad yn pleidleisio o blaid a neb yn erbyn. Cynhaliwyd y refferendwm ar 3 Mawrth 2011, ac roedd 63.5 y cant o'r pleidleiswyr o blaid cryfhau pwerau deddfu'r Cynulliad Cenedlaethol.

O safbwynt ymarferol, golygai hyn y byddai gan y Cynulliad Cenedlaethol y pŵer i ddeddfu ar y "Pynciau" a restrwyd yn Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru. Byddai'r Pynciau hyn yr un fath â'r Meysydd a restrwyd o dan Atodlen 5 o'r Ddeddf, ond ni fyddai angen gofyn rhagor am gael datganoli Materion penodol o fewn Maes Yn hytrach, petai Pwnc wedi'i restru o dan Atodlen 7, byddai gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd i ddeddfu ar unrhyw fater a oedd yn gysylltiedig â'r Pwnc hwnnw, ar yr amod nad oedd wedi'i gynnwys yn Eithriad o dan y Ddeddf.

Mae nifer o Ddeddfau'r Cynulliad wedi'u pasio ers cyflwyno'r newidiadau ym mhwerau deddfu'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae'r rhain wedi olynu Mesurau'r Cynulliad a oedd ar gael gynt.

2.2.12 Roedd y bleidlais 'ie' yn refferendwm 2011 o blaid pwerau deddfu cryfach yn nodi dechrau trydydd cam datganoli, sef y cam presennol. Fel y digwyddodd hi, dyma'r flwyddyn yr oedd Comisiwn Richard yn argymhell yn nod ar gyfer rhoi'r newidiadau a gynigiwyd ganddo ar waith.

2.2.13 Er bod Cymru yn dal i gael ei llywodraethu gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol bellach yw'r rheini sydd yn Atodlen 7 o'r Ddeddf. Roedd y rhain yn disodli Atodlen 5, a oedd yn pennu cwrpas y setliad datganoli wrth iddo gael ei ddiwygio fesul cam. Mae gan y Cynulliad Cenedlaethol bellach bwerau llawn i wneud cyfreithiau yn yr ugain maes sydd wedi'u datganoli i Gymru (ac eithrio'r eithriadau a restrir isod). Fel yr ysgrifennodd yr Ysgrifennydd Gwladol ar y pryd mewn memorandwm ym mis Tachwedd 2010 i Bwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin, cyn y refferendwm:

*'In general, the Assembly's legislative competence is described in broader terms in Schedule 7 than in Schedule 5. This is because Schedule 7 describes the full range of legislative competence which would be devolved to the Assembly in the event of a "yes" vote in next year's referendum and the Assembly Act provisions coming into force. Those descriptions are necessarily broad brush given the breadth of the powers involved. Schedule 5 in contrast describes the specific areas of competence which the Assembly has currently, and usually provides a more detailed description of that competence given its much narrower scope.'*<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Mae braslun da o'r refferendwm yng nghyd-destun datblygu gwleidyddiaeth ddatganoledig yng Nghymru i'w weld yn Richard Wyn Jones a Roger Scully *Wales Says Yes: Devolution and the 2011 Welsh Referendum* (2012), Caerdydd

<sup>20</sup> Atodiad i adroddiad y Pwyllgor Materion Cymreig yn 2010 ar *Y diwygiad arfaethedig i Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*

## Y Setliad Presennol

2.2.14 Mae'r system datganoli yng Nghymru wedi'i seilio ar y model rhoi pwerau, sy'n golygu bod Senedd y Deyrnas Unedig wedi pennu meysydd penodol lle mae wedi rhoi pwerau deddfu i'r Cynulliad Cenedlaethol (trafodir hyn eto ym Mhennod 4). Mae Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn rhestru'r ugain maes lle mae Senedd y Deyrnas Unedig wedi trosglwyddo pŵer deddfu i'r Cynulliad Cenedlaethol. Crynhoir y rhain ym Mlwch 2.5. Drwy'r ugain maes hyn, mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn gyfrifol am amrywiaeth eang o bolisiau domestig.<sup>21</sup>

### Blwch 2.5: Y pynciau sydd wedi'u datganoli yn Atodlen 7

Dyma'r 20 pwnc sydd wedi'u datganoli:

- |  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| 1. Amaethyddiaeth, coedwigaeth, anifeiliaid, planhigion a datblygu gwledig | 11. Tai                             |
| 2. Henebion ac adeiladau hanesyddol  | 12. Llywodraeth leol                |
| 3. Diwylliant  | 13. Cynulliad Cenedlaethol Cymru    |
| 4. Datblygu economaidd   | 14. Gweinyddiaeth gyhoeddus         |
| 5. Addysg a hyfforddiant   | 15. Lles cymdeithasol               |
| 6. Yr amgylchedd   | 16. Chwaraeon a hamdden             |
| 7. Gwasanaethau tân ac achub a diogelwch rhag tân                          | 17. Twristiaeth                     |
| 8. Bwyd  | 18. Cynllunio gwlad a thref         |
| 9. Iechyd a gwasanaethau iechyd  | 19. Dŵr ac amddiffyn rhag llifogydd |
| 10. Priffyrdd a thrafnidiaeth  | 20. Y Gymraeg                       |

2.2.15 Petai'r Ddeddf ond yn rhestru'r pynciau sydd ym Mlwch 2.5 ac yn rhoi pŵer deddfu i'r Cynulliad Cenedlaethol ym mhob mater a ddeuai o fewn y pwnc hwnnw, byddai pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol yn gymharol hawdd eu deall. Ond nid yw mor syml â hynny. Gyda phob pwnc, ceir testun sy'n esbonio neu'n dangos beth y bwriedir i'r pwnc hwnnw ei olygu. Mewn 14 o'r 20 pwnc, ar ôl yr esboniad hwnnw wedyn, rhestrir eithriadau sy'n berthnasol i'r pwnc hwnnw ac i bob pwnc. Ceir eithriadau cyffredinol hefyd. Mae unrhyw beth y mae eithriad yn berthnasol iddo y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

2.2.16 Mae'r Atodlen lawn yn Neddf Llywodraeth Cymru ac i'w gweld yn Atodiad C o'r adroddiad hwn. Er mwyn rhoi blas ar gymhlethdod llawn yr Atodlen, mae Blwch 2.6 isod yn rhestru'r eithriadau ar gyfer y pwnc cyntaf sydd yn yr Atodlen.

<sup>21</sup> Mae'n werth nodi bod pwerau datganoledig wedi cynyddu gam wrth gam er 1999 drwy drosglwyddo pwerau o San Steffan, er enghraifft gyda golwg ar fasnachfreintiau'r rheilffyrdd a'r gwasanaethau tân

## **Blwch 2.6: Enghraifft o bŵer a roddir**

Mae'r blwch hwn yn atgynhyrchu'r Pwnc cyntaf sydd yn Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru:

### ***Agriculture, forestry, animals, plants and rural development***

*Agriculture. Horticulture. Forestry. Fisheries and fishing. Animal health and welfare. Plant health. Plant varieties and seeds. Rural development.*

*In this Part of this Schedule "animal" means--*

- (a) all mammals apart from humans, and*
  - (b) all animals other than mammals;*
- and related expressions are to be construed accordingly.*

*Exceptions--*

*Hunting with dogs.*

*Regulation of scientific or other experimental procedures on animals.*

*Import and export control, and regulation of movement, of animals, plants and other things, apart from (but subject to provision made by or by virtue of any Act of Parliament relating to the control of imports or exports)--*

- (a) the movement into and out of, and within, Wales of animals, animal products, plants, plant products and other things related to them for the purposes of protecting human, animal (or plant) health, animal welfare or the environment or observing or implementing obligations under the Common Agricultural Policy, and*
- (b) the movement into and out of, and within, Wales of animal feedstuff, fertilisers and pesticides (or things treated by virtue of any enactment as pesticides) for the purposes of protecting human, animal (or plant) health or the environment.*

*Authorisations of veterinary medicines and medicinal products.*

2.2.17 Felly, gall y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu i warchod coedwigoedd Cymru, ond ni all ddeddfu ar hela gyda chŵn. Cyfrifoldeb Senedd y Deyrnas Unedig yw hynny o hyd. Mae pŵer cyffredinol i ddeddfu ar ddatblygu gwledig, ond rhaid darllen hynny yng nghydestun cyfyngiadau eraill mewn rhannau eraill o'r Atodlen a fyddai, dyweder, yn atal creu cymdeithas datblygu busnes gwledig. Mae'r pwerau sydd gan y Cynulliad Cenedlaethol neu beidio i reoleiddio symud anifeiliaid, planhigion a phethau eraill (beth bynnag y bwriedir i "bethau eraill" ei olygu) yn niwlog, os nad yn hollol aneglur. Gellid codi pwyntiau tebyg am y rhan fwyaf o'r Pynciau eraill.

2.2.18 Mae nifer o feysydd na all y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu ynddynt o gwbl. Mae unrhyw faes nad yw wedi'i restru'n bŵer datganoledig o dan Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Nid oes rhestr gynhwysfawr ar gael o'r meysydd hyn. Y prif feysydd sydd heb eu datganoli yw materion tramor, amddiffyn, plismona, mewnfudo a chyfiawnder, polisi macro-economaid a'r system trethi a lles. Mae'r ffaith nad oes rhestr gynhwysfawr o bwerau sydd heb eu datganoli'n

golygu y gall fod ansicrwydd ynghylch a yw mater penodol wedi'i ddatganoli neu beidio. Yn ogystal â hynny, mewn meysydd sydd wedi'u trosglwyddo, rhestrir eithriadau'n aml yn y ddeddfwriaeth ac weithiau, fe geir eithriadau hyd yn oed i'r eithriadau (er enghraifft gweler isbaragraffau (a) a (b) dan y tryddydd eithriad ym mlwch 2.6).

2.2.19 Roedd tystiolaeth Llywodraeth Cymru yn tynnu sylw at gymhlethdod arall yn setliad datganoli Cymru. Cyfyngiad cyffredinol yw hwn sy'n gwahardd deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol rhag dileu neu addasu pwerau sydd eisoes gan Weinidogion y Deyrnas Unedig (mae'r cyfyngiad yn Rhan 2 o Atodlen 7 o Ddeddf 2006). Casgliad Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan yn 2009 oedd:

*'Y broblem gyda'r Cyfyngiad Cyffredinol hwn yw yr ymddengys ei fod yn peri rhywfaint o ansicrwydd o ran cwmpas pwerau deddfu Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Nid oes rhestr gyfansawdd o swyddogaethau perthnasol Gweinidogion y Goron, felly sut y gellir cael eglurder ynghylch graddau pwerau deddfu Cynulliad Cenedlaethol Cymru...?'*

2.2.20 Er gwaethaf y cymhlethdodau hyn, mae cwmpas setliad datganoli Cymru'n eithaf eang o'i gymharu â safonau rhyngwladol, ac mae'r rhan fwyaf o'r gwasanaethau cyhoeddus wedi'u datganoli. Un ffordd o fesur cwmpas setliad datganoli Cymru yw ystyried faint o wariant cyhoeddus yng Nghymru sydd wedi'i ddatganoli: mae dros 50 y cant o'r gwariant cyhoeddus yng Nghymru wedi'i ddatganoli. Yn 2012-13, £30 biliwn oedd cyfanswm y gwariant cyhoeddus yng Nghymru, a gwariwyd £9.2 biliwn o'r swm hwnnw gan Lywodraeth Cymru, £8.6 biliwn gan lywodraeth leol yng Nghymru (cyfuniad o refeniw treth gyngor ac arian gan Lywodraeth Cymru, sydd heb ei gynnwys yn y ffigur £9.2 biliwn), a gwariwyd £12.1 biliwn gan adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig, gan gynnwys pensiynau a thaliadau budd-daliadau.<sup>22</sup> Felly, mae gryn dipyn mwy na hanner gwariant cyhoeddus wedi'i ddatganoli.

2.2.21 Yn y Deyrnas Unedig, mae Senedd y Deyrnas Unedig yn soffren ac, oherwydd hyn, mae'r Cynulliad Cenedlaethol (yr un fath â Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon) yn gorff isradd. Mae hyn yn golygu y gall Senedd y Deyrnas Unedig ddeddfu ar unrhyw faes y mae'n dymuno deddfu ynddo, boed hwnnw wedi'i ddatganoli neu beidio. Serch hynny, mae confensiwn wedi datblygu lle bydd Senedd y Deyrnas Unedig yn ceisio cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol cyn deddfu mewn maes sydd wedi'i ddatganoli. Nid oes yn rhaid i Senedd y Deyrnas Unedig lynu wrth unrhyw benderfyniad gan y Cynulliad Cenedlaethol i beidio â chydsynio; caiff ddeddfu beth bynnag.

2.2.22 Gall Senedd y Deyrnas Unedig ddiddymu neu ddiwygio'r ddeddfwriaeth sydd wedi'i chreu gan Gynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru (a phob gweinyddiaeth ddatganoledig arall), ac mae hyn hefyd yn wir am bob deddfwriaeth arall. Fodd bynnag, er nad oes gan y Deyrnas Unedig gyfansoddiad ysgrifenedig ffurfiol, mae llawer yn meddwl bod y Deddfau datganoli yn y Deyrnas Unedig yn rhan o set ehangach o 'ddeddfwriaeth gyfansoddiadol' ar yr un trywydd a Deddfau Senedd 1911 a 1949, Deddf Cymunedau Ewrop 1972 neu Ddeddf Hawliau Dynol 1998.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Trysorlys EM (2013) *Dadansoddiadau Ystadegol o Wariant Cyhoeddus*.

<sup>23</sup> Enghraifft ymarferol o hyn yw Llawlyfr Cabinet Llywodraeth y Deyrnas Unedig, a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2011, sef 'A guide to laws, conventions and rules on the operation of government'. Mae'n cynnwys dwy ddeddf Llywodraeth Cymru fel rhannau o'r statudau sy'n sail i gyfansoddiad y Deyrnas Unedig



2.2.23 Mae rhagor o wybodaeth am setliad datganoli Cymru ar gael yn ein papur ymchwil ‘*Setliadau Datganoli Cyfredol y Deyrnas Unedig*’, a gyhoeddwyd ar ein gwefan.

## 2.3 DATGANOLI YN YR ALBAN

2.3.1 Yn wahanol i Gymru, pleidleisiodd yr Alban o blaid datganoli yn 1979. Fodd bynnag, ni lwyddodd y bleidlais o blaid i groesi’r trothwy deddfwriaethol, sef bod o leiaf 40 y cant o’r etholaeth yn pleidleisio o blaid Cynulliad i’r Alban. Felly, ni chyflwynwyd datganoli yn yr Alban bryd hynny.

2.3.2 Yn 1997, cynhaliwyd ail refferendwm yn yr Alban hefyd. Pleidleisiodd pobl yr Alban o blaid sefydlu Senedd yn yr Alban (gyda 74.3 y cant o’r rheini a bleidleisiodd yn pleidleisio o blaid) ac o blaid rhoi pŵer amrywio trethi i’r Senedd honno (gyda 63.5 y cant o’r rheini a bleidleisiodd yn pleidleisio o blaid). Deddfwyd ar gyfer hyn yn Neddf yr Alban 1998, gan greu Senedd yr Alban a chanddi bwerau deddfu sylfaenol, a Gweithrediaeth yr Alban (Llywodraeth yr Alban erbyn hyn).

2.3.3 Mae datganoli yng Nghymru ar y naill law yn gweithredu o dan y model rhoi pwerau, ond mae’r Alban yn gweithredu o dan y model cadw pwerau yn ôl. Mae’r model datganoli hwn yn golygu bod Deddf yr Alban 1998 yn pennu’r meysydd hynny na chaiff Senedd yr Alban deddfu ynddynt - y rhai a gedwir yn ôl. Rhestrir y meysydd hyn o dan Atodlen 5 o’r Ddeddf. Mae gan Senedd yr Alban bwerau i wneud deddfwriaeth mewn unrhyw faes sydd heb ei gadw yn ôl. Ac ystyried nad oes rhestr o bwerau sydd wedi’u datganoli, yr egwyddor sy’n berthnasol yw “os nad yw wedi’i gadw yn ôl, mae wedi’i ddatganoli”.

2.3.4 Hefyd, mae mwy o feysydd polisi wedi’u datganoli yn yr Alban nag sydd wedi’u datganoli yng Nghymru, gan gynnwys cyfiawnder a phlisma. Mae hyn yn adlewyrchu’r ystod ehangach o gyfrifoldebau a ddelid gan Swyddfa’r Alban cyn datganoli.

2.3.5 At hynny, roedd y ffordd y cafodd pwerau gweithredol eu datganoli yn wahanol yn yr Alban o’i chymharu â Chymru. Yng Nghymru, trosglwyddwyd swyddogaethau penodol drwy Orchymyn Trosglwyddo Swyddogaethau, trosglwyddwyd yr holl bwerau gweithredol y byddai Ysgrifennydd Gwladol wedi’u dal mewn maes datganoledig i Weinidogion yr Alban yn Neddf yr Alban 1998 (onid oeddent wedi’u cadw yn ôl yn benodol).

2.3.6 Yn 2008, sefydlwyd Comisiwn gan y Blaid Lafur, y Democratiaid Rhyddfrydol a’r Ceidwadwyr a oedd yn ffurfio mwyafrif yn Senedd yr Alban i adolygu datganoli yn yr Alban yng nghydestun y Deyrnas Unedig. Cyflwynodd y Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban, neu Gomisiwn Calman fel y’i gelwir yn gyffredin ar ôl ei Gadeirydd, Syr Kenneth Calman, ei adroddiad ym mis Mehefin 2009 i Senedd yr Alban ac i Lywodraeth y Deyrnas Unedig.<sup>24</sup> Gwnaeth nifer o argymhellion gan geisio cryfhau datganoli yn yr Alban o fewn y Deyrnas Unedig. Ym maes atebolrwydd ariannol yr oedd y rhain yn bennaf,<sup>25</sup> er iddo wneud rhai argymhellion hefyd ynghylch ailddyrrannu cyfrifoldebau rhwng Senedd yr Alban a Senedd y Deyrnas Unedig, ac ynghylch cysylltiadau rhwng y llywodraethau a rhwng y seneddau.

2.3.7 Canlyniad argymhellion Comisiwn Calman oedd Deddf yr Alban 2012. Roedd hon yn diwygio Deddf yr Alban 1998 drwy roi rhagor o bwerau i Senedd yr Alban yng nghyswllt

---

<sup>24</sup> Comisiwn ar Ddatganoli yn yr Alban (2009) *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*.

<sup>25</sup> Ac eithrio’r gallu i amrywio cyfradd sylfaenol treth incwm 3c, roedd setliad yr Alban yn debyg i setliad Cymru yn yr ystyr nad oedd yn cynnwys pwerau trethu na benthycia

treth incwm; pwerau newydd i fenthycu; a datganoli'r dreth stamp a'r dreth tirlenwi. Roedd hefyd yn estyn datganoli mewn nifer o feysydd eraill, gan gynnwys terfynau cyflymder a therfynau yfed a gyrru.

- 2.3.8 Ym mis Tachwedd 2013 pasiodd Senedd yr Alban yn unfrydol Fil Refferendwm Annibyniaeth yr Alban, gan ddarparu ar gyfer cynnal refferendwm ar 18 Medi 2014 ynglŷn ag a ddylai'r Alban ymadael â'r Deyrnas Unedig. Digwyddodd hyn ar ôl etholiad 2011 Senedd yr Alban, pan etholwyd Plaid Genedlaethol yr Alban yn blaid fwyafrol yn Senedd yr Alban ar sail maniffesto a oedd yn addo cynnal refferendwm o'r fath. Er nad yw'n cefnogi annibyniaeth, cytunodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig ym mis Hydref 2012 i ymestyn cymhwysedd Senedd yr Alban i ddeddfu ar gyfer y refferendwm hwn
- 2.3.9 Mae rhagor o fanylion am y trefniadau datganoli yn yr Alban i'w gweld yn ein papur ymchwil *'Setliadau Datganoli Cyfredol y Deyrnas Unedig'* a gyhoeddwyd ar ein gwefan.

## **2.4 DATGANOLI YNG NGOGLEDD IWERDDON**

- 2.4.1 Mae hanes hir i Ddatganoli yng Ngogledd Iwerddon ers rhannu Iwerddon yn 1921, ac roedd gan Ogledd Iwerddon lywodraeth ddatganoledig ers ei chreu nes y cyflwynwyd rheolaeth uniongyrchol yn 1972. Mae'r setliad datganoli presennol yn ganlyniad i Gytundeb Belfast yn 1998, a Chytundeb St Andrews yn 2006. Drwy Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998, crëwyd Cynulliad Gogledd Iwerddon a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon a honno'n weithrediaeth drawsbleidiol wedi'i seilio ar rannu grym rhwng cymunedau Gogledd Iwerddon. Mae Cynulliad Gogledd Iwerddon wedi cael ei atal dros dro o bryd i'w gilydd, a'r cyfnod hwyaf pan ddigwyddodd hynny oedd y cyfnod rhwng 2002 a 2007.
- 2.4.2 Mae datganoli yng Ngogledd Iwerddon hefyd yn gweithredu o dan y model cadw pwerau yn ôl, ond bod y model hwnnw'n wahanol i fodel yr Alban. Mae dwy restr o bwerau sydd wedi'u cadw yn ôl gan San Steffan: 'pwerau eithriedig', na chaiff Cynulliad Gogledd Iwerddon ddeddfu arnynt; a 'pwerau a gedwir yn ôl', sydd ar hyn o bryd wedi'u cadw gan Senedd y Deyrnas Unedig ond y gellid ystyried eu datganoli yn y dyfodol, ac y gallai'r Cynulliad ddeddfu arnynt gyda chytundeb yr Ysgrifennydd Gwladol. Tan 2010, roedd pwerau dros gyfiawnder a phlisma'n 'rhaid a gadwyd yn ôl' ond mae'r rhain bellach wedi'u trosglwyddo i Gynulliad Gogledd Iwerddon.
- 2.4.3 Mae gan Ogledd Iwerddon fwy o bwerau wedi'u datganoli nag sydd gan Gymru, gan gynnwys mewn meysydd megis ynni, plisma, cyfiawnder a nawdd cymdeithasol. Mae hyn yn adlewyrchu'r ystod eang o bwerau a drosglwyddwyd i Ogledd Iwerddon cyn atal y llywodraeth ddatganoledig yn 1972. Gan mai gan Ogledd Iwerddon y mae'r setliad datganoli ehangaf o blith tair gwlad y Deyrnas Unedig, mae'r adroddiad hwn yn aml yn cyfeirio at Brydain Fawr, yn hytrach nag at y Deyrnas Unedig, wrth drafod materion megis nawdd cymdeithasol neu ynni.<sup>26</sup>
- 2.4.4 Roedd Deddf Gogledd Iwerddon 1998 hefyd yn mynnu bod Gweinidogion Gogledd Iwerddon yn cymryd rhan yng Nghyngor Gweinidogion y De a'r Gogledd, er mwyn cydweithredu â Llywodraeth Gweriniaeth Iwerddon, ac yn y Cyngor Prydeinig-Gwyddelig, sydd hefyd yn cynnwys Llywodraeth y Deyrnas Unedig, Iwerddon, yr Alban a Chymru, yn ogystal â Dibyniaethau'r Goron, sef Ynysoedd y Sianel ac Ynys Manaw.

---

<sup>26</sup> Nid yw Prydain Fawr yn cynnwys Gogledd Iwerddon.



2.4.5 Mae rhagor o fanylion am y trefniadau datganoli yng Ngogledd Iwerddon i'w gweld yn ein papur ymchwil *'Setliadau Datganoli Cyfredol y Deyrnas Unedig'* a gyhoeddwyd ar ein gwefan.

## 2.5 DATGANOLI YN LLOEGR

2.5.1 Nid oes llywodraeth ar lefel Lloegr, ac nid oes gan Loegr ei hun setliad datganoli. Fodd bynnag, mewn gwirionedd, mae sawl un o adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig, megis yr Adran Iechyd, wedi troi'n adrannau sy'n gwasanaethu Lloegr yn unig yn bennaf.

2.5.2 Mae rhyw fath o lywodraeth ddatganoledig ar waith yn Llundain. Crëwyd swydd Maer Llundain yn 2000. Mae gan y Maer gyfrifoldeb gweithredol dros bolisiau domestig lleol penodol megis plismona, trafndiaeth a rhai agweddau ar dai, ac mae ganddo ryw faint o bwerau ariannol. Creffir ar y Maer gan Gynulliad Llundain Fwyaf sy'n cynnwys 25 o aelodau. Nid oes ganddo bwerau deddfu.

2.5.3 Adeg yr ail etholiadau ar gyfer Senedd yr Alban a'r Cynulliad Cenedlaethol, cafwyd rhai cynigion ar gyfer datganoli rhanbarthol yn Lloegr. Cynhaliwyd refferendwm yng Ngogledd-ddwyrain Lloegr yn 2004 ynghylch Cynulliad rhanbarthol, fel y'i cynigiwyd gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig ar y pryd. Gwrthodwyd datganoli yn y refferendwm hwnnw o 77.9 y cant i 22.1 y cant ac nid oes rhagor o refferenda wedi'u cynnal yn rhanbarthau Lloegr.

2.5.4 Datganoli pŵer i gymunedau isranbarthol a lleol fu'r prif gyd-destun ar gyfer datganoli pŵer yn Lloegr. Addawodd Prif Weinidog Prydain ym mis Tachwedd 2010, *Ni fydd y llywodraeth gyntaf mewn cenhedlaeth i orffen gyda llai o bŵer o lawer yn Whitehall na phan ddechreusom.*<sup>27</sup> Enghreifftiau o'r polisi hwn yw Deddf Lleoliaeth 2011, a oedd yn ceisio datganoli pwerau penderfynu o Lywodraeth y Deyrnas Unedig i gynghorau Lloegr; datblygu endidau isranbarthol gan gynnwys dinas-ranbarthau a phartneriaethau menter lleol;<sup>28</sup> a chyflwyno meiri sydd wedi'u hethol yn uniongyrchol, ar yr amod bod pleidleiswyr lleol yn cytuno. Gan fod y diwygiadau hyn yn digwydd yn bennaf mewn meysydd datganoledig megis datblygu economaidd a llywodraeth leol, gallai Llywodraeth Cymru weithredu mewn ffordd debyg yng Nghymru petai'n dymuno (er enghraifft, mae dinas-ranbarthau'n cael eu sefydlu ym Mae Abertawe ac yn ne-ddwyrain Cymru).

2.5.5 Yn ogystal â'r Comisiwn presennol, roedd cytundeb clymblaid Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn darparu ar gyfer ail Gomisiwn. Byddai hwnnw'n edrych ar ganlyniadau datganoli i Dŷ'r Cyffredin. Fe'i lanswyd ym mis Chwefror 2012, ac fe'i gelwir yn Gomisiwn McKay, ar ôl ei Gadeirydd, Syr William McKay. Cylch gwaith y Comisiwn hwn yn ei hanfod oedd archwilio'r hyn a elwir yn gwestiwn West Lothian,<sup>29</sup> cwestiwn sy'n gofyn pam mae ASau o'r Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon yn cael pleidleisio ar ddeddfwriaeth nad yw ond yn berthnasol i Loegr, er nad oes gan ASau o Loegr ddim hawliau cyfatebol i bleidleisio ar faterion sydd wedi'u datganoli. Cyhoeddwyd ei adroddiad yn 2013 ac roedd yn cynnig mecanwaith i ASau o Loegr (neu Gymru a Lloegr) y byddai'r ddeddfwriaeth yn effeithio ar eu hetholaeth yn unig i fynegi eu barn ar wahân i'r Tŷ ar y cyfan - rhyw fath o system gyfochrog â'r weithdrefn cydsynio deddfwriaethol yn y deddfwrfeydd datganoledig.

---

<sup>27</sup> Stori newyddion ar wefan GOV.UK (Tachwedd 2010) – *Business Plans Published*

<sup>28</sup> Mae hyn yn cynnwys rhoi adroddiad yr Arglwydd Hesletine *No Stone Unturned* ar waith

<sup>29</sup> Mae'r enw'n deillio o'r enw a ddefnyddiwyd gyntaf gan Enoch Powell AS ar ôl etholaeth Tam Dalyell AS ar y pryd - sef y sawl a gododd y cwestiwn gyntaf

Roeddent yn cynnig hefyd y dylid sefydlu Pwyllgor Datganoli yn Nhŷ 'r Cyffredin i ystyried goblygiadau deddfwriaeth y Deyrnas Unedig ar gyfer datganoli. Nid yw Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi ymateb eto.

- 2.5.6 Wrth ystyried datblygiadau posibl yn y dyfodol, mae'n bwysig ystyried y farn yn Lloegr. Mae Blwch 2.7 yn cyfeirio at ychydig o ymchwil diweddar.

### **Blwch 2.7: Agweddau at Ddatganoli yn Lloegr**

Roedd ein hadroddiad cyntaf yn trafod adroddiad y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus yn 2012<sup>30</sup> ar agweddau at ddatganoli yn Lloegr, *The dog that finally barked*. Roedd y dystiolaeth a gyflwynwyd yn awgrymu bod yr hyn y gellid ei alw'n 'gymuned wleidyddol Lloegr' yn ymffurfio a bod pryderon yn Lloegr ynghylch breintiau ymddangosiadol yr Alban. Dilynwyd hyn yn 2013 gan *England and its two Unions*,<sup>31</sup> a gyhoeddwyd gan y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus a oedd yn edrych eto ar y galw am fynegiant gwleidyddol yn Lloegr gan ddadansoddi unrhyw ymdeimlad o anfodlonrwydd ynghylch y ffordd yr oedd Lloegr yn cael ei thrin, o'i chymharu â'r Alban. Gwelwyd bod 42 y cant o'r ymatebwyr wedi dewis 'Sut mae Lloegr yn cael ei llywodraethu nawr bod gan yr Alban senedd a Chymru gynulliad' yn flaenoriaeth o bwys ar gyfer gweithredu neu newid.

## **2.6 CYMARIAETHAU RHYNGWLADOL**

- 2.6.1 Mae enghreifftiau ar gael ym mhob rhan o'r byd datganoli mewn gwladwriaethau a gwledydd ffederal ac anffederal, ac wedyn mae amrywiaeth eang iawn o fodlau datganoli ar gael. Rydym wedi edrych ar nifer o enghreifftiau rhyngwladol er mwyn dysgu yn sgîl eu strwythur cyfansoddiadol.<sup>32</sup>
- 2.6.2 Fodd bynnag, rydym wedi bod yn hynod ymwybodol nad gwlad ffederal yw'r Deyrnas Unedig, er bod iddi agweddau 'lled-ffederal',<sup>33</sup> hyd yn oed os yw sylwebydd mor uchel ei barch â Dirprwy Lywydd y Goruchaf Lys wedi dadlau bod 'y Deyrnas Unedig erbyn hyn mewn gwirionedd yn wladwriaeth ffederal a chanddi gyfansoddiad sy'n rheoleiddio'r berthynas rhwng y canol ffederal a'i gwahanol rannau'.<sup>34</sup> Felly, nid yw cymharu â ffederasiynau tramor mor ddefnyddiol â hynny.
- 2.6.3 Fodd bynnag, gan ddefnyddio'r dystiolaeth ryngwladol hon, casglwyd:
- nad oes yr un model sy'n gweddu i bawb;
  - er nad yw'r dystiolaeth yn cynnig cymhariaeth glir rhwng rhagoriaethau'r model 'cadw pwerau yn ôl' a'r model 'rhoi pwerau', mae yna enghreifftiau o ffederasiynau sydd wedi'u seilio ar 'gadw pwerau yn ôl' (megis Gwlad Belg a Sbaen) ac ar 'bwerau cadw yn ôl'

<sup>30</sup> Richard Wyn Jones, Guy Lodge, Ailsa Henderson a Daniel Wincott (2012) *The dog that finally barked: England as an emerging political community*, Llundain: Y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus

<sup>31</sup> Richard Wyn Jones, Guy Lodge, Charlie Jeffery, Glenn Gottfried, Roger Scully, Ailsa Henderson a Daniel Wincott *England and its two Unions: The anatomy of a nation and its discontents*

<sup>32</sup> Mae *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* gan Majeed, Watts and Brown, McGill-Queen's University Press (2006) yn crynhoi'r darlun yn dda

<sup>33</sup> Gweler, er enghraifft, Vernon Bogdanor (2009) *The New British Constitution: "[Devolution] has transformed Britain from a unitary state to a quasi-federal state"* (tudalen 89).

<sup>34</sup> Araith gan y Farwnes Hale i gynhadledd Cymru Cyfreithiol, Llandudno, 2012

(megis UDA, y Swistir ac Awstralia); mae gan rai hefyd drefniadau rhannu pwerau neu bwerau sy'n cydreddeg â'i gilydd;

- mae cwmpas y pwerau a ddatganolwyd yn setliad Cymru yn eithaf eang o'i gymharu â safonau rhyngwladol, gan ei fod yn cynnwys y rhan fwyaf o'r gwasanaethau cyhoeddus a llawer o swyddogaethau datblygu economaidd. Serch hynny, mae'n ymddangos bod peidio â datganoli plismona a chyfiawnder fymryn yn anghyson. Mae rhai agweddau ar les cymdeithasol yn tueddu i gael eu datganoli i raddau mwy mewn mannau eraill, er bod y ffaith bod iechyd wedi'i ddatganoli'n llwyr yng Nghymru yn drawiadol;
- mae'r lefel o annibyniaeth mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli'n anghyffredin o'i chymharu â safonau rhyngwladol. Dangosir hyn yn y ffaith bod yr arian datganoledig (y grant bloc) y bydd Senedd y Deyrnas Unedig yn ei roi i'r Cynulliad Cenedlaethol gan mwyaf yn cael ei ddarparu'n ddiamod. Mewn llawer o wledydd ffederal, mae'r llywodraeth ffederal yn defnyddio'i harian i ddylanwadu ar sut mae'r gwladwriaethau'n gwario'r arian drwy osod amodau;
- ar y cyfan, mae setliadau eraill yn rhyngwladol yn fwy cymhleth na rhai Cymru, ac mae'n fwy tebygol bod cyfrifoldebau'n gorgyffwrdd a bod anghydfodau'n codi.
- nid yw mecanweithiau ffurfiol ar gyfer cydweithredu rhwng llywodraethau i bob golwg wedi'u datblygu gymaint yn y Deyrnas Unedig o'u cymharu â safonau rhyngwladol er bod mecanweithiau anffurfiol hefyd yn bwysig yn y Deyrnas Unedig; a
- bydd canoli a datganoli yn tueddu i ddigwydd ar batrwm llanw a thrai dros amser mewn systemau ffederal a bydd grymoedd yn tynnu i'r ddau gyfeiriad.

2.6.4 Mae'n werth nodi ei bod yn ymddangos bod Cymru yn wahanol yn rhyngwladol mewn tair ffordd:

- mae ganddi bwerau deddfu ond dim pwerau trethu a benthyca (ar hyn o bryd) (er y bydd rhoi ein hadroddiad cyntaf ar waith yn cael gwared ar yr anghysondeb hwn);
- mae ganddi ddeddfwrfa ond dim ei llysoedd a'i barnwriaeth datganoledig ei hun; ac
- mae'n rhan o Undeb lle mae'r model rhoi pwerau a'r model cadw pwerau yn ôl ill dau ar waith mewn gwahanol rannau o'r Undeb hwnnw.

2.6.5 Mae rhagor o fanylion i'w gweld yn ein papur ymchwil am *Dystiolaeth Ryngwladol* a gyhoeddwyd ar ein gwefan.

## **2.7 DATBLYGIADAU CYFANSODDIADOL YN Y DEYRNAS UNEDIG AR HYN O BRYD AC YN Y DYFODOL**

2.7.1 Un o blith nifer o bethau sydd wedi digwydd yn ddiweddar ac a fydd yn digwydd eto i ddylanwadu ar ddyfodol y Deyrnas Unedig yw ein hadroddiad ac mae'r rheini'n cynnwys y refferendwm ar annibyniaeth i'r Alban a gynhelir ym mis Medi 2014 a rhoi ar waith ymateb Llywodraeth y Deyrnas Unedig i Gomisiwn McKay. Rydym wedi gwneud ein gwaith ac wedi datblygu argymhellion gan gadw llygad ar y cyd-destun hwn.

2.7.2 Bydd canlyniad y refferendwm yn yr Alban ynglŷn ag annibyniaeth, yn ddiamau, yn dylanwadu nid dim ond ar ddyfodol datganoli yn yr Alban, ond hefyd yn cael effaith fawr ledled y Deyrnas Unedig.

2.7.3 Wrth ddatblygu ein hargymhellion, rydym wedi bod yn hollol ymwybodol ein bod yn gwneud hynny yn yr adroddiad hwn gyda chyd-destun trafodaethau cyfansoddiadol ehangach yn gefndir inni. Er gwaethaf y cyd-destun ehangach hwn, bydd ein hargymhellion yn creu mwy o sefydlogrwydd i ddatganoli yng Nghymru, er budd Cymru ac er budd gweddill y Deyrnas Unedig

## **2.8 CRYNODEB**

- 2.8.1 Mae Cymru wedi wynebu mwy o newidiadau i'w setliad datganoli er 1998 nag y mae'r Alban neu Ogledd Iwerddon. Mae tri cham wedi bod i ddatganoli Cymru: y ddau Gynulliad Cenedlaethol cyntaf a oedd yn gweithredu o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998, Cynulliad 2007 a oedd yn gweithredu o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac yna ethol y Cynulliad Cenedlaethol ym mis Mai 2011, brin ddeufis ar ôl y refferendwm a roddodd bwerau deddfu llawn iddo.
- 2.8.2 Mae gan Gymru lai o bwerau na'r Alban a Gogledd Iwerddon a hi yw'r unig wlad yn yr Undeb sydd â'r model rhoi pwerau. Mae setliad Cymru hefyd yn fwy cymhleth na setliad yr Alban neu Ogledd Iwerddon.
- 2.8.3 Er inni edrych ar gymariaethau rhyngwladol, a oedd yn ddefnyddiol, rydym yn sylweddoli bod system datganoli'r Deyrnas Unedig yn unigryw. Mae'n ymddangos bod Cymru'n wahanol mewn tair ffordd: mae ganddi bwerau deddfu ond nid oes ganddi bwerau trethu na benthyca ar hyn o bryd, mae ganddi ddeddfwrfa, ond nid ei system llysoedd hi ei hun; ac mae'n rhan o Undeb lle y defnyddir gwahanol fodelau datganoli.
- 2.8.4 Bydd datblygiadau cyfansoddiadol yn y dyfodol ledled y Deyrnas Unedig, gan gynnwys y refferendwm ar annibyniaeth yn yr Alban, yn effeithio ar ddatganoli yng Nghymru. Rydym wedi cadw llygad ar y datblygiadau hyn ac wedi argymhell newidiadau a fydd yn caniatáu i Gymru a'r Deyrnas Unedig ill dwy elwa, beth bynnag fydd y dyfodol cyfansoddiadol ehangach.

# Pennod 3 - Egwyddorion ar gyfer datganoli yng Nghymru

## 3.1 GOLWG GYFFREDINOL

3.1.1 Yn y benod hon, rydym yn sôn am weledigaeth y Comisiwn ar sut allai datganoli wasanaethu pobl Cymru yn well, yn unol â'n cylch gwaith, a'r egwyddorion a sefydlwyd i lywio ein gwaith.

## 3.2 EIN GWELEDIGAETH

3.2.1 Fel y nodwyd ym Mhennod 1, roedd ein cylch gorchwyl yn gofyn inni ystyried y setliad datganoli a chynnig argymhellion a fyddai'n caniatáu i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Senedd y Deyrnas Unedig wasanaethu pobl Cymru yn well. Dechreuasom ar ein gwaith drwy ystyried beth ddylai ein gweledigaeth fod ar gyfer 'gwasanaethu Cymru yn well'.

3.2.2 Cytunwyd yn fuan y dylai ein hargymhellion geisio darparu sylfaen sefydlog ar gyfer llywodraeth ddatganoledig yn y dyfodol, gan obeithio na fyddai angen diwygio'r setliad eto am nifer o flynyddoedd. Ar yr un pryd, sylweddol y gallai fod symbyliad gwleidyddol ar gyfer newid cyfansoddiadol yn y dyfodol. Roeddem hefyd yn awyddus i sicrhau bod unrhyw ddiwygiadau y rydym yn eu hargymhell yn galluogi'r cyhoedd yng Nghymru i deimlo'n hyderus eu bod yn deall pa un o'u cynrychiolwyr etholedig a fyddai'n penderfynu ynglŷn ag unrhyw fater penodol.

3.2.3 Ystyriwyd rhywfaint o'r feirniadaeth a gafwyd ar ddatganoli, a'n barn ni am yr hyn a oedd yn gwneud llywodraethu da. Byrdwn y dystiolaeth a glywsom oedd bod setliad datganoli Cymru yn ansefydlog ac yn aneglur, a bod ansicrwydd yn aml ynglŷn â pha lywodraeth sy'n gyfrifol am ba faes polisi. Nid yw hyn o gymorth nac i'r llywodraeth yng Nghymru nac i'r llywodraeth yn San Steffan. At hynny, clywsom bryder bod dadleuon gwleidyddol yng Nghymru yn canolbwyntio'n rhy aml ar faterion cyfansoddiadol, yn hytrach nag ar berfformiad yr economi neu ar wasanaethau cyhoeddus Cymru – ar y broses, yn hytrach nag ar y ddarpariaeth.

3.2.4 Yn sgîl y dystiolaeth a gafwyd, roeddem yn sylweddoli bod rhai pobl yn anfodlon ar berfformiad y llywodraeth ddatganoledig hyd yn hyn. Fodd bynnag, roeddem yn glir ynghylch y ffaith nad oedd adolygu sut yr oedd y pwerau a'r cyfrifoldebau sydd gan naill ai San Steffan neu Gaerdydd wedi cael eu defnyddio hyd yn hyn yn rhan o'n cylch gwaith ni. Nid ein gwaith ni oedd adolygu sut yr oedd y ddwy Lywodraeth wedi rhoi eu pwerau ar waith, ond yn hytrach ymhle'r oedd y lle gorau ar gyfer y pwerau hynny.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Fel y dywedodd yr Wrthblaid Swyddogol yn y Cynulliad Cenedlaethol: Yn ei thystiolaeth ysgrifenedig i ni: *Nid ydym yn teimlo felly y dylai unrhyw adolygiad o bwerau presennol y Cynulliad gael ei ragfarnu gan fethiannau gweinyddiaethau olynol yn y Cynulliad na methiant unrhyw blaid wleidyddol i ddefnyddio'n gywir yr arfau sydd ar gael er mwyn sicrhau gwelliannau i bobl Cymru*

- 3.2.5 Wedi dweud hynny, roeddem am osgoi gwneud argymhellion a fyddai'n golygu bod y setliad datganoli'n rhwystr cynhenid rhag sicrhau canlyniadau da i Gymru. I'r gwrthwyneb, credem y dylai ein gwaith geisio sicrhau setliad datganoli a fyddai'n cynnig y potensial gorau posibl ar gyfer sicrhau canlyniadau da i bobl Cymru. Ein nod oedd gweld Cymru'n cael ei llywodraethu'n effeithlon ac mewn ffordd gydweithredol, ni waeth sut y byddai'r cyfrifoldebau'n cael eu rhannu.
- 3.2.6 Trafodwyd ein gweledigaeth ddrafft yn ystod ein cyfarfodydd cyhoeddus. Roedd y rhain yn gyfle inni esbonio ein tasg a sicrhau bod y cyhoedd yn cytuno'n fras â'r ffordd yr oeddem yn ei dehongli. Roedd y bobl a ddaeth i'r cyfarfodydd hyn yn gyffredinol fodlon ar y weledigaeth yr oeddem yn ei chynnig, er iddynt hefyd awgrymu newidiadau. Er enghraifft, roeddent yn ein hannog i wneud yr egwyddor effeithlonrwydd yn fwy clir, ac roeddem yn barod iawn i gytuno ar hynny.
- 3.2.7 Mater ychwanegol a godwyd mewn cyfarfodydd cyhoeddus mewn gwahanol rannau o Gymru oedd teimlad nad oedd eu hardal leol wedi gweld manteision datganoli gymaint ag yr oedd ardaloedd eraill yng Nghymru. Roedd nifer o'r rhai a oedd yn bresennol yn mynegi'r farn hon yn gryf ac fe'i codwyd hefyd mewn ymatebion i'n holiadur ac yn y grwpiau ffocws a gynhaliwyd cyn cynnal yr arolwg barn. Felly, yn ein gweledigaeth, rhoddwyd datganiad clir y dylai datganoli fod o fudd i Gymru gyfan yn ogystal ag i'r Deyrnas Unedig.
- 3.2.8 Mae'r weledigaeth y cytunwyd arni i'w gweld ym Mlwch 3.1 isod.

### **Blwch 3.1: Gweledigaeth y Comisiwn**

*Credwn y caiff pobl Cymru eu gwasanaethu orau drwy:*

- *setliad datganoli clir sydd ar sylfaen dda ac sy'n golygu bod modd gwneud penderfyniadau gwleidyddol cydlynol mewn ffordd ddemocrataidd ac atebol; a*
- *sefydliadau gwleidyddol sy'n gweithredu'n effeithiol ac yn effeithlon ac sy'n cydweithio er budd y bobl y maent yn eu gwasanaethu.*

*Dylai datganoli pŵer i Gymru fod o fudd i Gymru gyfan ac i'r Deyrnas Unedig.*

- 3.2.9 Ein gweledigaeth, wedi'i mireinio yn sgîl y sylwadau a gyflwynwyd inni, a fu'n tywys ein gwaith. Rydym yn gobeithio bod modd rhoi'r weledigaeth hon ar waith ar raddfa ehangach ac y gall fod yn sail ar gyfer ymagwedd Llywodraethau yn Llundain ac yng Nghaerdydd, ac eraill, at ddatganoli yng Nghymru.
- 3.2.10 Yn ogystal â'n gweledigaeth, roeddem yn awyddus i gytuno ar nifer o egwyddorion allweddol - rhywbeth a oedd wedi bod o gymorth mawr inni yn rhan gyntaf ein gwaith.

## **3.3 EGWYDDORION AR GYFER DATGANOLI**

- 3.3.1 Fel y dywedwyd ym Mhennod 2, tri cham datblygu'n fras sydd wedi bod i ddatganoli dros y pedair blynedd ar ddeg diwethaf. Roedd y broses esblygu hon yn adlewyrchu ystyriaethau gwleidyddol ar y pryd neu wendidau a welid yn y setliad. Roeddem yn awyddus i sicrhau bod ein hargymhellion, fel yr oeddent yn Rhan I, wedi'u seilio ar set glir o egwyddorion. Roeddem am i'n gweledigaeth fod yn berthnasol ar raddfa ehangach, ac, yn yr un modd, roeddem yn awyddus i'r egwyddorion a ddefnyddid gennym yn ein gwaith fod yn fframwaith y gellid ei ddefnyddio wrth ystyried unrhyw ddiwygiadau a gynigid i'r setliad



yn y dyfodol. Byddai hyn yn groes i natur adweithiol a darniog y ffordd mae datganoli wedi datblygu yn y gorffennol.

### **Blwch 3.2: Tystiolaeth am egwyddorion**

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Rydym yn gadarn o'r farn bod manteision yn deillio o wneud penderfyniadau ar lefel leol o fewn Teyrnas Unedig gref.'*

Roedd Llywodraeth Cymru yn seilio'i thystiolaeth ar egwyddorion *'Pwerau at y diben'*.

Awgrymodd Partneriaeth y DG Undeb sy'n Newid chwech egwyddor craidd: *'Parch i ewyllys gadarn etholwyr Cymru; Atebolrwydd democrataidd; Sefydlogrwydd a Chynaliadwyedd; Eglurder a modd i ragweld; Effeithiolrwydd; a Chysondeb ledled y DG.'*

Awgrym Ysgol y Gyfraith yng Nghaerdydd oedd: *'Dylai dwy brif egwyddor fod yn sail i'r fframwaith cyfreithiol...Y gyntaf yw y dylent fod mor glir â phosibl er mwyn osgoi amheuaeth a gwrthdaro rhwng Caerdydd a San Steffan. Yr ail yw y dylid eu seilio ar brawf cydlyniant a fyddai'n golygu bod modd deall pam y gellir neu pam na ellir dyrannu materion penodol i'r naill ddeddfwrfa neu'r llall o'r cychwyn cyntaf, a sut y mae dyrannu materion wrth iddynt godi er mwyn penderfynu yn eu cylch yn y dyfodol.'*

Dywedodd SNAP Cymru: *'Dylai egwyddorion tryloywder, eglurdeb a hygyrchedd fod yn sail i'r setliad datganoli.'*

Credai Tai Cymunedol Cymru mai *'tryloywder a chysondeb'* oedd yr egwyddorion pwysig a ddylai fod yn sail i ddatganoli ac unrhyw ddiwygiadau i'r setliad.

Cyfeiriodd ymgyrch Senedd i Gymru at egwyddorion sy'n codi o gyfraith ryngwladol ac Ewropeaidd, gan gynnwys ymreolaeth, sybsidiaredd, cydraddoldeb o ran setliadau datganoli a llywodraethu da.

Dywedodd Gwir Gymru: *'Dylai egwyddorion democrataidd fod yn sail i unrhyw ddiwygiad i'r setliad.'*

Awgrymodd Cymdeithas y Gyfraith: *'Gallai egwyddor sybsidiaredd arwain at setliad mwy rhesymegol a hygyrch.'*

Credai Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru fod *'egwyddorion eglurdeb, tryloywder a hygyrchedd'* a gyflwynodd i Gonfensiwn Cymru Gyfan wrth ddadlau o blaid symud at bwerau deddfu llawn, yn dal yn ddilys.

Roedd TUC Cymru yn gadarn ei farn: *'Wrth ystyried newidiadau i'r setliad, dylid seilio hynny ar egwyddor tegwch i bobl Cymru.'*

Roedd Unite Cymru yn cefnogi *'setliad cyfansoddiadol eglurach, un sy'n gwneud yr atebolrwydd yn fwy eglur am y cyfrifoldeb dros feysydd y mae'r cyhoedd yn poeni amdanynt ac sydd, wrth wneud hynny, yn gwneud y llywodraeth ddatganoledig yn fwy hygyrch i bobl Cymru.'*

Rhestrwyd yr egwyddorion a ganlyn gan Undeb Cenedlaethol Athrawon Cymru: *'Gwelliant i les pobl Cymru; Gwelliant mewn atebolrwydd; Gwell eglurder o ran cyfrifoldebau a phŵer deddfu; Trefniadau ariannu addas a digonol; a Chreu system fwy tryloyw, trefnus ac addas at ddibenion pobl Cymru.'*

Roedd Sefydliad Bevan yn dadlau o blaid egwyddor sylfaenol sef: *'Dylai'r Llywodraeth fod yn atebol i'r bobl am ei phenderfyniadau. Er mwyn cael atebolrwydd, rhaid bod yn glir pwy sy'n gyfrifol am beth.'*

Dadleuai'r Athro Thomas Watkin y byddai nodi'r egwyddorion *'ynddo'i hun yn gwella'r setliad'*.

Awgrymodd yr RSPB y dylai egwyddorion *'tryloywder, eglurder a hygyrchedd (ar sail cost resymol) fod yn sail i'r setliad datganoli'*.

Awgrymodd y Sefydliad Trethiant Siartredig egwyddorion a roddid ar waith wrth ddatblygu cyfreithiau trethiant yn fwy eang. Yr egwyddorion hyn oedd *'Ymgynghori; Sefydlogrwydd; Sicrwydd; a Symlwrwydd'*.

Awgrymodd Cyngor ar Bopeth Cymru yr egwyddorion cyffredinol a ddylai fod yn sail wrth ystyried y setliad datganoli: *'Rhaid i'r strwythurau a'r prosesau fod mor glir, mor dryloyw ac mor hawdd eu deall â phosibl er mwyn i unigolion allu cael gafael ar gyfiawnder yn hwylus ac er mwyn iddynt allu cael gwybod pa gyfraith sy'n berthnasol i'w hamgylchiadau, [a] rhaid iddi fod yn hawdd iddynt wybod yn rhwydd gan ba gynrychiolwyr etholedig y mae'r pŵer i newid y gyfraith honno'*.

Awgrymodd Gofal yr egwyddorion a ganlyn yn sail ar gyfer rhagor o ddatganoli: *'Dwyn budd amlwg i bobl Cymru, Mwy o dryloywder, hygyrchedd a dealltwriaeth gyhoeddus; Gwella atebolrwydd ac ansawdd y penderfynu; Cefnogi ymagwedd gyfannol at wneud polisiau a chyfreithiau; Sicrhau trefn ariannu deg a llawn ar gyfer meysydd sydd wedi'u datganoli; [a] Pharatoi ac arfogi Cymru ar gyfer datganoli Cymru yn y tymor hwy'*.

3.3.2 Gan ddefnyddio'r awgrymiadau a gyflwynwyd yn y dystiolaeth, a chan ystyried yr egwyddorion y cytunwyd arnynt yn ein hadroddiad cyntaf a'n gweledigaeth ar gyfer datganoli yng Nghymru, cytunwyd ar set o egwyddorion ar gyfer ail ran ein cylch gwaith.

3.3.3 Dyma'r egwyddorion hynny:

- *Atebolrwydd* – dylai pleidleiswyr allu dal y sefydliadau cyfrifol yn atebol am wireddu polisiau mewn ffordd dryloyw;
- *Eglurdeb* – dylai pleidleiswyr ddeall ymhle y mae penderfyniadau'n cael eu gwneud a dylai'r setliad fod yn syml i'w roi ar waith;
- *Cydlyniant* – dylai fod gan y Cynulliad Cenedlaethol y rhyddid a'r annibyniaeth i ddefnyddio polisi datganoledig ac arfau deddfu, o fewn fframwaith cydlynol o bwerau;
- *Cydweithredu* – dylai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig gydweithio mewn ffordd adeiladol;
- *Effeithlonrwydd* – dylai'r trefniadau fod yn fforddiadwy a sicrhau gwerth-am-arian i'r trethdalwr, ac ni ddylai roi beichiau diangen ar unigolion na busnesau;
- *Cydraddoldeb* – dylai dinasyddion ym mhob rhan o'r Deyrnas Unedig fwynhau safonau a hawliau sylfaenol;
- *Sefydlogrwydd* – dylai'r setliad fod ar seiliau da, dylai fod yn gynaliadwy a dylid gallu rhagweld sut y bydd yn gweithredu, a dylai ddiwallu anghenion cenedlaethau'r oes hon a chenedlaethau'r dyfodol; a



- *Sybsidiaredd a Lleoliaeth* – dylai penderfyniadau gael eu gwneud mor agos â phosibl at y sawl y maent yn effeithio arno, a dylai hynny fod yn gyson â mynd i'r afael yn effeithiol â'r mater dan sylw, gan hybu grymuso.

- 3.3.4 Wrth ystyried y dystiolaeth a gyflwynwyd inni, defnyddiwyd yr egwyddorion hyn i bwysu a mesur unrhyw ddatl o blaid newid y trefniadau cyfansoddiadol. Mae gweddill yr adroddiad hwn yn adlewyrchu canlyniad yr ystyriaethau hyn.
- 3.3.5 Mae'n briodol ar hyn o bryd inni gynnig un sylw cyffredinol am egwyddor effeithlonrwydd. Gellid dadlau y byddai unrhyw newid i'r setliad datganoli'n golygu cost ychwanegol i Lywodraeth Cymru, ac y byddai cadw pethau fel y maent felly bob tro'n fwy effeithlon. Fodd bynnag, nid yw hynny'n wir. Yn gyntaf, pan drosglwyddir cyfrifoldeb o'r naill lywodraeth i'r llall, bydd adnoddau ariannol yn cael eu trosglwyddo hefyd i weinyddu a chyflawni'r cyfrifoldeb hwnnw. Felly, nid yw trosglwyddiadau'n golygu cost ychwanegol net i'r pwrs cyhoeddus. Yn ail, er ei bod yn wir y gall fod rhywfaint o gost ychwanegol yn sgîl diffyg arbedion maint yn y tymor byr, fe all fod cyfleoedd i sicrhau arbedion effeithlonrwydd yn y tymor hwy hefyd, er enghraifft drwy gysoni cyfrifoldebau a oedd gynt ar wahân.
- 3.3.6 Mae dadl fwy cyffredinol hefyd bod datganoli'n gwneud yr economi'n fwy effeithlon drwy ddatganoli'r broses benderfynu, meithrin arloesi a menter, a chysoni'r ffordd y dyrennir adnoddau â'r hyn sydd orau'n lleol.
- 3.3.6 Ond, roeddem yn ymwybodol iawn o'r ystyriaethau ynghylch costau; rydym yn ystyried costau ein hargymhellion ym Mhennod 16 ac mae'r adroddiad hefyd yn ymdrin â'r costau perthnasol pa bryd bynnag yr argymhellir trosglwyddo pwerau penodol.

### **3.4 CRYNODEB**

- 3.4.1 Credwn mai'r ffordd orau o wasanaethu pobl Cymru yw drwy gyfrwng setliad datganoli clir sydd ar seiliau da; a hynny gan sefydliadau gwleidyddol sy'n gweithredu'n effeithiol ac yn effeithlon ac sy'n cydweithio er budd y bobl y maent yn eu gwasanaethu. Dylai datganoli pŵer i Gymru fod o fudd i Gymru gyfan ac i'r Deyrnas Unedig.
- 3.4.2 Dylid rhoi unrhyw newidiadau a gynigir i'r setliad datganoli ar brawf yn ôl egwyddorion atebolrwydd, eglurdeb, cydlyniant, effeithlonrwydd, cydraddoldeb, sefydlogrwydd a sybsidiaredd.

# Pennod 4 - Model datganoli

## 4.1 GOLWG GYFFREDINOL

- 4.1.1 Mae'r bennod hon yn esbonio'r fframwaith deddfwriaethol y mae setliad datganoli Cymru'n gweithio ynddo ar hyn o bryd, a'r dadleuon a gafwyd o blaid newid. Rydym yn cymharu'r gwahanol fodelau ac yn dweud sut yr ydym yn gweld dyfodol setliad datganoli'n gyffredinol.
- 4.1.2 Un o'r pynciau a godwyd amlaf yn y dystiolaeth a gyflwynwyd inni oedd y model datganoli. Lle y codwyd y pwnc hwn, roedd y safbwyntiau a fynegwyd bron i gyd o blaid y model cadw pwerau yn ôl. Awgrymwyd rhai o fanteision y model rhoi pwerau gan lond llaw o ymatebwyr. Nid oedd tystiolaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn trafod y model ei hun, er ei bod yn dweud bod y setliad presennol yn foddhaol. Mae Ysgrifennydd Gwladol Cymru wedi dadlau wedyn o blaid y model rhoi pwerau.<sup>36</sup>

### Blwch 4.1: Tystiolaeth am y model datganoli

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Mae setliad datganoli Cymru yn foddhaol ac mae'n gweithio'n dda yn ymarferol'.*

Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym ei bod yn glir *'fod y model Pwerau a Gedwir yn ddull gwell yn dechnegol o ddatganoli cymhwysedd deddfwriaethol i ddeddfwrfa ddatganoledig. Yn ein barn ni, nid yw'r model rhoi pwerau yn gallu rhagnodi'n bendant beth yn union y gall y Cynulliad ddeddfu yn ei gylch... Mae model Cymru yn ddiffygiol o ran eglurder a sicrwydd, a threulir llawer o amser ar ddadleuon posibl ynghylch a yw darpariaethau Bil yn ymwneud â phynciau anniffiniedig o'r fath'.*

Dadleuai cyflwyniad prosiect y DG Undeb sy'n Newid *'fod model pwerau a roddir yn creu dryswch, cymhlethdod ac ansicrwydd i Lywodraethau Cymru a'r DG, Aelodau Cynulliad, ASau ac Arglwyddi, a chyhoedd Cymru.... Fe gâi model pwerau a gedwir gwared 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 gydberthynas rhwng Bae Caerdydd a San Steffan ar sail fwy oedolaidd. Fe rôi eglurder i'r cyhoedd a chymdeithas sifil. Dyma'r ateb cywir a'r adeg cywir i'w fabwysiadu. Mae ei brosiect 'Ein Dyfodol' hefyd yn cefnogi symud at fodel cadw pwerau yn ôl.*

Casgliad cyflwyniad Ysgol y Gyfraith yn Sefydliad Hywel Dda Prifysgol Abertawe oedd: *'Mae'r model cadw pwerau yn ôl, mewn egwyddor, yn well o ran sicrhau hygyrchedd, eglurdeb, cynaliadwyedd, effeithiolrwydd a chysondeb ag egwyddor sybsidiaredd'.* Aethant i'r afael hefyd â sut mae cynnal y system gyfreithiol o dan y model cadw pwerau yn ôl:

<sup>36</sup> Yn ei haraith ym mis Mehefin 2013 yng Nghanolfan Llywodraethiant Cymru. Hefyd yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 4 Tachwedd 2013 dywedodd y Farwnes Randerson, Is-Ysgrifennydd Gwladol: *'I am aware of the noble Lord's continued interest in this issue. I am aware, too, that this point [a proposal that the situation in Wales should equate to that of Scotland and Northern Ireland, thereby bringing cohesion and simplicity] has been raised by a number of people. But I remind noble Lords that this is an issue for part two of the Silk commission, and something on which it is already working'.*

*'Felly byddai dynodi'r mathau o ddarpariaeth sy'n berthnasol i faterion cyfraith breifat neu gyfraith gyhoeddus a'u trin ar wahân yn her gwbl newydd [gan gyfeirio at Ddeddf yr Alban 1978]. Er y dylid parchu'r farn y byddai'n "gymhleth" ac yn "ansic", nid yw'n golygu na ddylid gwneud hyn petai digon o fanteision yn dod yn ei sgîl'.*

Credai Ysgol y Gyfraith Caerdydd, ac ystyried egwyddorion eglurdeb, cydlyniant a sybsidiaredd, fod y model rhoi pwerau'n annigonol a bod symud at y model cadw pwerau yn ôl yn 'cynrychioli'r cam rhesymegol nesaf ym mhroses datganoli'.

Roedd yr hyfforddwyr a'r ymgynghorwyr cyfansoddiadol, Your Legal Eyes, yn awgrymu mai model datganoli Gogledd Iwerddon oedd 'y model gorau y gellid ei addasu i weddu i anghenion Cymru'.

Roedd Sefydliad Gwleidyddiaeth Cymru Prifysgol Aberystwyth yn dweud: 'Mae'r ddadl dros y model "pwerau a gedwir" fel yr Alban yn aeddfed ac yn cynnwys sefydlu trefniadau cliriach, symlach, mwy effeithiol ac atebol i Gymru'.

Roedd cyflwyniad Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol Cymru yn cefnogi'r model cadw pwerau yn ôl ond roedd yn nodi un fantais yr oedd y model rhoi pwerau presennol wedi'i rhoi i Gymru: 'Yn gyffredinol, mae model yr Alban yn cynnig rhagor bwerau ac mae'n cynnig eglurder ynghylch yr hyn sydd wedi'i ddatganoli a'r hyn sydd wedi'i gadw yn ôl. Fodd bynnag, mae rhai arbenigwyr ym maes y cyfansoddiad a chydraddoldeb... wedi nodi bod y model datganoli yng Nghymru wedi galluogi Llywodraeth Cymru i gymryd camau nad ydynt ar gael i Lywodraeth yr Alban. Er enghraifft, mae safonau cydraddoldeb wedi'u cynnwys yn y fframweithiau rheoleiddio yng Nghymru... Gan fod rheoleiddio cydraddoldeb a hawliau dynol yn fater sydd wedi'i gadw yn ôl gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig, ni allai Llywodraeth yr Alban gynnwys cydraddoldeb yn ei threfniadau rheoleiddio'.

Dywedodd yr Athro Alan Trench, Prifysgol Ulster: 'Byddai symud at fodel 'pwerau a gedwir yn ôl' ar gyfer rhoi swyddogaethau i'r Cynulliad Cenedlaethol yn cynnig nifer o fanteision sylweddol. Byddai'n cynnig mwy o eglurder cyfreithiol, ac yn golygu bod llai o bosibilrwydd o swyddogaethau y mae'r cyhoedd i raddau helaeth yn meddwl eu bod wedi'u datganoli sydd mewn gwirionedd y tu allan i'r cymhwysedd deddfu datganoledig oherwydd yr hyn sydd yn eu hanfod yn 'faterion technegol'. Mae'r model cadw pwerau yn ôl yn cynnig rhagor o sicrwydd am gymhwysedd datganoledig ar yr ymylon, oherwydd mae'n golygu bod y rheini sy'n hawlio bod deddfwriaeth ddatganoledig y tu allan i'r cymhwysedd yn gorfod cyfeirio at yr amod sy'n ei gyfyngu, yn hytrach na bod yn rhaid i'r rheini sy'n hawlio ei fod o fewn cymhwysedd gyfeirio at y pŵer neu'r pwerau sy'n ei wneud yn gyfreithlon'.

Dywedodd yr Athro Thomas Watkin, Cyn Brif Gwnselydd Deddfwriaethol Cymru: 'Y dewis cyntaf, felly, yw rhwng y ddau ddull hyn [pwerau a roddir a phwerau a gedwir]. Yn rhesymegol, nid yw'r naill yn wahanol i'r llall o ran ei ganlyniad. Felly, rhaid seilio'r dewis ar ffactorau eraill. Efallai y bydd ehangder y cymhwysedd deddfwriaethol a ddatganolir yn rhywbeth i'w ystyried ac y tybir ei fod yn ffactor pwysig, ac mai hwnnw o bosibl yw'r ffactor sy'n penderfynu pa ddewis a wneir. Os datganolir pwerau eang iawn, bydd yn symlach dweud {nid x} [h.y. yr hyn sydd heb ei ddatganoli]; os bydd y pwerau a ddatganolir yn gyfyng iawn, byddai'n symlach dweud beth yw x [h.y. yr hyn sydd yn cael ei ddatganoli]'.

Cafwyd cyflwyniadau o blaid y model cadw pwerau yn ôl hefyd gan SNAP Cymru, Tai Cymunedol Cymru, Ymgyrch Senedd i Gymru, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, UCAC, Sefydliad Bevan, Grŵp Plant a Phobl Hŷn, Grŵp Astudio'r Senedd, y Gymdeithas Diwygio Etholiadol yng Nghymru, Cymdeithas yr Iaith Gymraeg, Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru, Ffederasiwn y Meistr Adeiladwyr, BMA Cymru ac RSPB Cymru. Roedd Sefydliad y Cyfarwyddwyr hefyd yn cefnogi'r model cadw pwerau yn ôl yn ei dystiolaeth yntau i'r Comisiwn.

Roedd yr Arglwydd Morris o Aberafan hefyd o blaid y model cadw pwerau yn ôl<sup>37</sup>, ac felly hefyd y Llywydd yn ei thystiolaeth lafar hithau i'r Comisiwn.

## 4.2 Y TREFNIADAU AR HYN O BRYD

- 4.2.1 Ar ôl y refferendwm ym mis Mawrth 2011, rhoddwyd y grym i Gynulliad Cenedlaethol Cymru greu deddfwriaeth sylfaenol yn yr 20 maes polisi cyffredinol a restrwyd yn Atodlen 7 (gweler Blwch 2.5). Felly, mae'r meysydd y caiff y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu ynddynt wedi'u trosglwyddo iddo ac wedi'u rhestru yn y statud. Yr enw ar hyn yw'r model rhoi pwerau.
- 4.2.2 Mae'r ddeddfwriaeth gyfatebol ar gyfer yr Alban a Gogledd Iwerddon yn rhestru'r meysydd na chaiff y ddeddfwrfa ddatganoledig ddeddfu ynddynt - meysydd sydd wedi'u cadw yn ôl gan Senedd y Deyrnas Unedig. Yr enw ar hyn yw'r model cadw pwerau yn ôl. Dyma'r model a oedd ar waith yng Ngogledd Iwerddon rhwng 1921 a 1972 hefyd.
- 4.2.3 Argymhelliad Comisiwn Richard ar gyfer Cymru oedd y model cadw pwerau yn ôl, ond cyflwynodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru a Phrif Weinidog Cymru ar y pryd femorandwm i'r Pwyllgor Materion Cymreig yn 2005<sup>38</sup> yn esbonio pam nad y model hwnnw a ddefnyddiwyd yn yr hyn a ddaeth yn Ddeddf 2006.
- 4.2.4 Mewn llawer o'r ugain Pwnc a restrir o dan Atodlen 7, ceir eithriadau hefyd, sy'n nodi'n benodol agweddau arbennig ar y Pynciau hynny sydd heb eu datganoli. Mae'r eithriadau hyn yn berthnasol drwy'r setliad i gyd. Er enghraifft, mae 'Darlledu' yn eithriad o dan Bwnc 'Diwylliant' ac nid yw wedi'i gynnwys yn benodol o dan Bwnc yr 'Iaith Gymraeg'. Mae'r eithriad yn berthnasol ar draws pob pwnc, felly ni all y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu ar gyfer defnyddio'r Gymraeg mewn darlledu.
- 4.2.5 Mae gan Aelod sy'n gyfrifol am un o Ffiliau'r Cynulliad ddyletswydd statudol i ddatgan bod y Bil y mae ef neu hi'n ei gyflwyno o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Ar gyfer Biliau'r Llywodraeth, un o Weinidogion Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am hyn, ac felly, cyfrifoldeb Llywodraeth Cymru yw sicrhau bod unrhyw Fil y mae'n ei gyflwyno yn y Cynulliad Cenedlaethol o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Un o brif gyfrifoldebau'r Llywydd hefyd yw penderfynu a yw Bil arfaethedig o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, a rhaid iddo/iddi roi memorandwm i Aelodau'r Cynulliad yn egluro'i farn/barn am Fil Cynulliad pan gyflwynir ef. Nid yw memorandwm y Llywydd yn rhwystro'r Cynulliad rhag ystyried bil y mae ef neu hi wedi barnu ei fod y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol.

<sup>37</sup> Eglurodd yr Arglwydd Morris ei safbwynt yn fwy manwl yn ei araith *The Welsh Nation and the United Kingdom* (darlith a draddodwyd yng nghyfansoddiad Darlithoedd Blynyddol Archif Gwleidyddol Cymru, Llyfrgell Genedlaethol Cymru, Tach 2013).

<sup>38</sup> Pwyllgor Materion Cymreig (2005) – *Papur Gwyn y Llywodraeth: Trefn Lywodraethu Well i Gymru, Ev62*

4.2.6 Ar ôl i'r Cynulliad Cenedlaethol basio Bil, a chyn ei gyflwyno ar gyfer Cydsyniad Brenhinol, bydd gan Dwrnai Cyffredinol Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Chwnsler Cyffredinol Llywodraeth Cymru 28 o ddiwrnodau i ystyried a yw'r Bil yn ei gyfanrwydd, neu unrhyw un o ddarpariaethau'r Bil, o fewn ei gymhwysedd. Os bydd y Twrnai Cyffredinol neu'r Cwnsler Cyffredinol yn credu nad yw, fe gaiff y naill neu'r llall gyfeirio'r cwestiwn at y Goruchaf Lys er mwyn cael penderfyniad yn ei gylch. Adeg cytuno ar yr adroddiad hwn, roedd hyn wedi digwydd deirgwaith ers i'r Cynulliad Cenedlaethol gael ei bwerau llawn i ddeddfu ym mis Mai 2011. Y tro cyntaf oedd pan gyfeiriodd y Twrnai Cyffredinol Ddeddf Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru), a basiwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol ym mis Gorffennaf 2012. Cafwyd dyfarniad gan y Goruchaf Lys ym mis Tachwedd 2012 ei fod o fewn cymhwysedd.<sup>39</sup> Yr ail oedd Bil Sector Amaethyddol (Cymru), a basiwyd ym mis Gorffennaf 2013 ac fe gyfeiriwyd hwn unwaith eto gan y Twrnai Cyffredinol. Disgwylir i'r Goruchaf Lys roi ei ddyfarniad ar y Bil hwnnw ar ôl cyhoeddi'r adroddiad hwn. Y trydydd Bil a gyfeiriwyd oedd Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru) a hynny gan y Cwnsler Cyffredinol. Cyflwynwyd y Bil hwn gan un o aelodau meinciau cefn y Cynulliad ac fe'i pasiwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol ym mis Tachwedd 2013.

### 4.3 DADLEUON O BLAID Y MODEL RHOI PWERAU

4.3.1 Roedd y dystiolaeth a gawsom yn hynod o gryf o blaid y model cadw pwerau yn ôl, ond ystyriwyd yn llawn y dadleuon o blaid y model rhoi pwerau.

4.3.2 Y ddadl gyntaf o blaid y model rhoi pwerau yw beth ellir ei ddisgrifio fel 'y ddadl datganoli fesul cam'. Datganolwyd cymhwysedd deddfwriaethol i Gymru fesul cam rhwng 2007 a 2011, a gellid dadlau ei bod yn rhesymol gwneud hyn drwy drosglwyddo pwerau penodol, yn hytrach na rhestru'r holl bwerau posibl mewn rhestr o eitemau a gedwir yn ôl ac yna'u dileu fesul un.<sup>40</sup>

4.3.3 Yr ail ddadl yw bod y model rhoi pwerau'n rhagdybio yn erbyn sefyllfa lle y byddai'r Cynulliad Cenedlaethol yn dal pwerau mewn meysydd newydd neu rai sydd heb eu nodi. Byddai model cadw pwerau yn ôl yn newid y rhagdybiaeth ynghylch pwy a fyddai'n dal pŵer sydd heb ei neilltuo. Ar hyn o bryd, byddai Senedd y Deyrnas Unedig yn gyfrifol am unrhyw fater sydd heb ei ddatganoli'n benodol i'r Cynulliad Cenedlaethol. O dan y model cadw pwerau yn ôl, y rhagdybiaeth fyddai mai'r Cynulliad Cenedlaethol a fyddai'n gyfrifol am unrhyw beth na fyddai wedi'i bennu'n bŵer a gedwid yn ôl. Byddai hyn yn golygu y byddai unrhyw faterion nad oeddent wedi'u hystyried adeg pasio deddfwriaeth y setliad yn cael eu datganoli fel mater o drefn. Er bod mater "awdurdod gweddilliol" yn cael ei weld gan rai yn ddadl o blaid y model rhoi pwerau, mae eraill yn ei weld yn ddadl o blaid y model cadw pwerau yn ôl. Fodd bynnag, mae'n ystyriaeth bwysig i'w chadw mewn cof.

4.3.4 Y drydedd ddadl yw y gallai fod rheswm pragmataidd dros bledio'r model rhoi pwerau lle y byddai ystod y pwerau a ddatganolid yn gyfyng. Petai Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn cadw'r rhan fwyaf o'r pwerau, byddai rhestr o'r pwerau a drosglwyddid yn fyrrach ac yn symlach na'r rhestr o bwerau a gedwid yn ôl. A chofio mai setliad datganoli weddol gul sydd

<sup>39</sup> Goruchaf Lys y Deyrnas Unedig (2012) - *Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) 2012 – Cyfeiriwyd gan Dwrnai Cyffredinol Cymru a Lloegr at Oruchaf Lys y Deyrnas Unedig* 53

<sup>40</sup> Mae'r dystiolaeth ryngwladol a adolygwyd gennym yn awgrymu, lle bydd proses o ddatganoli o wladwriaeth a oedd gynt yn wladwriaeth unedol, mai'r model rhoi pwerau a ddilynir yn aml, gyda'r awdurdod gweddilliol yn cael ei gadw gan y llywodraeth ffederal, fel sy'n digwydd yng Ngwlad Belg ac yn Sbaen.

gan Gymru, yn enwedig o'i gymharu â'r Alban neu Ogledd Iwerddon, byddai deddfwriaeth a fyddai'n rhestru'r pwerau a gedwid yn ôl gan Senedd y Deyrnas Unedig yn hir ac yn gymhleth. Roedd Prif Weinidog Cymru ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar y pryd yn 2005 yn dadlau hyn. Wrth i ragor o bwerau gael eu datganoli, mae'r ddadl hon yn gwanhau.

- 4.3.5 Ceir dadl hefyd sy'n seiliedig ar y ffaith mai un awdurdodaeth gyfreithiol yw Cymru a Lloegr. Awgrym memorandwm Prif Weinidog Cymru a'r Ysgrifennydd Gwladol yn 2005 oedd y gallai pwerau deddfu sylfaenol olygu bod Cymru yn dod yn awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân fel mater o drefn. Er mwyn atal y newid sylfaenol hwn, dadleuwyd y byddai felly angen pennu hyd a lled y pwerau i ddeddfu. Yr unig ffordd o gyflawni hyn o dan fodel cadw pwerau yn ôl fyddai drwy gadw yn ôl egwyddorion cyfreithiol sylfaenol a rheolau cyfreithiol sylfaenol i Senedd y Deyrnas Unedig. Honnai memorandwm 2005 y byddai hyn yn gymhleth iawn, ac efallai na fyddai hyd yn oed yn bosibl.
- 4.3.6 Cynigiwyd dadl ynghylch priodoldeb gan Ysgrifennydd Gwladol presennol Cymru yn ei araith ym mis Mehefin 2013 yng Nghanolfan Llywodraethiant Cymru. Ei farn ef oedd bod y model rhoi pwerau'n rhoi'r hyblygrwydd a'r sicrwydd a oedd yn briodol ar gyfer amgylchiadau hanesyddol a daearyddol Cymru.<sup>41</sup>
- 4.3.7 Un pwynt terfynol a glywsom yn y dystiolaeth oedd y gallai'r model rhoi pwerau olygu bod modd dehongli'r pwerau datganoledig mewn ffordd fwy hael nag y gallai'r model cadw pwerau yn ôl eu dehongli. Er enghraifft, gallai'r ddeddfwriaeth fod yn fwy pellgyrhaeddol o fewn maes pwnc a drosglwyddid nag a fyddai efallai petai ffiniau llymach yn cael eu gosod o dan y model cadw pwerau yn ôl. Byddai'n rhaid i'r rheini sy'n dadlau bod y mater y tu hwnt i faes pwnc sydd wedi'i drosglwyddo brofi nad yw o fewn cymhwysedd, neu ei fod yn berthnasol i faes a restrir ymhlith yr eithriadau, neu i faes sydd heb ei ddatganoli (meysydd sydd heb eu rhestru). Ni fyddai hon ond yn ddadl o blaid y model rhoi pwerau petai rhywun yn ffafrio setliad ehangach.

#### **4.4 DADLEUON O BLAID Y MODEL CADW PWERAU YN ÔL**

- 4.4.1 Fel y dywedwyd uchod, roedd y dystiolaeth a gawsom yn hynod o gryf o blaid y model cadw pwerau yn ôl. Rydym wedi ceisio crynhoi'r lluoedd o ddadleuon o blaid a glywsom.
- 4.4.2 Y ddadl gyntaf o blaid y model cadw pwerau yn ôl yw sicrwydd. Gyda set glir o bwerau a gedwir yn ôl, dylai terfynau'r setliad datganoli fod yn fwy amlwg ac felly ganiatáu i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu'n hyderus. Fel y dywedodd Cymdeithas y Gyfraith wrthym: *'Gellid dadlau bod cyfuno cyfeiriadau penodol ar bynciau yn Atodlen 7 gydag eithriadau'n arwain at amheuaeth ynghylch a yw darpariaeth ddeddfwriaethol yn dod o dan bwnc ynteu o dan eithriad, gan arwain o bosibl at her gyfreithiol'*. Roedd hon yn ddadl a gyflwynwyd gan sawl un arall. Yn ei hanfod, mae'r model rhoi pwerau'n cynnwys rhestr o'r hyn sydd wedi'i ddatganoli, ac ail restr o eithriadau - heb sôn am yr eithriadau i'r eithriadau. Mae cymharu'r rhestrau hyn yn creu ansicrwydd, ac fe allai dadleuon godi am unrhyw faterion sydd heb eu cynnwys yn y naill restr na'r llall. Byddai'r model cadw pwerau yn ôl yn dileu'r hyn y gellid eu galw'n 'feysydd niwlog' sy'n nodweddu'r setliad presennol. Yn fras, un rhestr yn unig a fyddai.

---

<sup>41</sup> Gwefan Swyddfa Cymru (Mehefin 2013) *Ysgrifennydd Cymru yn ei araith 'Wales in the Continuing Union'*.



- 4.4.3 Dywedwyd wrthym hefyd fod yr Atodlen 7 presennol yn aneglur. Roedd tystiolaeth Sefydliad Hywel Dda yn tynnu sylw at y ffaith bod eithriadau mewn un maes Pwnc yn berthnasol drwy'r setliad i gyd (gweler 4.2.4 uchod) Gall hyn achosi dryswch oherwydd mai mympwy braidd, i bob golwg, a oedd yn penderfynu o dan ba Bwnc y byddent yn ymddangos. Cafwyd enghraifft gan y Sefydliad o ymsuddiant sy'n digwydd yn sgîl gweithfeydd glo. Mae hwn yn ymddangos yn eithriad o dan Bwnc Datblygu Economaidd, ond fe allai ymddangos o dan amrywiaeth o Bynciau eraill neu fe ellid egluro'n fwy pendant i ba raddau y mae'n berthnasol. Mae angen edrych ar yr Atodlen gyfan a'i hystyried cyn penderfynu a oes cymhwysedd ai peidio. Roedd hyn yn groes i'r drefn cadw pwerau yn ôl symlach a gafwyd yn setliad yr Alban, lle y cedwir yn ôl faterion mwy penodol a fyddai'n berthnasol i faes pwnc yn hytrach na rhestru eithriadau trawsbynciol. Mae hyn yn fwy eglur.
- 4.4.4 Clywsom farn gadarn iawn yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon gan yr awdurdodau seneddol, gan Weinidogion a'u swyddogion, a chan gynrychiolwyr y proffesiwn cyfreithiol fod y model cadw pwerau yn ôl yn gynhenid well na'r model rhoi pwerau o ran cynnig sicrwydd ac eglurder. Yn achos yr Alban, dywedwyd wrthym fod y gŵr a oedd yn Ysgrifennydd Gwladol yn union cyn datganoli, Donald Dewar, yn benderfynol iawn na ddylid mabwysiadu'r model rhoi pwerau sydd yn Neddf yr Alban 1978. Gan annerch Tŷ'r Cyffredin ym mis Gorffennaf 1997, dywedodd:
- 'A... crucial difference from 1978—I shall telescope this—is that we have moved to define the reserved rather than the devolved powers, to ensure maximum clarity and stability. Anyone looking at the 1978 Act would see a somewhat grudging document, which would have required frequent updating. There would have been a greater danger—I put it no higher than that—of arguments over vires. We wished to minimise the difficulties of interpretation and to allow for maximum flexibility in future. We have done so.'*<sup>42</sup>
- 4.4.5 Yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, ni chafwyd heriau o'r fath gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig, nac ychwaith unrhyw wrandawriad a oedd yn seiliedig ar atgyfeiriad gan y sawl sy'n cyflawni'r un gwaith â'r Cwnsler Cyffredinol yn y gwledydd hynny.<sup>44</sup>
- 4.4.6 Y bedwaredd ddadl o blaid cael model cadw pwerau yng Nghymru yw y byddai'n sicrhau mwy o gysondeb a chydlyniant drwy'r Deyrnas Unedig. Dadleuir ei bod yn afresymegol cael model rhoi pwerau a modelau cadw pwerau yn ôl o fewn yr un wladwriaeth ac y byddai cael tri setliad datganoli sydd wedi'u seilio ar strwythur tebyg yn fantais, hyd yn oed os yw manylion yr hyn a ddatganolir yn wahanol yn y tair gwlad. Mae'r Deyrnas Unedig, i bob golwg, yn unigryw yn y byd o ran ei bod yn rhoi dau wahanol fodel datganoli ar waith. Byddai San Steffan a Whitehall yn gallu gweld yn fwy clir yr hyn y maent yn gyfrifol amdanynt o ddydd i ddydd petai'r rhain yn cael eu cyfleu ar ffurf tair set o bwerau a gedwir yn ôl, a byddai llawer o'r rheini yr un fath i bob un o'r setliadau datganoli. Byddai o fudd hefyd wrth ddatblygu cyfreitheg gyffredin, yn enwedig yn y Goruchaf Lys, ar gyfer achosion sy'n ymwneud â rhoi'r setliad datganoli ar waith.

<sup>42</sup>Tŷ'r Cyffredin, *Adroddiad Swyddogol* (31 Gorff 1997) Colofn 462

<sup>43</sup> Er enghraifft, mae'r BBC wedi sôn am amheuan sydd wedi codi ynghylch Deddf Cynulliad Cenedlaethol Cymru (leithoedd Swyddogol) 2012 ym mis Hydref 2012.

<sup>44</sup> Ym mis Ebrill 2011, cyfeiriodd Twrnai Cyffredinol Gogledd Iwerddon y Bil Iawndaliadau (Cyflyrau Cysylltiedig ag Asbestos) at y Goruchaf Lys, ond tynnodd yr atgyfeiriad yn ôl fis wedyn.

- 4.4.7 Y bumed ddadl o blaid y model cadw pwerau yn ôl yw y byddai'n golygu bod modd ail-lunio'r setliad, gan ei seilio y tro hwn ar egwyddorion eglurach a mwy rhesymegol. Drafftwyd Atodlen Deddf Llywodraeth Cymru 2006 ar frys, oherwydd yr amgylchiadau. Ymddengys mai'r disgwyliad oedd y byddai modd ei diwygio wrth symud ymlaen ac yn ôl y gofyn. Fel y digwyddodd hi, sbardunwyd y refferendwm a'i rhoddodd ar waith yn gynharach na'r disgwyl.<sup>45</sup> Roedd llawer o'r dystiolaeth a gawsom, gan gynnwys gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig, yn canolbwyntio ar y problemau a achoswyd oherwydd geiriad penodol yr eithriadau sydd yn y setliad presennol. Efallai y gellid gwneud iawn am hynny drwy ailddrafftio'r Atodlen 7 bresennol, ond ni fyddai hyn yn debygol o sicrhau cefnogaeth eang nac ychwaith sicrhau canlyniad mor foddhaol ag y byddai model cadw pwerau yn ôl. Er enghraifft, petai'n cael ei hailddrafftio er mwyn i eithriadau ymddangos ym mhob Pwnc, yn hytrach na bod yr eithriadau'n drawsbynciol, byddai hynny'n golygu bod yr atodlen yn un hirfaith a chymhleth. Byddai symud at fodel cadw pwerau yn ôl yn gyfle i ddeddfu ar gyfer cadw pwerau yn ôl dros bynciau ar sail dadleuon da a rhesymegol, a hynny wedi'i ddrafftio mewn ffordd gadarn, ystyriol a chydlynol. Byddai'r pwerau hynny a gedwid yn ôl yn rhai y byddai'n rhaid i Lywodraeth y Deyrnas Unedig eu hamddiffyn yn gyhoeddus a gerbron Senedd y Deyrnas Unedig.
- 4.4.8 Y chweched ddadl yw y byddai model cadw pwerau yn ôl yn drefn symlach. Dywedwyd wrthym yn aml fod y model presennol, lle y rhoddir pwerau, yn arbennig o gymhleth, mai'r sefyllfa'n aml yw nad yw pwerau gweithredol eang Gweinidogion wedi'u cysoni â'r pwerau deddfwriaethol ac y byddai angen sicrhau cydsyniad petai'r ddeddfwriaeth yn effeithio ar bwerau rhag-gychwyn yr Ysgrifennydd Gwladol. Canlyniad hyn yw ei bod hi'n anodd gwybod pa mor eang mewn gwirionedd yw'r setliad, gan greu ansicrwydd i ddeddfwyr, i fyd busnes ac i ddinasyddion a chyfreithwyr unigol.<sup>46</sup>
- 4.4.9 Y ddadl olaf a dadl ymarferol o blaid y model cadw pwerau yn ôl fyddai ei fod yn llai tebygol o arwain at gyfreitha. Er bod tri o Filiau y Cynulliad Cenedlaethol wedi cael eu cyfeirio at y Goruchaf Lys er 2011, nid oes dim o'r deddfau sydd wedi'u pasio gan Gynulliad Gogledd Iwerddon na Senedd yr Alban wedi'u herio fel hyn.<sup>47</sup> Rhyngddynt, maent wedi pasio dros 200 o Ddeddfau. Dadleuwyd yn y dystiolaeth fod hyn yn awgrymu problem gynhenid yn y model rhoi pwerau, ac y byddai model deddfwriaethol eglurach yn osgoi'r costau, y dryswch a'r oedi sy'n gysylltiedig â chyfeirio achosion at y Goruchaf Lys.
- 4.4.10 O ran y cysylltiad rhwng cadw pwerau yn ôl ac awdurdodaeth ar wahân, cawn ar ddeall yn sgil ein trafodaethau, gan gynnwys rhai gyda'r cyn Gwnsler Seneddol, y byddai'n bosibl cadw yn ôl egwyddorion sylfaenol y gyfraith a rheolau cyfreithiol sylfaenol o dan fodel cadw

<sup>45</sup> Roedd Memorandwm 2005 gan yr Ysgrifennydd Gwladol a Phrif Weinidog Cymru y cyfeiriwyd ato uchod yn dweud "*Such a referendum [on law-making powers] ought only be triggered on the basis of a broad political consensus in Wales in favour of primary powers. There is no suggestion that there is such a consensus at this time, nor is there likely to be one for many years to come*". Mewn gwirionedd, galwyd amdano gan y Cynulliad cyntaf a weithredai o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

<sup>46</sup> Un enghraifft o eithriad presennol yn Atodlen 7 oedd: "*Provision of advice and assistance overseas by local authorities in connection with carrying on there of local government activities*"; o fewn Pwnc Llywodraeth Leol. Gan fod hyn wedi'i godi yn y dystiolaeth, ceisiwyd deall yn well pa fath o weithgareddau y mae'n cyfeirio atynt a pham y cawsant eu heithrio. Nid ydym wedi llwyddo i ddeall hyn, ac felly, roeddem yn gyndyn o asesu a ddyliid cadw'r prosgripsiwn hwn.

<sup>47</sup> Ni chyfeiriwyd yr un achos ychwaith at Bwyllgor Barnwrol y Cyfrin Gyngor cyn sefydlu'r Goruchaf Lys. Mae achosion wedi bod lle mae busnesau a phobl eraill sydd wedi herio Deddfau Senedd yr Alban wedi cael eu clywed yn y Goruchaf Lys.



pwerau yn ôl. Felly ni fyddai awdurdodaeth ar wahân o anghenraid yn dilyn yn sgil cyflwyno model o'r fath. Byddwn yn ystyried y mater hwn nes ymlaen yn y bennod hon.

#### **4.5 ASESU AR SAIL EGWYDDORION Y COMISIWN**

- 4.5.1 Ac ystyried y diddordeb yn y model datganoli a welwyd yn y dystiolaeth a gyflwynwyd inni a'n dymuniad i fodloni'r egwyddorion a sefydlwyd gennym, daeth yn glir inni fod angen inni lunio barn am y model datganoli a ffefrid ar wahân i broses ystyried y pwerau y dylid eu datganoli. Ar ôl asesu'r dystiolaeth yn ofalus, lluniwyd y farn gadarn y byddai model cadw pwerau yn ôl yn well na'r trefniadau presennol, ac y byddai'n bodloni ein hegwyddorion yn well sef; eglurdeb, cydlyniant, cydweithio, atebolrwydd, sybsidiaredd, sefydlogrwydd, effeithiolrwydd ac effeithlondeb.
- 4.5.2 Byddai'r pwerau a gedwid yn ôl ac y byddai Senedd y Deyrnas Unedig yn deddfu ar eu cyfer yn cael eu drafftio mewn ffordd a fyddai'n glir i Senedd y Deyrnas Unedig ac y gallai Llywodraeth y Deyrnas Unedig eu hamddiffyn. Felly, byddai'r pwerau a gedwid yn ôl mor gydlynol a dealladwy â swyddogaethau Senedd y Deyrnas Unedig. Canlyniad hynny fyddai bod y pwerau a fyddai ar gael i'r Cynulliad Cenedlaethol hefyd yn eglurach ac yn fwy cydlynol.
- 4.5.3 O dan y model cadw pwerau yn ôl, byddai'r setliad yn nodi'n glir derfynau'r cymhwysedd datganoledig. Byddem yn disgwyl i'r sawl sy'n deddfu wneud hynny'n fwy hyderus a chan roi mwy o sylw i bwrpas y ddeddfwriaeth, yn hytrach na'u bod yn cael eu cyfyngu gan ansicrwydd ynghylch a oedd y pwrpas y'u bwriadwyd ar eu cyfer yn bodloni'r set o bwerau a drosglwyddwyd. Dylai hyn olygu bod deddfwriaeth yn gallu ymateb yn well i anghenion etholwyr Cymru a'r hyn sy'n bwysig iddynt.
- 4.5.4 Petai pobl yn deall y setliad yn well, a bod llai o bosibilrwydd o amheuaeth ynghylch a oes gan y Cynulliad yr hawl i ddeddfu ar bwnc neu beidio, dylai fod gan y sawl sy'n deddfu well afael ar yr hyn sy'n bosibl a'r hyn nad yw'n bosibl. Byddai cael gwared â'r ansicrwydd yn golygu bod modd pasio deddfwriaeth sy'n llai amwys neu'n llai tebygol o gael ei chyfeirio at y Goruchaf Lys. Dylai hyn ddileu rhywfaint o gost y setliad, gan ei wneud yn fwy effeithlon.
- 4.5.5 Byddai model cadw pwerau yn ôl yn cryfhau atebolrwydd drwy ganiatáu i fusnesau, cymdeithas sifil a'r cyhoedd yn gyffredinol ddeall am beth mae San Steffan yn gyfrifol, ac yna, mai'r Cynulliad Cenedlaethol sy'n gyfrifol am bopeth arall. Byddai hyn yn golygu y gallai'r cyhoedd deimlo bod ganddynt fwy o ran yn y broses wleidyddol, a dal y cynrychiolwyr etholedig sy'n gyfrifol yn atebol.
- 4.5.6 O dan y model cadw pwerau yn ôl, byddai'n rhaid i San Steffan ddweud yn benodol pa gyfrifoldebau y mae'n credu y dylai ysgwyddo'r cyfrifoldeb amdanynt o ddydd i ddydd. Byddai hyn yn golygu penderfynu pa gyfrifoldebau na ddylid eu dal ar lefel is. Byddai'r meysydd na fyddai San Steffan yn ystyried bod angen eu cadw yn cael eu datganoli. Mae mynd ati i ddatganoli fel hyn, yn hytrach na cheisio llunio rhestr gynhwysfawr o'r cyfrifoldebau y gellid eu cyflawni'n nes at y dinasyddion, yn gyson â'n hegwyddorion lleoliaeth a sybsidiaredd.
- 4.5.7 Ar ôl trafodaeth iawn, byddai proses symud at fodel cadw pwerau yn ôl hefyd yn fanteisiol oherwydd y byddai'n golygu y gellid ailysgrifennu'r setliad mewn ffordd a fyddai'n gwneud iawn am ddiffygion y brys a'r anghysondeb sydd i'w gweld yn y model presennol. Byddai hyn yn sicrhau gwell sefydlogrwydd ar gyfer y dyfodol.

## 4.6 SUT Y BYDDAI MODEL CADW PWERAU YN ÔL YN GWEITHIO

- 4.6.1 O dan fodel cadw pwerau yn ôl, byddai'r holl bwerau na fyddent yn cael eu cadw yn ôl yn cael eu datganoli. Mae hyn yn golygu, yn hytrach na rhestru'r pwerau a ddatganolir, y byddai angen rhestru'r pwerau hynny na fyddent yn cael eu datganoli. Er mwyn newid model felly, mae'n debygol y bydd angen trafodaethau helaeth ac mae'n debygol hefyd o olygu ymarfer drafftio sylweddol - er, fel yr esboniwyd, byddai'r broses hon ynnddi'i hun yn fuddiol. Byddai gofyn cael ymrwymiad gwleidyddol clir er mwyn sicrhau bod y broses angenrheidiol yn digwydd drwy Whitehall er mwyn penderfynu beth y dylid ei gadw yn ôl. Ni ddylai'r broses honno gynnwys Whitehall yn unig. Dylai gael ei chynnal ar y cyd â Llywodraeth Cymru. Bydd angen cael ewyllys da a pharodrwydd i gydweithio ar y ddwy ochr. Bydd angen hefyd ymgynghori â'r Cynulliad Cenedlaethol ac â Senedd y Deyrnas Unedig yn ystod y cam cyn-ddeddfu. Ym Mhennod 15 isod, cynigir amserlen bosibl ar gyfer y gwaith hwn.
- 4.6.2 Nid oeddem ni'r Comisiwn yn teimlo mai ein rôl ni oedd drafftio Atodlen arfaethedig ar gyfer cadw pwerau yn ôl, nac ychwaith gyflwyno cynigion drafftio. Cawsom dystiolaeth defnyddiol, fodd bynnag, gan y Llywydd, a oedd yn awgrymu egwyddorion i'w dilyn wrth baratoi Atodlen newydd a'r ffordd y gallai deddfwriaeth ddarparu canllaw ar gyfer dehongli'r setliad yn y dyfodol. Rydym yn ailadrodd y prif bwyntiau ym Mlwch 4.2.

### **Blwch 4.2: Egwyddorion drafftio a awgrymwyd gan y Llywydd ar gyfer Atodlen cadw pwerau yn ôl**

'Darparwyd tystiolaeth ddefnyddiol gan swyddfa'r Llywydd am yr egwyddorion y gellid eu mabwysiadu wrth ddrafftio'r pwerau a gedwir yn ôl:

*Byddem yn dadlau y dylai unrhyw ddeddfwriaeth sy'n mynegi cymhwysedd y Cynulliad [Cenedlaethol] ar ffurf model pwerau a gedwir yn ôl fabwysiadu'r egwyddorion a ganlyn.*

*(a) Dylai pob pwnc a gedwir yn ôl, cyn belled ag sy'n bosibl, gael ei ddrafftio gan ddefnyddio un arddull gyson.*

*(b) Os nad oes modd gwneud hyn, dylid ystyried grwpio'r cymalau cadw yn ôl arddull, yn ogystal ag yn ôl pwnc. Mewn geiriau eraill, ym mhob pwnc, byddai unrhyw gymalau cadw cyffredinol yn cael eu rhestru yn gyntaf, ac wedyn y rhai manwl.*

*(c) Ni ddylid drafftio cymalau cadw yng nghyswllt "cynnwys" Deddfau'r Deyrnas Unedig. (Serch hynny, ni ddylid darllen hyn fel petai'n wrthwynebiad i'r ddeddfwriaeth newydd sy'n cynnwys gwahardd Deddfau'r Cynulliad rhag diwygio Deddfau penodol y Deyrnas Unedig, neu ddarpariaethau'r Deddfau hynny).*

*'Dylid esbonio bwriad y cymal cadw, naill ai mewn darpariaeth 'pwrpas' o fewn y ddeddfwriaeth, neu yn y Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r ddeddfwriaeth (a ddylai gyd-deithio â'r ddeddfwriaeth wrth iddi fynd ar ei hynt drwy'r Senedd, yn wahanol i'r Nodiadau Esboniadol ar gyfer Deddf yr Alban 1998). Gallai'r esboniad hwn naill ai esbonio'r pwrpas cyffredin sy'n sail i'r amodau cadw i gyd, os yw hynny'n bosibl. Neu – a, byddem yn dadlau bod hyn yn fwy buddiol – gellid rhoi esboniad cyffredinol o'r pwrpas cyffredin hwn ac wedyn esboniad o bwrsas pob amod cadw, gan ddangos sut yr oedd hynny'n berthnasol i'r pwrpas cyffredin cyffredinol. Byddem yn awgrymu y byddai disgyblaeth paratoi esboniad o'r fath yn debygol o arwain at setliad mwy cyson, yn ogystal â setliad y mae'n haws i'r llysoedd ei ddehongli.'*

- 4.6.3 Byddai'r model cadw pwerau yn ôl yn cadw pwerau o ddau brif fath: y rheini na ellid eu datganoli heb danseilio dilysrwydd y Deyrnas Unedig fel Undeb, a'r rheini yr ystyrir am ba reswm bynnag yn rhai y mae'n well eu rhoi ar waith ar sail Cymru a Lloegr neu Brydain Fawr neu'r Deyrnas Unedig. Daw materion megis amddiffyn, materion rhyngwladol a pholisi macro-economaidd i'r categori cyntaf, ac fe'u trafodir yn ddiweddarach yn y bennod hon. Trafodir materion y credwn ni (ar ôl asesu'r dystiolaeth ar sail ein hegwyddorion) y dylent fod yn yr ail gategori mewn penodau eraill.
- 4.6.4 Mae dau fater pwysig iawn yn dod o fewn yr ail gategori: egwyddorion sylfaenol cyfraith sifil, a'r gyfraith droseddol yn ei hystyr ehangaf. Rydym eisoes wedi trafod y ddadl y byddai symud at fodel cadw pwerau yn ôl o anghenraid yn golygu creu awdurdodaeth ar wahân drwy awgrymu y gellid datrys hyn drwy ddrafftio'r ddeddfwriaeth yn ofalus. Yn y cyd-destun hwn, roedd yn gymorth bod Sefydliad Hywel Dda wedi'n cyfeirio at Ddeddf yr Alban 1978. Roedd y Ddeddf hon yn rhoi'r pŵer i Gynulliad yr Alban greu cyfraith droseddol a sifil. Roedd yn mynegi hyn drwy restru dau grŵp o bwerau: "materion cyfraith sifil" a "throseddu". Mae'n werth rhestru'r ddau grŵp hyn yn llawn. Gwneir hyn ym Mlwch 4.3.

#### **Blwch 4.3: Sut mae diffinio egwyddorion cyfreithiol — enghraifft ddeddfwriaethol**

Yn Neddf yr Alban 1978, a ddiddymwyd ar ôl refferendwm aflwyddiannus 1979 trosglwyddwyd neu datganolwyd materion cyfreithiol i Gynulliad yr Alban sy'n adlewyrchu'r system gyfreithiol ar wahân sydd ar waith yno. Os caiff model cadw pwerau yn ôl ei fabwysiadu yng Nghymru ac y bydd materion o'r fath heb eu datganoli o hyd, efallai y byddai'r diffiniad hwn yn enghraifft o sut y gellid cadw materion o'r fath yn ôl gan Senedd y Deyrnas Unedig.

*Dyma sut y diffiniwyd materion cyfraith sifil: 'Natural and juristic persons and unincorporated bodies. Obligations including voluntary and conventional obligations, obligations of restitution and obligations of reparation. Heritable and moveable property. Conveyancing. Trusts. Bankruptcy. Succession. Remedies. Evidence. Diligence. Recognition and enforcement of court orders. Arbitration. Prescription and limitation of actions. Private international law.'*

*Dyma sut y diffiniwyd materion cyfraith droseddol: 'Principles of criminal liability. Offences against the person. Sexual offences. Offences against public order, decency and religion. Offences against the administration of justice. Offences related to matters included in other Groups in this part of this Schedule. Criminal penalties. Treatment of offenders (including children and young persons and mental health patients involved in crime). Compensation out of public funds for victims of crime. Criminal evidence. Criminal procedure including arrest, search, custody and time limits for prosecutions. Recognition and enforcement of court orders. Criminal research.'*

- 4.6.5 Mae Deddf yr Alban 1978 yn dangos ei bod yn bosibl cynhyrchu testun cyfreithiol sy'n diffinio cysyniadau cyfreithiol sylfaenol, naill ai i'w trosglwyddo neu i'w cadw yn ôl.<sup>48</sup> O ran y model cadw pwerau yn ôl newydd yr ydym yn ei argymhell ar gyfer Cymru, bydd angen penderfynu pa un o'r egwyddorion sylfaenol hyn sy'n berthnasol i'r gyfraith sifil a throseddol y mae angen eu cadw yn ôl yn San Steffan.

<sup>48</sup> Mae rhywfaint o'r derminoleg yn adlewyrchu syniadau sy'n berthnasol i gyfraith yr Alban ac felly nid oes modd ei throsglwyddo'n uniongyrchol.

- 4.6.6 Ni chawsom dystiolaeth a oedd yn galw am ddatganoli cyfraith droseddol na chyfraith sifil yn eu hystyr ehangaf. Byddai datganoli'r ddwy'n llawn yn newid sylfaenol: gallai'r gyfraith ar gyfer troseddau yn erbyn yr unigolyn fod yn wahanol yng Nghymru a Lloegr, ac fe allai'r cosbau am yr un troseddau fod yn wahanol hefyd. Yn y maes sifil, gallai'r gyfraith ar gyfer eiddo, priodasau, masnach neu gyfraith etifeddu fod yn wahanol i'w gilydd. Nid yw'r ddatgwybodaeth eang y byddai angen ei chynnal ynghylch pa mor ddymunol fyddai cael cymaint o wahaniaeth posibl rhwng Cymru a Lloegr wedi digwydd eto.
- 4.6.7 Ar y llaw arall, mae'n werth nodi bod y gyfraith droseddol a'r gyfraith sifil ill dwy wedi'u datganoli yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon heb i hynny achosi canlyniadau er gwaeth i bob golwg. Yn fwy na hynny, ni fyddai datganoli pwerau dros gyfraith droseddol a sifil yn golygu na fyddai Senedd y Deyrnas Unedig yn deddfu rhagor ar gyfer y Deyrnas Unedig drwyddi draw: mae wedi gwneud hynny'n aml ers datganoli ym meysydd y gyfraith droseddol yn yr Alban gyda chydysyniad Senedd yr Alban. Ni fyddai'n golygu ychwaith y byddai gwahaniaeth mawr o anghenraid yn y gyfraith: mae'n amlwg bod cyfraith sifil yn debyg iawn yng Ngogledd Iwerddon i gyfraith sifil yng Nghymru a Lloegr er gwaetha'r pwerau sydd wedi bod gan Ogledd Iwerddon i greu cyfreithiau gwahanol.
- 4.6.8 Byddai symud at fodel cadw pwerau yn ôl yn gyfle i ystyried yn ofalus y cyfiawnhad dros gadw yn ôl gysyniadau cyfraith sifil a throseddol sylfaenol, ar sail yr egwyddorion a restrwyd yn y Bennod ddiwethaf. Mae'n debygol iawn y caiff y rhan fwyaf eu cadw yn ôl, o leiaf ar y dechrau, er y byddwn wedyn yn cynnig na ddylid cadw yn ôl agweddau ar drin troseddwr (er enghraifft).
- 4.6.9 Bydd yn bwysig hefyd sicrhau na fydd y model cadw pwerau yn ôl yn cyfyngu mewn unrhyw ffordd ar allu presennol y Cynulliad Cenedlaethol na'i allu yn y dyfodol i greu sancsiynau troseddol lle bydd angen hynny yn gefn i'w bwerau deddfu datganoledig ehangach, neu ar ei allu i arfer y pwerau deddfu sydd ganddo eisoes mewn cyfraith gyhoeddus.
- 4.6.10 Er y gallai newid mawr ddigwydd wrth symud at y model cadw pwerau yn ôl, mae'n bwysig pwysleisio nad yw newid y model datganoli ynddo'i hun yn newid cwrpas y setliad - nid yw o anghenraid yn golygu rhagor o ddatganoli. Mae hefyd yn wir y gellid trosglwyddo pwerau newydd helaeth o dan y model rhoi pwerau.
- 4.6.11 Hyd yn oed ar ôl cyflwyno'r newidiadau yr ydym yn eu hargymhell yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn, setliad Cymru fyddai'r culaf o blith tri setliad y Deyrnas Unedig o hyd, a Chymru a Lloegr o hyd fyddai'r cenhedloedd sydd wedi'u clymu dynnaf at ei gilydd yn yr Undeb. Byddai dal angen ymgysylltu'n wleidyddol ac yn weinyddol er mwyn sicrhau bod y setliad yn gweithio i bobl Cymru, sy'n gryf o blaid rhyw ffurf ar ddatganoli ac yn disgwyl i'w cynrychiolwyr etholedig weithio a defnyddio arian cyhoeddus yn effeithlon, mewn ffordd aeddfed ac effeithiol. Mae rhai'n gweld y model cadw pwerau yn ôl yn eli at bob clwyf, ac, er ein bod yn ei argymhell y model hwn, rydym am bwysleisio nad yw hynny o reidrwydd yn wir.
- 4.6.12 O dan y model rhoi pwerau, bydd pwerau gweddilliol (hynny yw, y pwerau nad ydynt yn amlwg wedi eu datganoli) ar hyn o bryd yn aros yn nwylo Llywodraeth y Deyrnas Unedig. O dan y model cadw pwerau yn ôl, oni fyddent yn cael eu cadw yn ôl yn benodol, byddent yn cael eu datganoli. Mae hyn yn golygu trosglwyddo risg sylweddol o Senedd y Deyrnas Unedig i'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae profiad yr Alban wedi dangos y gall achlysuron godi lle y dylid diwygio'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl er mwyn adlewyrchu datblygiadau.

Mae'n hanfodol sicrhau perthynas adeiladol er mwyn i'r setliad weithio fel y bwriadwyd iddo wneud yn wreiddiol. Er y byddai'n gwbl bosibl i Senedd y Deyrnas Unedig ddeddfu ei hun i ddiwygio'r setliad, byddai hynny'n gwyro oddi wrth y confensiwn o ddiwygio'r setliad drwy gydsyniad yn unig.

- 4.6.13 Wrth ddilyn y model cadw pwerau yn ôl, byddem yn disgwyl i'r rolau a chwaraeir gan y Llywydd, y Cwnsler Cyffredinol a'r Twrnai Cyffredinol o ran monitro'r setliad a darnau unigol o ddeddfwriaeth a wneir oddi tano'n parhau, ond y byddai'r rolau hyn rywfaint yn symlach.
- 4.6.14 Er mai dim ond materion a gedwir yn ôl sydd gan yr Alban yn ei statud, mae gan Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998 'faterion a gedwir yn ôl' y gallir eu datganoli yn y dyfodol neu y gallir deddfu yn eu cylch gyda chydysyniad yr Ysgrifennydd Gwladol ac 'eithriadau' sy'n cyfateb i faterion a gedwir yn ôl yr Alban. Roedd rhywfaint o'r dystiolaeth yn awgrymu y gallid dilyn model Gogledd Iwerddon yng Nghymru. Mae model Gogledd Iwerddon yn adlewyrchu amgylchiadau arbennig Gogledd Iwerddon a'r ffaith bod angen cydsyniad pob rhan o'r gymuned cyn camu ymlaen. Felly, ni chredwn y byddai model Gogledd Iwerddon o fudd ychwanegol i Gymru.
- 4.6.15 Yn yr Adroddiad hwn, os ydym yn credu y dylai mater fod o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, rydym fel rheol wedi mynegi hyn drwy argymhell y dylid ei ddatganoli. Yr hyn yr ydym yn ei olygu wrth hyn yw na ddylai'r mater gael ei gadw yn ôl gan Senedd y Deyrnas Unedig yn y model cadw pwerau yn ôl yr ydym yn ei ffafrio. Ond, fel yr eglurwn ym Mhennod 15, bydd hefyd yn bosibl trosglwyddo rhai o'r pwerau hyn i Gymru hyd yn oed cyn cyflwyno'r model cadw pwerau yn ôl.

## **4.7 SWYDDOGAETHAU GWEINIDOG Y GORON**

- 4.7.1 Wrth drafod y model datganoli, rydym yn sôn am bwerau deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, yn hytrach nag am bwerau gweithredol Gweinidogion Cymru, ond mae cysylltiad rhwng y ddau beth. Un mater a gododd yn y dystiolaeth, efallai yng ngoleuni'r sefyllfa lle bu'r Goruchaf Lys yn ystyried y Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol, oedd swyddogaethau Gweinidogion y Goron. Swyddogaethau gweithredol Gweinidogion y Deyrnas Unedig yw'r rhain.
- 4.7.2 Er bod swyddogaethau Gweinidogion y Goron mewn meysydd datganoledig wedi'u trosglwyddo'n gyffredinol i Weinidogion yr Alban yn Neddf yr Alban 1998, mae'r trosglwyddo i Weinidogion Cymru wedi digwydd fesul achos. Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn cynnwys gofyniad i sicrhau cydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol cyn diwygio neu ddiddymu'r pwerau hyn mewn darn o ddeddfwriaeth gan y Cynulliad Cenedlaethol, oni fydd yn codi yn sgîl y ddeddfwriaeth neu o ganlyniad iddi. Mae hyn yn gofyn darllen statudau perthnasol yn ofalus cyn cyflwyno Biliau'r Cynulliad er mwyn nodi unrhyw rai o swyddogaethau Gweinidog y Goron y gallai hyn effeithio arnynt. Mae'r rhain weithiau'n amwys neu'n anghyson, fel y gwelwyd pan fu'r Goruchaf Lys yn ystyried y Bil Is-ddeddfau.
- 4.7.3 Er mwyn lleihau'r cymhlethdod a gwneud pethau'n eglurach, credwn y dylai Deddf Llywodraeth Cymru yn y dyfodol gynnwys trosglwyddo'n gyffredinol swyddogaethau Gweinidogion y Goron i Weinidogion Cymru mewn meysydd sydd wedi'u datganoli (hynny yw, y meysydd sydd heb eu cadw yn ôl). Byddai hyn yn hybu'r broses o gysoni'r cymhwysedd deddfwriaethol â'r cymhwysedd gweithredol. Rydym yn deall y gall fod rhai rhesymau dros ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion y Deyrnas Unedig gadw swyddogaethau



penodol mewn rhai meysydd datganoledig o hyd, ac fe ddylid rhestru'r rhain yn glir yn eithriadau i'r rhagdybiaeth gyffredinol mai Gweinidogion Cymru yn unig a ddylai gael pwerau gweithredol mewn meysydd sydd wedi'u datganoli. Mae Deddf yr Alban 1998 yn cynnig mecanwaith ar gyfer trosglwyddo swyddogaethau Gweinidogion yr Alban i un o Weinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig (er enghraifft, er mwyn caffael offer ar y cyd ar gyfer gwasanaethau argyfwng ym Mhrydain Fawr), a byddai'n ddoeth cynnwys darpariaeth debyg yn Neddf newydd Llywodraeth Cymru.

- 4.7.4 Fel y dywedwyd uchod, mae nifer o feysydd lle y trosglwyddwyd y cyfrifoldeb gweithredol ond nid y cyfrifoldeb deddfwriaethol i'r Cynulliad Cenedlaethol ac wedyn i Weinidogion Cymru. Trosglwyddwyd y meysydd hyn fesul achos, a hynny mae'n debyg am reswm da. Tynnwyd ein sylw at feysydd lle y byddai'n briodol i Lywodraeth Cymru barhau i gael swyddogaethau gweithredol penodol sy'n mynd y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Dylid rhestru'r meysydd hyn ar fformat y byddai'n hawdd ei ddarllen a'i ddeall.
- 4.7.5 Yn y cyfamser, nes y caiff Deddf Llywodraeth Cymru newydd ei phasio, rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig ystyried yn ddi-oed ddeddfwriaeth arfaethedig gan y Cynulliad Cenedlaethol er mwyn cael gwybod yn sicr a oes effaith ar bwerau Gweinidogion y Goron. Dylid rhagdybio o blaid caniatáu unrhyw newid a gynigir ar yr amod ei fod o fewn cymhwysedd.

## 4.8 PWERAU LLE NA CHYNIGIR DIM NEWIDIADAU.

### **Blwch 4.4: Tystiolaeth ynghylch pwerau na ddylid eu newid**

Dangosai ein harolwg barn fod mwyafrif pobl Cymru am weld y pwerau presennol rhwng y ddwy Lywodraeth yn aros fel y maent ym maes twristiaeth (93 y cant o blaid y sefyllfa bresennol), tai (88 y cant), amaethyddiaeth (86 y cant), ffyrdd (84 y cant), amddiffyn a materion tramor (82 y cant), addysg (78 y cant) ac iechyd (70 y cant).

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Mae setliad Datganoli Cymru wedi esblygu'n fawr dros yr un mlynedd ar bymtheg diwethaf, ac erbyn hyn mae'n setliad eang. Mae'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am ystod eang o bynciau polisi domestig, yn amrywio o dai, cynllunio a llywodraeth leol i iechyd, addysg a'r Gymraeg. Ar yr un pryd, mae Cymru yn elwa o fod yn rhan o Deyrnas Unedig gref, ac mae Senedd a Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gyfrifol am faterion sydd ar eu helw o gael eu trin ar sail y Deyrnas Unedig gyfan, Prydain Fawr gyfan neu Gymru a Lloegr, neu lle y bydd cael un drefn o fudd i bawb yn y wlad drwyddi draw, megis polisi economaidd, amddiffyn, diogelwch a materion tramor'.*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Dylid cadw o fewn cylch gwaith neilltuedig San Steffan: hanfodion cyfansoddiadol y DU; Materion Tramor ac Amddiffyn; Materion Cartref fel Diogelwch Gwladol, Mewnfudo a Phwerau Argyfwng; y rhan fwyaf o faterion macro-economaidd a materion yn ymwneud â marchnad fewnol y DU; a Nawdd Cymdeithasol. Dylai hyn ddigwydd hefyd yn achos materion sy'n ymwneud ag Ynni, Hawliau Cyflogaeth, ac Iechyd a Diogelwch. Dylid parhau i ymdrin ag Elusennau a Chyfraith Elusennau ar sail Cymru a Lloegr; felly hefyd Cofrestru Tir'.*

Dywedodd prosiect y DG Undeb sy'n Newid: *'Rydym yn pwysleisio ein bod yn y papur hwn yn mabwysiadu dull brwsh bras, gan edrych ar feysydd cymhwysedd "mawr". Bydd angen gwneud gwaith manwl i ddiffinio'n drwyadl beth yw hyd a lled pwerau a gedwir yn ôl. Yn y cyswllt hwn, rydym yn dilyn trywydd man cychwyn defnyddiol arall, Comisiwn Richard, a oedd yn cynnig y rhestr lefel uchel a ganlyn o faterion a gedwir yn ôl':*

*"y Cyfansoddiad, amddiffyn, polisi cyllidol ac ariannol, mewnfudo a chenedligrwydd, cystadleuaeth, monopoliau a chyfuno cwmnïau, deddfwriaeth cyflogaeth, y rhan fwyaf o faterion ynni, gwasanaethau rheilffordd (ac eithrio grantiau) nawdd cymdeithasol, etholiadau (ac eithrio etholiadau lleol), y rhan fwyaf o gyfraith cwmnïau a masnach, darlledu, cyfle cyfartal, yr heddlu a chyfiawnder troseddol".*

*'Hyd yn oed o fewn y rhestr hon, mae sawl maes erbyn hyn lle y byddai o fudd datganoli rhagor o gymhwysedd deddfwriaethol i Gymru. Dau faes penodol yn ein barn ni lle y gellid dadlau o blaid datganoli cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad Cenedlaethol yw darlledu a phlisma'.*

- 4.8.1 Wedi ystyried y model datganoli, rydym yn awr yn troi at fater dyrannu pwerau rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru. Rydym yn gyntaf yn ystyried y pwerau sydd ar hyn o bryd yn nwylo Llywodraeth y Deyrnas Unedig.
- 4.8.2 Mewn gwladwriaeth sydd wedi'i datganoli, rhaid i'r awdurdod canolog gadw rhai cyfrifoldebau penodol, yn ein barn ni, hynny yw Senedd y Deyrnas Unedig. Rydym felly wedi casglu na ddylai'r pwerau newid yn y meysydd a ganlyn:
- y cyfansoddiad;
  - polisi macro-economaidd;
  - materion tramor;
  - mewnfudo; ac
  - amddiffyn.
- 4.8.3 O ran nawdd cymdeithasol, roedd ein harolwg barn yn dangos bod rhywfaint o ddiddordeb mewn datganoli budd-daliadau a'r system les. Byddwn yn dychwelyd at y pwnc hwn ym Mhennod 11.
- 4.8.4 Roedd ein cylch gorchwyl yn ein gwahodd i ystyried a ddylid trosglwyddo pwerau sydd eisioes wedi'u datganoli yn ôl i San Steffan o Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Yn ystod ein digwyddiadau cyhoeddus, cyfarfuom ag unigolion a oedd yn teimlo'n gryf bod gwasanaethau cyhoeddus penodol wedi gwaethygu ers datganoli. Roedd ein harolwg barn hefyd yn dangos tystiolaeth bod lleiafrif pobl Cymru am dychwelyd y cyfrifoldeb am feysydd megis iechyd. Gan fod iechyd yn bwnc y cawsom gryn dipyn o dystiolaeth yn ei gylch, ac, a chofio'i bwysigrwydd yn y setliad datganoli, rydym yn ei ystyried yn ddyfnach ym Mhennod 11. Fodd bynnag, ni chawsom dystiolaeth eang a oedd yn awgrymu y dylid dad-wneud camau datganoli.<sup>49</sup> Felly, rydym yn argymhell na ddylid dychwelyd pwerau'n gyffredinol i San Steffan.

<sup>49</sup> Yn ein pol piniwn roedd 3 y cant o blaid llai o bwerau a 10 y cant o blaid diddymu'r Cynulliad Cenedlaethol.



4.8.5 Yn unol â'n hegwyddor sybsidiaredd, a chan ystyried y diffyg tystiolaeth yn erbyn hynny, dylai'r meysydd sydd wedi'u datganoli eisoes megis, iechyd, amaethyddiaeth, tai, addysg, diwylliant, datblygu economaidd, llywodraeth leol a chynllunio barhau i fod wedi'u datganoli.

### Argymhellion

A.1 Yn lle'r model presennol, sef model rhoi pwerau, dylid cael model cadw pwerau yn ôl. Dylai'r ddwy Lywodraeth gytuno ar broses ac amserlen ar gyfer datblygu'r ddeddfwriaeth newydd a chytuno arni, deddfwriaeth a fydd yn rhestru'r pwerau a gedwir gan San Steffan.

A.2 Dylid trosglwyddo'n gyffredinol i Weinidogion Cymru'r pwerau a oedd gan Weinidogion y Goron cyn datganoli, heblaw am eithriadau angenrheidiol. Yn y cyfamser, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig ystyried yn brydlon unrhyw bwerau Gweinidogion y Goron a allai fod ym Miliau'r Cynulliad Cenedlaethol gan ragdybio y dylid cydsynio.

## 4.9 CRYNODEB

4.9.1 Byddai'r model cadw pwerau yn ôl yn caniatáu gwell system ddatganoli yng Nghymru. Byddai'n eglurach ac yn caniatáu i'r sawl sy'n creu cyfreithiau ymgymryd yn fwy hyderus â'u rôl. Byddai hyn o fudd i bobl Cymru.

4.9.2 Dyma'r prif ddadleuon o blaid model cadw pwerau yn ôl:

- mae model sy'n dweud beth sydd heb ei ddatganoli'n fwy sicr, yn fwy sefydlog ac yn fwy cydlynol na model sy'n dweud beth sydd wedi'i ddatganoli;
- mae'n anghyson, yn afresymegol ac yn annheg defnyddio'r model cadw pwerau yn ôl mewn dwy ran o'r Deyrnas Unedig a defnyddio'r model rhoi pwerau yn y rhan arall;
- mae'r model cadw pwerau yn ôl yn eglurach a byddai'n cryfhau atebolrwydd drwy rymuso pobl yng Nghymru i ddeall eu setliad yn well; a
- byddai cyflwyno model cadw pwerau yn ôl yn gyfle i symleiddio'r setliad, gan gynnig mwy o eglurdeb ynghylch cwmpas pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol a'r Gweinidogion Cymru a hybu sybsidiaredd a lleoliaeth.

4.9.3 Nid yw'r model a ddewisir ynddo'i hun yn effeithio ar ba bwerau sydd wedi'u datganoli a pha bwerau sydd heb eu datganoli.

4.9.4 Ystyriwyd a fyddai unrhyw bwerau a ddelir ar hyn o bryd gan y Cynulliad Cenedlaethol yn well o'u dal gan Senedd y Deyrnas Unedig. Ychydig iawn o dystiolaeth a gawsom o blaid dychwelyd pwerau i San Steffan ac felly, rydym yn casglu na ddylid lleihau'r pwerau sydd wedi'u datganoli ar hyn o bryd.

4.9.5 Dylai Senedd y Deyrnas Unedig barhau i roi ei phwerau ar waith yn y meysydd a ganlyn:

- y cyfansoddiad;
- polisi macro-economaidd;
- materion tramor;
- mewnfudo; ac
- amddiffyn.

# Pennod 5 - Cysylltiadau rhwng y Llywodraethau

## 5.1 GOLWG GYFFREDINOL

- 5.1.1 Mae'r bennod hon yn archwilio'r trefniadau presennol ar gyfer cysylltiadau rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig, ac mae'n ystyried y posibiladau ar gyfer gwella'r mecanweithiau presennol sy'n llywodraethu'r cysylltiadau rhwng y ddwy lywodraeth.

### **Blwch 5.1: Tystiolaeth ynglŷn â'r cysylltiadau rhwng y llywodraethau**

Roedd ein Harolwg Barn yn dangos bod 53 y cant yn credu bod llywodraeth y Deyrnas Unedig a llywodraeth Cymru yn cydweithio'n eithaf da i wneud yr hyn sydd orau i Gymru.

Roedd yr ymatebion i'n holiadur yn dangos bod 68 y cant yn meddwl y dylai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig gydweithio'n fwy clos.

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Credwn fod y strwythurau ffurfiol ar gyfer cysylltiadau rhwng Gweinyddiaeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig yn gweithio'n dda a'u bod yn gefn i gyfathrebu adeiladol rhwng y pedair gweinyddiaeth'*. Yn ei thystiolaeth ychwanegol, tynnodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig sylw at y mecanweithiau y byddai'n eu defnyddio i ymgysylltu â Llywodraeth Cymru gan gynnwys cyfarfodydd dwyochrog. Credai fod y rhain yn *'hollbwysig er mwyn galluogi'r setliad datganoli i weithredu'n effeithiol'*. Roedd hefyd yn pwysleisio swyddogaeth Swyddfa Cymru, sef: *'Sicrhau bod y mecanweithiau hyn yn gweithio'n dda a hwyluso cyfathrebu dwy ochrog rhwng adrannau a Llywodraeth Cymru'*.

Yn ei thystiolaeth ychwanegol am y cysylltiadau rhwng y llywodraethau, nododd Llywodraeth Cymru: *'Mae faint o ymgysylltu dwyochrog sydd rhwng Llywodraeth Cymru a Gweinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig... yn cael ei sbarduno gan fusnes ac mae'n digwydd ar raddfa helaeth iawn yng nghyswllt rhai materion. Mewn meysydd eraill, lle mae materion wedi'u datganoli gan mwyaf, mae tipyn llai o angen ymgysylltu'*. Dywedodd: *'Gall cyhoeddiadau gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig fod yn broblem fawr i Weinidogion yma. Ar brydiau, bydd Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gwneud cyhoeddiadau sy'n berthnasol i Loegr yn bennaf, ond sydd â goblygiadau sylweddol i Gymru, ac nid oes dim ymgynghori wedi bod yn eu cylch ymlaen llaw... Mae ein Concordatiau dwyochrog gydag adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn ymrwymo'r ddau barti i gyfathrebu'n dda ymlaen llaw, ond mae'n her barhaus sicrhau bod hyn yn cael ei barchu'n ymarferol'*. Roedd y dystiolaeth hefyd yn cynnwys pedwar atodiad a oedd yn sôn yn fwy manwl am y *'cydweithio cadarnhaol yn ogystal â rhai o'r rhwystredigaethau'*.

Dyweddodd Snap Cymru a Chyngor ar Bopeth Cymru: *'Beth bynnag fydd manylion penodol y setliad datganoli, mae angen gwella o ddifrif y cysylltiadau rhwng y llywodraethau, ac ni ddylai unigolion a chymunedau ddioddef oherwydd cyfathrebu gwael rhwng llywodraethau.'*

Dyweddodd Tai Cymunedol Cymru a Chyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru ar wahân yn eu tystiolaeth: *'Beth bynnag sy'n digwydd yng nghyswllt newidiadau posibl i'r setliad datganoli o ran pwerau, credwn fod angen gwella a chryfhau cysylltiadau rhwng y llywodraethau. Mae hyn yn wir am bolisiau a deddfwriaeth ac am sut mae'r setliad datganoli'n gweithio drwyddo draw.'*

Roedd Partneriaeth y DG Undeb sy'n Newid yn canolbwyntio ar fuddiannau Cymru mewn trafodaethau ynghylch materion yr Undeb Ewropeaidd gan ddadlau *'mai Llywodraeth y DG sy'n llefaru dros y gweinyddiaethau datganoledig yng Nghyngor y Gweinidogion. Mae hyn yn achos pryder pan fo buddiannau Cymru'n pellhau oddi wrth rhai'r DG yn gyfan. Gall yr anhawster yma waethygu pan fo Llywodraethau Cymru a'r DG yn 'anghdryw', h.y. wedi'u rheoli, fel ar hyn o bryd gan grwpiau gwleidyddol gwahanol. Yn yr amgylchiadau hyn, dydy 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.'*

Dyweddodd Addysg Uwch yng Nghymru, wrth sôn am y sector addysg uwch yng Nghymru: *'Mae cynnal cysylltiadau cynhyrchiol ac effeithlon rhwng y llywodraethau'n hollbwysig. Mae'r memorandwm dealltwriaeth rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r gweinyddiaethau datganoledig yn rhestru'r egwyddorion hyn...Ychydig o dystiolaeth sydd ar gael am y peirianwaith ffurfiol hwn a'i effeithiolrwydd o ran cydlynu polisi Addysg Uwch.'*

Nododd Sefydliad Bevan *'Beth bynnag sy'n digwydd yng nghyswllt newid setliad datganoli o ran pwerau, mae angen gwella a chryfhau'r cysylltiadau rhwng y llywodraethau gyda golwg ar bolisiau a deddfwriaeth. Mae hyn yn arbennig o wir pan fydd penderfyniadau'r Deyrnas Unedig yn arwain at ganlyniadau pwysig i bobl a chymunedau yng Nghymru, a hynny yn ei dro'n arwain at ganlyniadau i Lywodraeth Cymru a chyrrff cyhoeddus eraill yng Nghymru.'*

Dyweddodd Comisiynydd Plant Cymru a Chomisiynydd Pobl Hŷn Cymru: *'Rhwystrau rhag cydweithio effeithiol rhwng San Steffan a Bae Caerdydd gan gynnwys rheoli'n effeithiol feysydd polisi sydd newydd eu datganoli, penderfyniadau prydlon ynghylch canlyniadau ariannu, pan fydd cynlluniau polisi mawr newydd yn cael eu cyflwyno yn Lloegr ond sy'n effeithio ar drethdalwyr yng Nghymru, a meysydd polisi sydd wedi'u cadw yn ôl ond sy'n effeithio mewn ffordd anghymesur ar wasanaethau cyhoeddus datganoledig yng Nghymru.'*

Yn ei dystiolaeth, cyfeiriodd Gofal at benderfyniad Llywodraeth y Deyrnas Unedig i ddileu'r budd-dal Treth Gyngor ac agweddau ar y Gronfa Gymdeithasol gan ddweud bod y rhain yn enghreifftiau o *'broblemau go iawn gyda'r berthynas rhwng y llywodraethau ac atebolrwydd. Mae trosglwyddo cyfrifoldebau heb fawr ddim trafodaeth, methu â darparu gwybodaeth ariannol mewn pryd a thorri'r arian sydd ar gael i ddarparu'r gwasanaeth yn annerbyniol, yn enwedig mewn achosion sy'n effeithio ar rai o bobl fwyaf agored i niwed ein cymdeithas.'*

Dywedodd Pwyllgor Cymru'r Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd wrth sôn am faterion sy'n ymwneud â chyfiawnder gweinyddol: *'Ni waeth a fydd y system farnwrol yn cael ei datganoli ai peidio, mae sawl ffordd o annog cydlyniant o fewn y trefniadau presennol, o ran bod mwy o le i gydweithio a chydgyssylltu rhwng canghennau Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru'*.

Dywedodd Chwarae Cymru: *'Nodwn y byddai gwell cydweithio ar draws y meysydd polisi hyn sydd heb eu datganoli'n gwneud cyfraniad cryfach at gefnogi Hawl plant i Chwarae yng Nghymru'*.

Yn ei dystiolaeth ef, dywedodd yr Arglwydd Morris o Aberafan fod angen ystyried *'cynnal a gwella'r berthynas rhwng y Llywodraeth a'r Cynulliad yng Nghaerdydd a'r Llywodraeth a Seneddwyr yn San Steffan, gan ychwanegu ei fod wedi gweld y ddau sefydliad yn tyfu fwyfwy ar wahân dros y blynyddoedd'*. Awgrymodd yr Arglwydd Morris: *'Dylai fod peirianwaith ar waith er mwyn i Seneddwyr ac Aelodau'r Cynulliad wybod beth mae'r naill a'r llall yn ei wneud pan gymerir camau sy'n effeithio ar Gymru'*.

## 5.2 Y MECANWEITHIAU SYDD AR GAEL AR GYFER YMGYSYLLTU AR HYN O BRYD

### *Y sefyllfa bresennol*

- 5.2.1 Mae'r ffordd y mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig a phob un o'r tair Gweinyddiaeth Ddatganoledig yn cydweithio'n cael ei phennu mewn Memorandwm Dealltwriaeth. Mae'r Memorandwm, a'r cytundebau atodol, yn diffinio'r egwyddorion sy'n sail i'r berthynas rhwng y pedair gweinyddiaeth. Datganiad o fwriad gwleidyddol yw hyn yn hytrach na chytundeb cyfrwymol ac nid yw'n ddogfen statudol. Y drefn yw bod y Memorandwm yn cael ei adolygu bob blwyddyn, a dyddiad y fersiwn ddiweddaraf oedd mis Hydref 2013.
- 5.2.2 Yn y Memorandwm, mae'r pedair llywodraeth yn ymrwymo i egwyddorion cyfathrebu, ymgynghori a chydweithio da. Maent hefyd yn ymrwymo i gyfnewid yn agored â'i gilydd wybodaeth lawn, ystadegau ac ymchwil, yn enwedig lle y gallai gwaith un weinyddiaeth ddylanwadu ar gyfrifoldebau gweinyddiaeth arall, gan gadw cyfrinachedd fel sy'n briodol. Y prif nod yw peidio â llyffetheirio disgrisiwn yr un weinyddiaeth, ond caniatáu i weinyddiaethau gyflwyno sylwadau i'w gilydd mewn digon o bryd i'r sylwadau hynny gael eu hystyried yn llawn.
- 5.2.3 Mae'r Memorandwm yn cynnwys tri Choncordat cyffredinol ar wahân sy'n rhoi trefniadau gweddol unffurf ar waith ar draws y llywodraethau. Mae'r rhain yn berthnasol i ymdrin â chydlynu polisiâu'r Undeb Ewropeaidd a'u rhoi ar waith, cymorth ariannol i ddiwydiant; a chysylltiadau rhyngwladol sy'n cyffwrdd â chyfrifoldebau gweinyddiaethau datganoledig. Mae'r Memorandwm hefyd yn darparu ar gyfer Cydbwyllgor y Gweinidogion, sy'n cael ei ddisgrifio'n fanylach ym Mluch 5.2.

## **Blwch 5.2: Cydbwyllgor y Gweinidogion**

Aelodau Cydbwyllgor y Gweinidogion yw Gweinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig, Llywodraeth Cymru, Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon. Mae Cydbwyllgor y Gweinidogion yn cynnig cyfrwng canolog i gydlynu'r berthynas rhwng y pedair gweinyddiaeth, ac mae hynny'n sail i'r cysylltiadau rheolaidd o ddydd i ddydd sydd rhwng y pedair gweinyddiaeth.

Dyma'i gylch gorchwyl:

- ystyried materion heb eu datganoli sy'n effeithio ar faterion datganoledig, a materion datganoledig sy'n effeithio ar gyfrifoldebau sydd heb eu datganoli;
- lle y bydd Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig yn cytuno, ystyried materion datganoledig os bydd o fudd trafod sut y cânt eu trin yng ngwahanol rannau'r Deyrnas Unedig;
- cadw golwg barhaus ar y trefniadau cysylltu rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r gweinyddiaethau datganoledig; ac
- ystyried anghydfodau rhwng y gweinyddiaethau.

Bydd y Cydbwyllgor yn cyfarfod ar wahanol ffurfiau, gyda chyfarfodydd llawn yn cael eu cadeirio gan Brif Weinidog Prydain (neu gan ei gynrychiolydd) o leiaf unwaith y flwyddyn. Ceir is-bwyllgor hefyd i drafod materion domestig, a sesiwn Ewropeaidd i drafod materion sy'n berthnasol i'r Undeb Ewropeaidd. Gweinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig fydd yn cadeirio'r ddaau fforwm hyn. Bydd swyddogion y pedair gweinyddiaeth yn cynorthwyo'r Pwyllgor, gan weithredu fel cydysgrifenyddiaeth.

- 5.2.4 Mae'r trefniadau gweithio rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig wedi'u rhestru mewn cyfres o 17 o nodiadau cyfarwyddyd ar ddatganoli. Cyhoeddir y nodiadau gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig gyda chytundeb y Gweinyddiaethau Datganoledig. Maent hefyd yn cyflwyno'r prif egwyddorion sy'n berthnasol i reoli'r setliadau datganoli yng Nghymru, yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, yn ogystal ag i ymdrin â chysylltiadau dwyochrog, gohebiaeth, busnes seneddol, deddfwriaeth, concordatiau a rôl yr Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer pob un o'r Gweinyddiaethau Datganoledig. Mae Blwch 5.3 yn rhestru'r Nodiadau Cyfarwyddyd ar Ddatganoli.

### **Blwch 5.3: Nodiadau Cyfarwyddyd ar Ddatganoli**

Dyma'r Nodiadau Cyfarwyddyd ar Ddatganoli presennol:

- DGN 1 - Common Working Arrangements
- DGN 2 - Handling correspondence under devolution
- DGN 3 - Role of the Secretary of State for Scotland
- DGN 4 - Role of the Secretary of State for Wales
- DGN 5 - Role of the Secretary of State for Northern Ireland
- DGN 6 - Circulation of inter-Ministerial and inter-departmental correspondence
- DGN 7 - Court Proceedings regarding devolution issues (Heb eu cyhoeddi eto)
- DGN 8 - Post-Devolution Primary Legislation affecting Northern Ireland
- DGN 9 - Parliamentary and Assembly primary legislation affecting Wales
- DGN 10 - Post-Devolution primary legislation affecting Scotland
- DGN 11 - Ministerial accountability after devolution
- DGN 12 - Attendance of UK ministers and officials at committees of the devolved legislatures
- DGN 13 - Handling of parliamentary business in the House of Lords
- DGN 14 - Use of Scotland Act Section 30(2) Orders
- DGN 15 - Scottish legislative proposals giving devolved powers and functions to UK bodies
- DGN 16 - Modifying the legislative competence of the National Assembly for Wales (disodlwyd gan DGN 17)
- DGN 17 - Modifying the Legislative Competence of the National Assembly for Wales (olynu DGN 16)

- 5.2.5 Mae adrannau unigol Llywodraeth Cymru a'u cymheiriaid yn Llywodraeth y Deyrnas Unedig hefyd wedi cytuno ar goncordatiaau dwyochrog ac wedi'u cyhoeddi. Yn yr un modd â'r Memorandwm a'r concordatiaau, nid yw'r rhain yn gyfrwymol o dan y gyfraith. Cytundebau anffurfiol a hyblyg yw'r rhain y mae'r ddau barti'n ymrwymo iddynt ac maent yn nodi'r arferion gweinyddol gorau presennol. Bydd y concordatiaau fel rheol yn pennu pa bryd y cânt eu hadolygu, naill ai bob blwyddyn neu'n 'rheolaidd' a byddai angen i'r ddau barti gytuno ar unrhyw newidiadau. Mae trefniadau tebyg ar waith rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r gweinyddiaethau datganoledig eraill.

#### **Asesiad**

- 5.2.6 Wrth asesu'r mecanweithiau sydd ar waith eisoes ar gyfer ymgysylltu rhwng y ddwy lywodraeth, credwn ei bod yn hanfodol seilio'r cysylltiadau rhyngddynt ar egwyddorion o barch gan y naill at y llall a hwnnw'n barch cydradd.
- 5.2.7 Clywsom am lu o enghreifftiau o ymgysylltu da rhwng y ddwy lywodraeth. Roedd y rhain yn cynnwys ymgysylltu rhwng Llywodraeth Cymru a'r Weinyddiaeth Amddiffyn drwy eu concordat rhynglywodraethol, sy'n cynnwys datblygu llwybr gofal penodol i Gymru ar



gyfer aelodau'r lluoedd sydd wedi'u hanafu neu sy'n sâl ac sy'n cael eu rhyddhau i Gymru. Enghraifft arall oedd yr ymgynghori rhwng Llywodraeth Cymru a'r Adran Drafndiaeth ynghylch y Rhwydwaith Trafnidiaeth Traws-Ewropeaidd.

- 5.2.8 Fodd bynnag, rydym wedi cael tystiolaeth yn tynnu sylw at enghreifftiau lle mae diffyg ystyriaeth wedi bod i Gymru yng nghyswllt deddfwriaeth neu ddatblygu polisïau. Roedd tystiolaeth Llywodraeth Cymru yn rhoi enghraifft drawiadol o hyn, ac, er bod Syr Bob Kerlake, Pennaeth y Gwasanaeth Sifil Cartref, wedi dweud wrthym fod y trefniadau'n gweithio'n dda ar y cyfan, roedd yn cydnabod nad oedd hyn bob tro'n wir.
- 5.2.9 Mae'r Memorandwm Dealltwriaeth, y Nodiadau Cyfarwyddyd ar Ddatganoli a'r concordatiau'n esbonio'n glir sut y dylai'r ddwy lywodraeth gyfathrebu â'i gilydd ynghylch amrywiol faterion, gan gynnwys y broses ddeddfwriaethol. Fodd bynnag, mae'n amlwg o'r dystiolaeth a gawsom fod nifer o adrannau Whitehall nad ydynt bob tro'n ymwybodol o'r dogfennau sylfaenol hyn neu nad ydynt bob tro'n eu defnyddio yn y broses ddeddfu neu wrth ddatblygu polisïau a'u rhoi ar waith. Mewn adroddiadau blaenorol, mae'r Pwyllgor Materion Cymreig<sup>50</sup> a Phwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru<sup>51</sup> wedi argymhell y dylid cryfhau statws y Nodiadau Cyfarwyddyd a'u hadolygu'n rheolaidd er mwyn sicrhau bod gwybodaeth adrannau Whitehall am setliad datganoli Cymru'n cael ei gloiwi.
- 5.2.10 Mae Swyddfa Cymru wedi dweud yn ei Adroddiad Blynyddol<sup>52</sup> ei bod yn parhau i godi pwysigrwydd ymgysylltu â Llywodraeth Cymru ynghylch polisïau a deddfwriaeth gydag adrannau eraill Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Fodd bynnag, i bob golwg nid oes dim ymgynghori â Llywodraeth Cymru i dynnu sylw at y meysydd hynny nad yw'r ymgysylltu'n foddhaol.
- 5.2.11 Credwn ei bod yn bwysig i'r ddwy lywodraeth lynu wrth y Memorandwm Dealltwriaeth, y Nodiadau Cyfarwyddyd ar Ddatganoli a'r concordatiau i sicrhau bod ymgysylltu'n digwydd yn fuan wrth ddatblygu polisïau, wrth ddeddfu ac wrth drafod materion eraill.
- 5.2.12 Awgrymwn felly y dylai'r ddwy lywodraeth gydweithio i wella'r ymwybyddiaeth o'r nodiadau cyfarwyddyd ar draws eu gwahanol adrannau gan nodi'r arferion gorau. Dylid sefydlu trefniant ffurfiol hefyd i gynnal cyfarfodydd rheolaidd rhwng Cyfarwyddwyr Cyffredinol / Ysgrifenyddion Parhaol adrannau Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig i drafod pryderon a materion sydd ar y gweill.
- 5.2.13 Er ein bod yn cydnabod bod ymgysylltu anffurfiol rhwng y ddwy lywodraeth yn werthfawr, mae angen hefyd sicrhau eu bod yn cryfhau'r ymlynu wrth y mecanweithiau presennol. Credwn, wrth symud at fodel cadw pwerau yn ôl, y dylai Deddf Llywodraeth Cymru ddarparu ar gyfer cod ymarfer statudol gyda golwg ar gysylltiadau rhwng y ddwy lywodraeth. Byddai hyn yn sicrhau bod cysylltiadau rhwng y ddwy lywodraeth yn bwrw gwreiddiau yn y setliad datganoli gan adael y ddwy lywodraeth yn agored i adolygiad barnwrol petai ymdeimlad bod y naill neu'r llall wedi methu â chadw at y cod. Dylid adolygu'r cod, a'i aildrafod os bydd angen, cyn pen deuddeg mis ar ôl sefydlu Llywodraeth newydd yng Nghymru neu yn y Deyrnas Unedig.

<sup>50</sup> Pwyllgor Materion Cymreig (2010) - *Eleventh Report – Wales and Whitehall*

<sup>51</sup> Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2012) - *Ymchwiliad i roi pwerau i Weinidogion Cymru yn Neddfau'r DU*

<sup>52</sup> Swyddfa Cymru (2013) *Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon 2012-13*.



5.2.14 Yn y cyfamser, awgrymwn y dylid cynnal archwiliad annibynnol rheolaidd o'r cysylltiadau rhwng y ddwy lywodraeth, a hynny ar y cyd gan Swyddfa Archwilio Cymru a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol. Byddai hyn yn sicrhau bod safonau'n cael eu gwella yn y lle cyntaf ac wedyn yn cael eu cynnal yng Nghymru ac yn Whitehall. Pan roddid Deddf Llywodraeth Cymru ar waith, byddai'r archwiliad yn cael ei ddefnyddio i sicrhau bod y cod ymarfer yn cael ei ddilyn.

### 5.3 MONITRO'R SETLIAD DATGANOLI

#### *Y sefyllfa bresennol*

5.3.1 Cytunir ar y Memorandwm Dealltwriaeth, ac mae proses Cydbwyllgor y Gweinidogion yn cael ei chynnal ar sail bedairochrog. Er bod concordatiau dwyochrog ar gael, nid oes trefniadau ffurfiol ar gyfer cyfarfodydd ymgysylltu dwyochrog rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Wrth gwrs, mae cyfarfodydd dwyochrog preifat yn cael eu cynnal rhwng Prif Weinidog Cymru ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru lle y trafodir materion sydd wedi'u datganoli a materion sydd heb eu datganoli, ac mae llawer o gyfarfodydd a thrafodaethau eraill yn digwydd rhwng y ddwy lywodraeth ar lefel gweinidogion ac ar lefel swyddogion.

#### *Asesiad*

5.3.2 Credwn fod angen mecanwaith ffurfiol ar gyfer ymgysylltu dwyochrog rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Byddai'r mecanwaith hwn yn galluogi llywodraethau i gryfhau'r ymgynghori, y cydweithredu a'r gweithredu ar faterion sydd o fudd i'r ddwy ochr, gan gynnwys mater setliad datganoli Cymru. Byddai fforwm tryloyw'n caniatáu mwy o atebolrwydd ac yn tawelu meddyliau bod yr hyn sydd o bwys i bobl Cymru yn cael ei drafod gan y ddwy Lywodraeth.

5.3.3 Mewn manau eraill, mae mecanwaith tebyg ar gael ar ffurf Cyngor Gweinidogion y Gogledd a'r De, sy'n dwyn ynghyd Weithrediaeth Gogledd Iwerddon a Gweinidogion Llywodraeth Iwerddon. Yn ystod ein hymweliad â Gogledd Iwerddon, aethom i ymweld â'r Cyngor. Fe wnaeth argraff arnom yn y ffordd yr oedd yn canolbwyntio ar anghenion dinasyddion a hefyd y ffordd yr oedd yn defnyddio prosesau rhynglywodraethol i sicrhau canlyniadau a oedd o fudd i bobl ar ddwy ochr y ffin drwy annog cydweithio trawsffiniol mewn meysydd megis iechyd, trafndiaeth a pharatoadau sifil.

5.3.4 Rydym yn cynnig y dylid sefydlu Pwyllgor rhynglywodraethol i Gymru i oruchwylio sut y rhoddir setliad datganoli Cymru ar waith. Ym Mluch 5.4, cynigir fformat ar gyfer y Pwyllgor.

#### **Blwch 5.4 Fformat a awgrymir ar gyfer Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru**

Dylai'r Pwyllgor gael ei gydgadeirio gan Brif Weinidog Cymru a Phrif Weinidog y Deyrnas Unedig neu'r sawl a enwebir i'w cynrychioli.

Byddai'r Pwyllgor yn cynnwys dau Weinidog o bob un o'r ddwy Lywodraeth a fyddai'n aelodau parhaol. Byddai un o Weinidogion Trysorlys EM a Gweinidog Cyllid Llywodraeth Cymru yn dod i'r cyfarfodydd petai materion cyllidol yn cael eu trafod.

Ar gyfer pob cyfarfod, byddai'r materion a restrwyd i'w trafod yn penderfynu a fyddai gofyn i Weinidogion ychwanegol o'r ddwy lywodraeth fod yn bresennol. Byddai'r Pwyllgor hefyd yn gallu gwahodd arbenigwyr, academyddion neu sefydliadau eraill i ddod i gyfarfodydd a rhoi tystiolaeth petai hynny'n briodol.

Rydym yn disgwyl y byddai gofyn cael ysgrifenyddiaeth fach o Weision Sifil a gâi ei chydgyllido gan Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig i baratoi ar gyfer cyfarfodydd ymlaen llaw ac i ddilyn hynt cytundebau gydag adrannau'r ddwy Lywodraeth.

Byddai agendâu a chofnodion cyfarfodydd y Pwyllgor yn cael eu gyhoeddi. Byddai'r Pwyllgor yn gallu sefydlu is-bwyllgorau. Byddai cyfarfodydd rheolaidd yn cael eu cynnal drwy gydol y flwyddyn.

- 5.3.5 Roeddem yn cydnabod ym Mhennod 4 y byddai symud at y model cadw pwerau yn ôl yn golygu ymarfer drafftio sylweddol. Rydym yn cynnig mai un o dasgau cynnar y Pwyllgor fyddai ystyried sut mae symleiddio gymaint â phosibl y model datganoli presennol fel rhan o'r broses o symud at fodel cadw pwerau yn ôl.
- 5.3.6 Byddai'r Pwyllgor hefyd yn darparu mecanwaith i ystyried unrhyw gynigion i ddiwygio'r ffin datganoli'n barhaus. Mae'r gwaith cydweithio dwyochrog parhaus hwn yn bwysig, ac ni ddylai fod angen sefydlu Comisiwn annibynnol fel ein comisiwn ni yn y dyfodol i ystyried man ddiwygiadau i'r ffin datganoli. Ar ôl symud at fodel cadw pwerau yn ôl, byddem yn rhagweld y byddai'r gwaith hwn yn pwysleisio pynciau i'w cynnwys neu i'w dileu o restr y materion a gedwir yn ôl.
- 5.3.7 Ym Mhennod 12 rydym yn sôn am nifer o feysydd technegol lle y cawsom dystiolaeth o blaid datganoli nad oeddem yn gallu eu hasesu'n llawn. Bydd meysydd eraill eto sydd heb eu crybwyll wrthym, neu faterion a fydd yn codi yn y dyfodol. Rhan arall o gylch gorchwyl y Pwyllgor yr ydym yn ei gynnig fyddai ystyried, gan ddefnyddio'r egwyddorion yr ydym wedi'u rhestru, pwy a ddylai fod yn gyfrifol am faterion o'r fath.
- 5.3.8 Gallai'r naill lywodraeth a'r llall gynnig gwelliannau i'r ffin datganoli yn y Pwyllgor. Dylai'r sawl sydd â buddiant sydd y tu allan i'r llywodraeth hefyd gael y cyfle i gyflwyno cynigion i'r Pwyllgor eu hystyried, efallai drwy gyfrwng fforwm arlein a gynhelir gan Swyddfa Cymru. Fel rheol, dylid trefnu cyfnod byr o ymgynghori cyhoeddus ynghylch gwelliant posibl cyn i'r Pwyllgor ei ystyried.
- 5.3.9 Byddai disgwyl i drafodaethau'r Pwyllgor gael eu cynnal a'u cofnodi mewn ffordd dryloyw. Byddai gan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol a'r Pwyllgor Materion Cymreig rôl yn craffu ar waith Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru.

## 5.4 OSGOI A DATRYS ANGHYDFODAU

### *Y sefyllfa bresennol*

- 5.4.1 Mae'r Memorandwm Dealltwriaeth yn dweud y dylid gwneud pob ymdrech i ddatrys gwahaniaethau rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig yn anffurfiol ac ar lefel weithio os oes modd. Mae concordatiau dwyochrog rhwng y Gweinyddiaethau Datganoledig ac adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig hefyd yn dweud sut y dylid datrys anghydfodau, gan ymrwymo'n gyffredinol i ddatrys gwahaniaethau ar lefel swyddogion lle bo hynny'n bosibl.
- 5.4.2 Oni fydd yn bosibl cytuno ar lefel swyddogion, yna, codir y mater ar lefel Gweinidogion. Mae'r Memorandwm Dealltwriaeth yn cydnabod cyfrifoldeb yr Ysgrifennydd Gwladol yn y diriogaeth berthnasol am ddatrys anghydfodau drwy gynnull rhagor o drafodaethau rhwng y partïon ar lefel gweinidogion neu swyddogion.
- 5.4.3 Er mwyn datrys materion ariannol, mae'r Datganiad Polisi Cyllido'n rhestru rheolau Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Mae'n dweud y dylid trafod materion gan amlaf, gan gynnwys sut y dehonglir y Datganiad Polisi Cyllido, ar lefel ddwyochrog rhwng y Trysorlys a'r Gweinyddiaethau Datganoledig perthnasol neu, os yw hynny'n briodol, mewn cyfarfod Cyllid Pedairochrog, sy'n dwyn ynghyd Weiniogion Trysorlys EM a Gweinidogion Cyllid y Gweinyddiaethau Datganoledig.
- 5.4.4 Os nad oes modd datrys anghydfodau drwy ddilyn y camau uchod, yna, mae Cydbwyllgor y Gweinidogion yn cynnig mecanwaith ar gyfer datrys gwahaniaethau rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig ac un neu fwy o'r Gweinyddiaethau Datganoledig. Sonnir am hyn yn y Memorandwm Dealltwriaeth ym Mluch 5.5 isod.

### **Blwch 5.5: Proses datrys anghydfodau Cydbwyllgor y Gweinidogion**

Ni fwriedir i broses datrys anghydfodau Cydbwyllgor y Gweinidogion ymdrin â gwahaniaethau ynghylch newidiadau posibl i'r fframwaith statudol cyffredin sy'n llywodraethu datganoli, megis ailwampio'r setliadau datganoli. Oherwydd nad yw Cydbwyllgor y Gweinidogion yn gorff sy'n gwneud penderfyniadau, mae'r mecanwaith yn gweithredu ar sail hwyluso cytundeb rhwng y partïon sydd mewn anghydfod, nid ar sail gorfodi ateb.

Bydd y mecanwaith datrys anghydfodau'n dechrau wrth i ysgrifenyddiaeth Cydbwyllgor y Gweinidogion a swyddogion y gweinyddiaethau dan sylw gyfarfod yn gyntaf (gan gynnwys cynrychiolwyr Ysgrifenyddion Gwladol y tiriogaethau perthnasol) i geisio cytundeb ynghylch y ffeithiau, i roi cyfle i'r partïon egluro'u safbwynt a hwyluso trafod cydfuddiannau, opsiynau ar gyfer datrys anghytundeb a meini prawf ar gyfer sicrhau cytundeb ynglŷn â chanlyniad.

Oni lwyddir i sicrhau cytundeb, yna, gellir cyfeirio'r anghydfod i'w drafod yn un o gyfarfodydd Cydbwyllgor gweinidogion Adrannau'r Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig sy'n rhan o'r anghydfod, ynghyd ag Ysgrifenyddion Gwladol y tiriogaethau perthnasol neu eu cynrychiolwyr. Byddai'r cyfarfod yn cael ei gadeirio gan un o uwch Weiniogion y Deyrnas Unedig, a fyddai, cyn belled ag sy'n bosibl, yn rhywun heb fudd adrannol uniongyrchol yn y pwnc sy'n destun yr anghydfod.

Yn ystod y naill gam neu'r llall, gellir comisiynu trydydd parti annibynnol i ddadansoddi'r materion sy'n berthnasol i'r anghydfod a chynnig cyngor neu argymhellion. Rhaid i'r partïon benderfynu, gyda naill ai ysgrifenyddiaeth neu Gadeirydd Cydbwyllgor y Gweinidogion yn hwyluso'r broses, a ddylid dilyn y cyngor neu'r argymhellion. Nid yw cyngor neu argymhelliad o'r fath yn un y mae'n rhaid i'r partïon yn yr anghydfod ei dderbyn.

Oni ellir datrys yr anghydfod fel hyn, yna caiff y naill barti neu'r llall ofyn i'r anghydfod gael ei ystyried gan un o gyfarfodydd Llawn Cydbwyllgor y Gweinidogion. Pan fydd cyfarfod Llawn Cydbwyllgor y Gweinidogion yn ystyried anghydfod, bydd hynny'n derfynol, ac ni fydd rhagor o gamau yn y broses datrys anghydfodau, oni fydd y cyfarfod Llawn yn penderfynu trosglwyddo'r anghydfod i'w ystyried mewn rownd arall o'r trafodaethau ar lefel Gweinidogion. Oni lwyddir i sicrhau cytundeb, bydd y mater yn parhau'n fater lle nad oedd y llywodraethau'n cytuno.

Roedd Adroddiad Blynyddol Cydbwyllgor y Gweinidogion 2011-12<sup>53</sup> syn dweud bod dau anghytundeb/anghydfod rhwng y gweinyddiaethau wedi'u hystyried o dan y protocol osgoi a datrys anghydfodau. Roedd anghydfod ynglŷn ag a ddylai'r arian adfywio fel rhan o Gemau Olympaidd Llundain arwain at arian dilyniannol Barnett. Roedd hyn yn cynnwys y pedair gweinyddiaeth; ac anghytundeb rhwng Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon a Llywodraeth y Deyrnas Unedig ynglŷn ag ymrwymiad gwariant cyfalaf gwerth £18 biliwn i Ogledd Iwerddon. Datryswyd yr anghydfod cyntaf ym mis Rhagfyr 2011 a'r ail ym mis Mehefin 2013.<sup>54</sup>

## Asesiad

- 5.4.5 Mae'r dystiolaeth a gawsom wedi dangos, er mai nifer fach o anghydfodau ffurfiol sydd wedi bod ers datganoli, bod angen gwella'r mecanweithiau ar gyfer datrys anghytundebau rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Rydym wedi clywed yn ystod nifer o sesiynau tystiolaeth lafar bod trafodaethau rhynglywodraethol yn aml yn dibynnu ar berthynas bersonol dda rhwng swyddogion a Gweinidogion. Os oes anghytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig nad oes modd ei ddatrys, mae'n ymddangos bod cyndynrwydd i ddefnyddio Cydbwyllgor y Gweinidogion i ddatrys y mater.
- 5.4.6 Credwn fod angen cael mecanwaith ar lefel rhwng datrys pethau'n anffurfiol a phroses Cydbwyllgor y Gweinidogion. Dylai Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru gynnwys o fewn ei gylch gwaith gyfrifoldeb am ddatrys anghydfodau. Lle y bydd anghydfodau rhwng adrannau Llywodraeth Cymru ac adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig, byddai'n fforwm ar gyfer datrys y rhain yn gyflym heb sbarduno'r peirianwaith datrys anghydfodau llawn. Disgwylid y byddai unrhyw anghytundeb a ddygid i sylw'r Pwyllgor yn cael ei gofnodi a'i gynnwys mewn adroddiad blynyddol i'r Cynulliad Cenedlaethol ac i Senedd y Deyrnas Unedig.
- 5.4.7 Fel y trafodwyd ym Mhennod 4, os ystyrir bod Bil (neu ddarpariaeth mewn Bil) sy'n cael ei basio gan y Cynulliad Cenedlaethol y tu allan i gwmpas cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, gall y Cwnsler Cyffredinol neu'r Twrnai Cyffredinol ei gyfeirio at y Goruchaf Lys i gael penderfyniad. Credwn y dylai'r eglurdeb a geid drwy symud at fodel

<sup>53</sup> Cydbwyllgor y Gweinidogion(2012) – Adroddiad Blynyddol – 2011-2012

<sup>54</sup> Cydbwyllgor y Gweinidogion (2013) – Adroddiad Blynyddol – 2012-2013

cadw pwerau yn ôl olygu y bydd yn llai tebygol y gwelir materion yn cael eu cyfeirio at y Goruchaf Lys. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod y bydd sefyllfaoedd yn codi lle y gall fod angen penderfynu ynghylch cymhwysedd.

- 5.4.8 Er ein bod yn cytuno mai'r Goruchaf Lys o hyd ddylai fod yn ben draw'r broses benderfynu ynghylch y materion hyn, dylid ystyried archwilio ffurf ar gyfryngu rhwng y ddwy Lywodraeth cyn meddwl am atgyfeirio. Bydd y gymuned ryngwladol yn defnyddio cyfryngu'n rheolaidd yn fecanwaith i ddatrys anghydfodau rhwng gwladwriaethau am faterion tiriogaethol er enghraifft, neu gytuniadau a hawliau dynol. Gallai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig ddefnyddio mecanwaith tebyg. Rhagwelwn y byddai'r cyfryngwr yn cael ei benodi ar y cyd gan y ddwy Lywodraeth ac y byddai'n rhywun sydd wedi dal swydd farnwrol o fri, megis un o farnwyr y Goruchaf Lys sydd wedi ymddeol, neu aelod o'r Llys Apêl sydd wedi ymddeol.
- 5.4.9 Er mwyn sicrhau nad yw'r broses yn ddim mwy na phorth y camir drwyddo cyn cyfeirio'r mater at y Goruchaf Lys, byddai'n help pwysu ar bobl i beidio ag atgyferio heb reswm da. Petai'r naill lywodraeth neu'r llall yn dymuno parhau i gyfeirio'r mater at y Goruchaf Lys ar ôl cael penderfyniad cyfryngu, byddem yn disgwyl i'r parti sy'n atgyfeirio'r mater dalu costau achos y Goruchaf Lys.

## 5.5 MATERION YR UNDEB EWROPEAIDD

### *Y sefyllfa bresennol*

- 5.5.1 Sonnir am y berthynas ffurfiol rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig yng nghyswllt materion yr Undeb Ewropeaidd yn y Memorandwm Dealltwriaeth a'r Concordat ar Gydlynu Polisiâu'r Undeb Ewropeaidd.
- 5.5.2 Bydd Cydbwyllgor y Gweinidogion (Ewrop) yn goruchwyllo'r broses hon ac mae'n cyfarfod bob chwarter i drafod blaenoriaethau Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig yn Ewrop a'r cydweithredu rhyngddynt. Bydd un o Weinidogion Cymru'n mynd i Gydbwyllgor y Gweinidogion (Ewrop) ac fe'i cadeirir gan un o Weinidogion y Swyddfa Dramor. Mae'r Gweinidog o Gymru hefyd yn gyfrifol am sicrhau bod yr holl ddatblygiadau yng nghyswllt Ewrop yn cael eu cyfleu i'r Cynulliad Cenedlaethol fel sy'n briodol.
- 5.5.3 Mae'r Memorandwm Dealltwriaeth rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig yn cynnwys darpariaethau ar gyfer Gweinidogion o Weinyddiaeth Datganoledig i fynychu cyfarfodydd Cyngor Gweinidogion Ewrop. Bydd penderfyniadau ynghylch presenoldeb Gweinidogion yn cael eu gwneud fesul achos gan Weinidog arweiniol Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Caiff Gweinidogion o'r Gweinyddiaethau Datganoledig hefyd ofyn am gael siarad yng nghyfarfodydd y Cyngor, a disgwylir iddynt ddilyn y trywydd y mae'r Deyrnas Unedig wedi cytuno i'w ddilyn. Wrth benderfynu ynghylch cyfansoddiad tîm y Deyrnas Unedig, a phwy a fydd yn cynrychioli Llywodraeth y Deyrnas Unedig, bydd y Gweinidog arweiniol yn cadw mewn cof y dylai'r Gweinyddiaethau Datganoledig gael rhan i'w chwarae yng Nghyngor y Gweinidogion lle y disgwylir cynnal trafodaeth o sylwedd am faterion sy'n debygol o gael effaith sylweddol ar eu cyfrifoldebau datganoledig.

## **Asesiad**

- 5.5.4 Rydym wedi cael tystiolaeth bod angen ystyried anghenion Cymru a bod angen i Lywodraeth y Deyrnas Unedig gynrychioli'r rhain yn ystod trafodaethau'r Undeb Ewropeaidd, yn enwedig wrth drafod cyllideb yr Undeb Ewropeaidd a'r Polisi Amaethyddol Cyffredin.
- 5.5.5 Nodwn fod Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig wedi cytuno ar y Memorandwm Dealltwriaeth am drafodaethau polisi'r Undeb Ewropeaidd ym mis Hydref 2013. Rydym yn cydnabod hefyd bod sefydlu safbwynt cytûn i'r Deyrnas Unedig cyn dechrau'r trafodaethau'n beth hynod o fuddiol. Fodd bynnag, ac ystyried yr effaith y gall y penderfyniadau hyn ei chael ar Gymru, teimlwn y gellid gwneud rhagor i ystyried buddiannau Cymru ac i'r rheini ddylanwadu'n fwy clir ar y broses drafod.
- 5.5.6 Rydym felly'n credu y dylid sefydlu is-bwyllgor o dan y Pwyllgor Rhynglywodraethol yr ydym yn ei gynnig ar gyfer Cymru. Byddai hwn yn gyfrifol am fonitro effeithiau'r Undeb Ewropeaidd ar Gymru ac am ddylanwadu arnynt. Byddem yn disgwyl i drafodaethau'r is-bwyllgor hefyd gael eu cyhoeddi, gan sicrhau felly bod penderfyniadau polisi'r Undeb Ewropeaidd yn fwy tryloyw a helpu dinasyddion Cymru i ddeall y broses benderfynu.

## **5.6 RHANNU DATA A DADANSODDIAD CYMHAROL**

### ***Y sefyllfa bresennol***

- 5.6.1 Disgrifir y berthynas ffurfiol rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig yng nghyswllt cyfnewid gwybodaeth, ystadegau ac ymchwil yn y Memorandwm Dealltwriaeth.
- 5.6.2 Mae'n pwysleisio y bydd Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig yn ceisio sicrhau bod gwybodaeth wyddonol, dechnegol a gwybodaeth am bolisiau ar gael i'r naill a'r llall mewn ffordd mor llawn ac agored a phosibl, gan gynnwys ystadegau ac ymchwil perthnasol. Mae'n dweud hefyd ei bod o fudd i'r naill a'r llall ddarparu cyngor a gwybodaeth ystadegol am faterion datganoledig a materion a gedwir yn ôl, a hynny mewn ffordd gydlynol ar draws y Deyrnas Unedig a chan gadw at safonau proffesiynol uchel.
- 5.6.3 Ceir trefniadau penodol ar gyfer cydweithio rhwng y Gweinyddiaethau Datganoledig a Llywodraeth y Deyrnas Unedig yng nghyswllt ystadegau swyddogol mewn cytundeb rhwng y gweinyddiaethau a rhwng yr Ystadegydd Cenedlaethol a Phrif Ystadegwyr y Gweinyddiaethau Datganoledig. Y tro diwethaf i'r cytundeb gael ei adolygu oedd ym mis Mehefin 2012. Gall concordatiau dwyochrog rhwng adrannau Llywodraeth Cymru ac adrannau llywodraeth y Deyrnas Unedig hefyd gynnwys trefniadau ar gyfer rhannu data.

## **Asesiad**

- 5.6.4 Cawsom dystiolaeth y dylid cael rhagor o ymgynghori a thrafod rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru wrth ddatblygu polisiau a bod angen gwell gwybodaeth gymharol a gwell dadansoddi ar yr economi a gwasanaethau cyhoeddus ar draws gwledydd a rhanbarthau'r Deyrnas Unedig, gan rannu'r wybodaeth hon rhwng llywodraethau.
- 5.6.5 Mae sicrhau cydweithio rhwng llywodraeth y Deyrnas Unedig a llywodraeth Cymru er budd pawb er mwyn rhannu'r polisiau gorau a'r arferion gorau wrth eu rhoi ar waith, yn enwedig am fod polisiau wedi dechrau ymbellhau oddi wrth ei gilydd mewn nifer o feysydd



yn sgîl datganoli. Byddai gwell data a dadansoddi cymharol yn golygu bod modd cymharu'r gwahanol ddulliau a ddefnyddir gan y gwahanol weinyddiaethau ac fe ddylai hynny ddatblygu'r potensial ar gyfer defnyddio datganoli'n 'labordy polisïau'. Yn y cyd-destun hwn, byddem yn annog y ddwy weinyddiaeth i fod yn agored i ystyried a mabwysiadu polisïau gweinyddiaethau eraill yn y Deyrnas Unedig a'r tu hwnt.

- 5.6.6 Byddai datblygu a chyhoeddi data cymharol mwy cynhwysfawr a chyson ar draws gwledydd a rhanbarthau'r Deyrnas Unedig yn gymorth i rannu data. Dylid ymdrechu i sicrhau bod data'n cael eu casglu'n gyson, er mwyn gallu cymharu tebyg at ei debyg. Un enghraifft efallai fyddai data ynglŷn ag effaith economaidd gwariant Llywodraeth y Deyrnas Unedig mewn meysydd sydd heb eu datganoli megis Amddiffyn. Dylai Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru annog pobl i rannu data a dysgu oddi wrth ei gilydd a dylai fonitro hyn.
- 5.6.7 Efallai y byddai rôl benodol yn y maes hwn i'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol a Swyddfa Archwilio Cymru. Er ein bod yn sylweddoli bod y Swyddfeydd Archwilio'n gyfrifol am osod eu blaenoriaethau eu hunain, drwy ymgynghori â Phwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus y Cynulliad Cenedlaethol a Thŷ'r Cyffredin, credwn y gallai'r ddwy chwarae rhan bwysig yn cymharu polisïau a ddilynir a chanlyniadau o ran perfformiad. Un enghraifft o arfer da oedd adroddiad y Swyddfa Archwilio Genedlaethol ym mis Mehefin 2012 am *Ofal iechyd drwy'r Deyrnas Unedig*.<sup>55</sup>

## 5.7 MATERION TRAWSFFINIOL

- 5.7.1 Mae rhannau o ranbarth y ffin rhwng Cymru a Lloegr yn ardaloedd dwys eu poblogaeth ac, ar hyd y ffin, bydd pobl yn gweithio ac yn cael gwasanaethau yng Nghymru neu yn Lloegr heb boeni fawr ddim am y ffin weinyddol. Rydym wedi ystyried hyn wrth lunio ein hargymhellion.
- 5.7.2 Rhaid i Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig gydweithio'n glos i sicrhau bod anghenion pobl a busnesau ar ddwy ochr y ffin yn cael eu hystyried wrth ddatblygu polisïau a'u rhoi ar waith. Rydym wedi crybwyll y materion hyn drwy gydol yr adroddiad, er enghraifft yng nghyswllt iechyd.
- 5.7.3 Mae nifer o faterion trawsffiniol megis gofal iechyd, gwasanaethau cyhoeddus a chysylltiadau ffyrdd a rheilffyrdd rhwng Cymru a Lloegr wedi bod yn destun dadl ddiweddar yn Nhŷ'r Cyffredin<sup>56</sup> ac wedi cael eu hystyried gan y Pwyllgor Materion Cymreig.<sup>57</sup>
- 5.7.4 Er ein bod yn ymwybodol bod protocolau rhynglywodraethol ar gael mewn meysydd penodol megis iechyd, awgrymwyd wrthym fod angen sicrhau bod cwynion yn cael eu trafod yn ddi-oed ac mewn ffordd effeithiol. Daw hyn yn bwysicach byth wrth i ragor o bwerau gael eu datganoli. Cytunwn a chredwn y dylid sefydlu is-bwyllgor o dan y Pwyllgor Rhynglywodraethol newydd i Gymru a gynigir ym mharagraff 5.3.4 i ystyried a datrys materion trawsffiniol pan na chaiff y rhain eu datrys drwy sianelau arferol.

---

<sup>55</sup> Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol (2012) *Healthcare across the UK: a comparison of the NHS in England, Scotland, Wales and Northern Ireland*.

<sup>56</sup> Er enghraifft, ar ofal iechyd trawsffiniol, Tŷ'r Cyffredin (25 Mehefin 2013) *Adroddiad Swyddogol*, Colofn 274.

<sup>57</sup> Er enghraifft, Y Pwyllgor Materion Cymreig (2010) *Tenth Report - Cross-border provision of public services for Wales: follow-up a'r Pwyllgor Materion Cymreig (2013) Third Report - Crossing the border: road and rail links between England and Wales*.



## Argymhellion

- A.3 Dylai'r ddwy Lywodraeth restru a dosbarthu canllawiau arferion da sy'n ymwneud â'r berthynas rhwng y llywodraethau a meysydd i'w datblygu gan ddefnyddio'r enghreifftiau a gyflwynwyd inni. Dylent hefyd adolygu'n rheolaidd y nodiadau cyfarwyddyd sydd ar gael eisoes.
- A.4 Dylid darparu cod ymarfer statudol ynglŷn â'r berthynas rhwng y llywodraethau mewn Deddf Llywodraeth Cymru newydd.
- A.5 Byddai'n gymorth petai'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol a Swyddfa Archwilio Cymru yn archwilio ar y cyd y berthynas rhwng y llywodraethau. Gellid cyflwyno adroddiad am yr archwiliad hwn i'r Pwyllgor Materion Cymreig ac i'r pwyllgor cyfatebol yn y Cynulliad Cenedlaethol a allai wedyn, o bryd i'w gilydd, gyd-adolygu'r cyfathrebu a'r ymgysylltu rhwng y llywodraethau
- A.6 Dylai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig sefydlu Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru, gydag is-bwyllgorau ar wahân yn gefn iddo petai angen. Dylai'r pwyllgor oruchwylio sut y bydd setliad datganoli Cymru yn gweithio drwy wneud y canlynol:
- geisio symleiddio'r model datganoli presennol, a bwrw ymlaen â'r broses o symud tuag at fodel cadw pwerau yn ôl;
  - ystyried cynigion manwl a godir yn y dyfodol i newid y ffin datganoli;
  - datrys anghytundebau heb orfod rhoi'r broses lawn o ddatrys anghydfod ar waith;
  - monitro datblygiadau'r Undeb Ewropeaidd sy'n effeithio ar Gymru; a
  - datrys materion trawsffiniol.
- A.7 Dylai fod mecanwaith cyfryngu i ddatrys anghydfodau rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig ynglŷn â chymhwysedd deddfwriaethol Biliau sy'n cael eu pasio gan y Cynulliad Cenedlaethol cyn ystyried cyfeirio'r mater at y Goruchaf Lys.
- A.8 I wella canlyniadau wedi'u seilio ar dystiolaeth, dylai'r ddwy Lywodraeth:
- gydweithredu â Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon i gyhoeddi data cymharol mwy cynhwysfawr a chyson ac i ddadansoddi canlyniadau gwasanaethau cyhoeddus ac economaidd drwy wledydd a rhanbarthau'r Deyrnas Unedig. Dylid seilio hyn ar ffynonellau data sydd ar gael eisoes cyn belled ag sy'n bosibl; ac
  - ystyried yr hyn sy'n gweithio'n dda o ran polisiau, gan ddysgu oddi wrth ei gilydd, gyda'r nod o wella gwasanaethau cyhoeddus a'r economi, yn enwedig drwy adeiladu ar waith Swyddfa Archwilio Cymru a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol.

## 5.8 CRYNODEB

- 5.8.1 Mae'r dystiolaeth yn awgrymu bod pobl Cymru yn awyddus i weld y ddwy Lywodraeth gydweithio'n fwy clos er budd Cymru. Er bod lluo o enghreifftiau o arferion da, mae lle i wella. At hynny, mae pobl am wybod sut mae Cymru yn ei wneud o'i chymharu â rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig a sut y gallwn ddsygu oddi wrth ein gilydd beth sy'n gweithio orau.
- 5.8.2 Rydym yn gwneud nifer o argymhellion i gryfhau'r mecanweithiau presennol ar gyfer gwella cysylltiadau rhwng y ddwy Lywodraeth, ar sail parch y naill at y llall a hwnnw'n barch cydradd. Mae'r rhain yn cynnwys nodi a lledaenu arferion da a meysydd i'w gwella ac efallai yr hoffai'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol a Swyddfa Archwilio Cymru gynnal cydarchwiliad ar gysylltiadau rhynglywodraethol. Er mwyn cryfhau'r mecanweithiau presennol, dylid darparu ar gyfer cod ymarfer statudol ar gysylltiadau rhynglywodraethol mewn Deddf Llywodraeth Cymru newydd.
- 5.8.3 Rydym hefyd yn argymhell sefydlu mecanwaith ffurfiol i oruchwylio setliad datganoli Cymru ar ffurf pwyllgor Rhynglywodraethol i Gymru, sy'n cynnwys Gweinidogion y Deyrnas Unedig a Gweinidogion Cymru. Dylai'r Pwyllgor fod yn gyfrifol am symleiddio setliad datganoli presennol Cymru gan gynnwys proses symud tuag at fodel cadw pwerau yn ôl; ystyried cynigion manwl i newid ffiniau datganoli; monitro a dylanwadu ar effeithiau'r Undeb Ewropeaidd ar Gymru, delio â materion trawsffiniol a datrys anghydfodau.
- 5.8.4 Dylai'r ddwy Lywodraeth ymroi i broses gyfryngu o dan arweiniad rhywun sydd wedi dal swydd farnwrol uchel cyn cyfeirio Bil at y Goruchaf Lys.
- 5.8.5 At hynny, dylid sicrhau cydweithio rhwng y ddwy Lywodraeth er mwyn rhannu'r polisïau gorau a'r arferion gorau wrth eu rhoi ar waith. Dylai gweinyddiaethau fod yn agored i fabwysiadu arferion a pholisïau da oddi wrth ei gilydd. Dylid ategu hyn drwy ddatblygu data cymharol mwy cynhwysfawr am berfformiad ar draws gwledydd a rhanbarthau'r Deyrnas Unedig.

# Pennod 6 - Pwerau economaidd

## 6.1 GOLWG GYFFREDINOL

- 6.1.1 Yn y bennod hon, rydym yn sôn am y trefniadau datganoli presennol gyda golwg ar yr economi, yn rhoi braslun o'r dystiolaeth a gyflwynwyd inni ac yn defnyddio ein hegwyddorion i bwysu a mesur a ddylid newid unrhyw beth yn y maes hwn.
- 6.1.2 Yn ein hadroddiad yn Rhan I, gwnaethom nifer o argymhellion i gryfhau economi Cymru drwy ddatganoli pwerau trethu a benthyca penodol a newidiadau eraill, gyda golwg ar gymell twf economaidd. Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi derbyn yn llawn neu'n rhannol ein hargymhellion i gyd heblaw un. Yn y bennod hon, ystyrir a oes lle i gyflwyno newidiadau i bwerau economaidd eraill.

## 6.2 PWERAU ECONOMAIDD

### *Y sefyllfa bresennol*

- 6.2.1 Mae cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cynnwys adfywio a datblygu economaidd, datblygiad cymdeithasol cymunedau a hyrwyddo cystadleurwydd. Mae nifer o swyddogaethau gweithredol wedi'u datganoli hefyd i Weinidogion Cymru, gan gynnwys pwerau i roi grantiau. Defnyddir y rhain yn bennaf i sefydlu cynlluniau cymorth i fusnesau ac ym maes cyflogaeth ac i fuddsoddi mewn seilwaith. Mae gan Weinidogion Cymru hefyd bŵer o dan adran 60 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i wneud unrhyw beth sydd yn eu barn hwy'n briodol i hyrwyddo neu i wella lles economaidd, amgylcheddol a chymdeithasol Cymru.
- 6.2.2 Mae agweddau penodol ar bolisi economaidd sydd heb eu datganoli. Mae'r rhain yn cynnwys polisiau macro-economaidd, arferion gwrth-gystadleuol, ansolfedd, safonau cynnyrch, amddiffyn defnyddwyr a masnach a rhai agweddau ar reoleiddio busnes.
- 6.2.3 Mae cyflogaeth a budd-daliadau lles yn feysydd polisi sydd heb eu datganoli a chyfrifoldeb Llywodraeth y Deyrnas Unedig yw'r rhain. Serch hynny, mae'r cyfrifoldeb am bolisi ym maes hyfforddi a sgiliau yng Nghymru wedi'i ddatganoli i Lywodraeth Cymru.
- 6.2.4 Mae gan y ddwy Lywodraeth bwerau ym maes datblygu allforion a mewnfuddsoddi. Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn cadw pwerau sy'n galluogi Masnach a Buddsoddi y Deyrnas Unedig i hyrwyddo'r Deyrnas Unedig yn ei chryswth dramor, a dilyn llwybr cydlynol wrth ymwneud â Buddsoddi Uniongyrchol Tramor.

### **Blwch 6.1: Tystiolaeth am yr economi**

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig wrthym *'Dau faes lle nad yw'r ffin datganoli'n glir yw'r cyfrifoldeb am orfodi cyfraith defnyddwyr a chynrychioli buddiannau defnyddwyr yng Nghymru. Efallai y byddai'r mater yn ei gryswth o ddiddordeb i Gomisiwn Silk, o ran y cydbwysedd rhwng blaenoriaethau ariannu awdurdodau lleol ac amddiffyn defnyddwyr ar raddfa ehangach'*. Gyda golwg ar reoleiddio, roedd yn cynnig hyn *'Drwy Fforwm Rheoleiddwyr Cymru sy'n cael ei gydlynu gan y Swyddfa Gwell Rheoleiddio ac sy'n cynnwys rheoleiddwyr cenedlaethol a lleol yng Nghymru, mae cyfle*

*ac awydd i ddatblygu dull rheoleiddio cydlynol a chyson'. Wrth sôn am fewnfuddsoddi, dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig 'Mae Llywodraeth Cymru, drwy ei thîm masnach a buddsoddi, yn darparu ei chymorth a'i rhaglenni ei hun (a llwybr hefyd at gymorth cenedlaethol gan Fasnach a Buddsoddi'r Deyrnas Unedig) i ddiwallu anghenion allforwyr yng Nghymru ac i hyrwyddo Cymru ymhlith buddsoddwyr tramor'.*

*Cynigiodd Llywodraeth Cymru yn ei thystiolaeth hithau 'Wrth gadw materion trethu, dylid gwneud Eithriad er mwyn galluogi'r Cynulliad i ddeddfu ar drethi datganoledig (gan gynnwys eu casglu a'u rheoli) yng ngoleuni Adroddiad Cyntaf y Comisiwn ar bwerau cyllidol i'r Cynulliad, Dylai'r Eithriad hefyd ganiatáu i'r Cynulliad ddeddfu ar yr Ardoll Seilwaith Cymunedol (CIL).' Wrth sôn am amddiffyn defnyddwyr, dywedodd 'Dylai hyn fod yn fater a gedwir yn San Steffan, er y dylid cynnal cymhwysedd presennol y Cynulliad mewn perthynas â bwyd, amaethyddiaeth a chynhyrchion garddwriaethol, pysgod a chynhyrchion pysgod, hadau, gwrteithiau a phlaladdwyr, a chynrychioli defnyddwyr dŵr, ac felly hefyd swyddogaethau gweithredol Gweinidogion Cymru mewn perthynas â Llais Defnyddwyr (Cymru) a chynghorau defnyddwyr dŵr a thrafnidiaeth gyhoeddus'.*

*Dywedodd Sefydliad Bevan 'Mae lle i ddatganoli pwerau dros raglenni cyflogaeth e.e. y Rhaglen Waith, ac fe ddadleuwyd hyn cyn belled yn ôl ag yn 2007 yn ein hadroddiad 'Setting the Agenda', er mwyn eu cysoni'n well ag amgylchiadau'r farchnad lafur leol, â chynlluniau datblygu economaidd lleol ac â'r ddarpariaeth addysg a hyfforddiant'.*

*Barn Unite Cymru oedd 'Rhaid i unrhyw benderfyniadau ynglŷn â newidiadau i'r setliad datganoli neu ehangu pwerau datganoledig fod o fudd economaidd i Gymru ac i bobl Cymru yn ogystal ag o fudd cyfansoddiadol'.*

*Dywedodd Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru 'I gloi, mae Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru yn credu nad yw'r sefyllfa fel y mae, yn aml iawn, yn sicrhau'r canlyniadau gorau i fusnesau yng Nghymru. Mae Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru yn sefydliad sy'n rhoi'r flaenoriaeth i feithrin amgylchedd busnes sy'n addas ar gyfer twf. Mae'n amlwg bod y setliad datganoli presennol yn golygu bod yr amcan hwn yn un anodd ei wireddu'.*

*Dywedodd Llais Defnyddwyr Cymru: 'Ym mis Rhagfyr 2011, cyhoeddodd y Pwyllgor Materion Cymreig ei adroddiad am sut y caiff buddiannau defnyddwyr eu cynrychioli yng Nghymru. Un o argymhellion yr adroddiad hwn oedd y dylai'r Llywodraeth adolygu'r trefniadau newydd ar gyfer cynrychioli defnyddwyr ddwy flynedd ar ôl eu rhoi ar waith. Roedd yn argymhell y dylai'r adolygiad hwnnw ystyried a fyddai datganoli'r cyfrifoldeb am faterion defnyddwyr i Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn briodol neu beidio. Rydym yn galw ar y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru i ystyried y mater hwn pan fydd yn adolygu pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru'.*

*Dadleuai'r Dr Andrew Crawley, Prifysgol Illinois Urbana-Champaign a'r Athro Max Munday, Ysgol Fusnes Caerdydd 'Mae diffyg modelu economaidd ar gael ar gyfer Cymru. Mae'r broblem yn un driphlyg: mae angen mwy o ledaenu data gan y llywodraeth a'r Swyddfa Ystadegau Gwladol, mae angen adeiladu modelau rhanbarthol manwl i ddefnyddio'r data hyn, ac yn olaf, mae angen i'r rheini sydd yn y llywodraeth ac academyddion gydweithio rhagor i ddatblygu'r wybodaeth orau bosibl'.*

*Dadleuai'r Athro James Foreman-Peck, Prifysgol Caerdydd 'Ni ddylid ymestyn pwerau llywodraeth Cymru, o leiaf nes bod y perfformiad wedi gwella'n sylweddol'.*

6.2.5 I roi ychydig o gefndir, mae Blwch 6.2 yn rhestru rhai o ystadegau allweddol economi Cymru.

### **Blwch 6.2: Ffeithiau pwysig am yr economi**

- Cyfrannodd Cymru 3.4 y cant o werth ychwanegol crynswth y Deyrnas Unedig yn 2012. Mae gwerth ychwanegol crynswth y pen Cymru yn is nag y mae yn yr Alban, yng Ngogledd Iwerddon ac mewn unrhyw un o ranbarthau Lloegr. Cynyddodd y gwerth ychwanegol crynswth yn gyflymach nag a wnaeth yn Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon rhwng 2011 a 2012.<sup>58</sup>
- Roedd cynhyrchiant llafur (gwerth ychwanegol crynswth fesul awr a weithir) 16.1 y cant yn is na'r cyfartaledd yn y Deyrnas Unedig.
- Incwm aelwydydd crynswth i'w wario<sup>59</sup> trigolion Cymru, sef £14,129 y pen, oedd y pedwerydd isaf o blith yr Alban, Gogledd Iwerddon, Cymru a rhanbarthau Lloegr.
- Y gyfradd gyflogaeth oedd 70.7 y cant yn nhrydydd chwarter 2013, o'i chymharu â 72.0 y cant yn y Deyrnas Unedig.<sup>60</sup>
- Ym mis Ebrill 2011,<sup>61</sup> enillion wythnosol crynswth cymedrig gweithwyr amser llawn ar gyfraddau oedolion a oedd yn preswyllo yng Nghymru oedd £452, sy'n cymharu â £485 yn yr Alban a £446 yng Ngogledd Iwerddon a'r cyfartaledd yn y Deyrnas Unedig, £498.
- O ran gwariant cyhoeddus, roedd y gwariant y pen yng Nghymru ar faterion economaidd 41 y cant yn uwch na'r cyfartaledd yn y Deyrnas Unedig yn 2011-12.<sup>62</sup>

### **Asesiad**

6.2.6 Mae gwella perfformiad yr economi'n flaenoriaeth o bwys i Lywodraeth Cymru ac i Lywodraeth y Deyrnas Unedig. Nid oes neb wedi galw am newidiadau sylfaenol i sut y mae pwerau economaidd wedi'u dyrannu rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru.

6.2.7 Ar sail y dystiolaeth rydym wedi'i chael a chan ystyried pwysigrwydd hanfodol yr undeb ariannol ac economaidd i Gymru ac i farchnad economaidd sengl y Deyrnas Unedig, ein barn ni yw na ddylid ar y cyfan newid sut y dyrennir pwerau ac y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig gadw pwerau macro-economaidd a micro-economaidd pwysig.

6.2.8 Ar y llaw arall, mynegwyd pryderon am berfformiad gwael economi Cymru a'r diffyg budd economaidd ymddangosiadol yn sgil datganoli. Trafodwn hyn ym Mhennod 16.

### **Rhaglenni cyflogaeth**

6.2.9 Y newid mwyaf a awgrymwyd ar gyfer pwerau economaidd yn y dystiolaeth a gawsom oedd y ddadl o blaid datganoli rhaglenni cyflogaeth yr Adran Gwaith a Phensiynau, pwerau sydd wedi'u datganoli yng Ngogledd Iwerddon. Gwerir oddeutu £130 miliwn y flwyddyn ar

<sup>58</sup> Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (Rhag 2013) *Regional Gross Value Added (Income Approach)*.

<sup>59</sup> Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (Ebrill 2013) - Incwm Aelwydydd Crynswth i'w Wario - Rhanbarthol (2011)

<sup>60</sup> Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (2013) *Arolwg o'r Gweithlu*.

<sup>61</sup> Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (Mawrth 2012) - 2011 Arolwg Blynnyddol o Oriau ac Enillion (wedi'i seilio ar y Dosbarthiad Galwedigaethol Safonol, 2010)

<sup>62</sup> Trysorlys EM (2013) *Dadansoddiadau Ystadegol o Wariant Cyhoeddus*.

bolisiau cyflogaeth yng Nghymru. Y ddadl yr ydym wedi'i chlywed yw y byddai datganoli'n galluogi Llywodraeth Cymru i fynd i'r afael mewn ffordd fwy cyfannol â chyflogaeth a hyfforddiant. Rydym hefyd wedi clywed y farn groes i hynny sef y byddai datganoli'n tueddu i wanhau'r dull Prydain-gyfan o ymdrin â'r farchnad lafur sengl a'r credydau treth a'r budd-daliadau sy'n gysylltiedig â hynny. Nodwn y byddai datganoli rhaglenni cyflogaeth yn mynd y tu hwnt i'r trefniadau datganoli presennol yn yr Alban.

- 6.2.10 Nid yw'n glir a fyddai Cymru ar ei hennill ynteu ar ei cholled petai rhaglenni cyflogaeth yn cael eu datganoli. Petaent yn cael eu datganoli, ni fyddent yn cael eu hariannu rhagor yn unol â'r ddarpariaeth sy'n ofynnol gan Gymru, ond yn ôl cyfran sy'n cyfateb i boblogaeth Cymru. Ar hyn o bryd, mae cyfran uwch o bobl Cymru yn cymryd rhan mewn rhaglenni cyflogaeth na'i chyfran o'r boblogaeth. Byddai hyn yn cael ei adlewyrchu yn y swm a drosglwyddid gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig i Lywodraeth Cymru. Yna, ac edrych tua'r dyfodol, petai cyfraddau diweithdra Cymru yn codi neu'n gostwng fwy neu lai'n unol â thuaddiadau'r Deyrnas Unedig, ni fyddai'r effaith y naill ffordd neu'r llall yn debygol o fod yn sylweddol.
- 6.2.11 Wedi pwyso a mesur, nid ydym yn argymhell datganoli rhaglenni cyflogaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig, a chofio pa mor bwysig yw cynnal trefniant cydlynol o ran budd-daliadau, ond dylid cadw golwg ar hyn.
- 6.2.12 Mae'r dystiolaeth hefyd wedi tynnu sylw at y rhaniad ar hyn o bryd o ran pwerau sy'n gysylltiedig â rhaglenni hyfforddi a chyflogaeth a bod angen eu cydlynu'n well. Yn sgîl hyn, mae'r ddwy Lywodraeth wedi creu nifer o raglenni a chynlluniau cyflogaeth gwahanol y bwriedir iddynt agor y drws ar gyfleoedd i gael gwaith. Fe all hyn arwain at ganfyddiad bod diffyg cydweithio rhwng y ddwy lywodraeth ac yn y pen draw, fe allai achosi dryswch i bobl sy'n ceisio gwaith ac i gyflogwyr yng Nghymru.
- 6.2.13 Nodwn fod y Pwyllgor Materion Cymreig yn codi'r pryder hwn yn ei adroddiad am y Rhaglen Waith yng Nghymru.<sup>63</sup> Mae'r adroddiad hwnnw'n tynnu sylw at nifer o broblemau a allai godi petai rhaglenni cyflogaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig a rhai Llywodraeth Cymru ar wahân ac yn anghydnaws â'i gilydd a'r dryswch a achosid i gyflogwyr a phobl sy'n ceisio gwaith petai gwahanol gynlluniau'n cael eu gweithredu gan y ddwy lywodraeth.
- 6.2.14 Credwn y dylid sicrhau gwell cydlynu rhwng y ddwy Lywodraeth gyda golwg ar raglenni cyflogaeth er mwyn sicrhau nad yw pobl sy'n ceisio gwaith yng Nghymru yn cael yr wybodaeth anghywir neu'n wynebu rhwystrau. Dylai'r ddwy Lywodraeth ystyried sut y gellid sicrhau'r cydlynu hwn, ac, wrth wneud hynny, dylent ystyried a allai Llywodraeth Cymru chwarae mwy o ran wrth weinyddu polisiau'r Adran Gwaith a Phensiynau er budd pobl sy'n ceisio gwaith a chyflogwyr yng Nghymru.

### ***Amddiffyn defnyddwyr***

- 6.2.15 Credwn y dylai defnyddwyr Cymru barhau i elwa o'r cyngor cynhwysfawr ac arbenigol a ddarperir gan gyrff sy'n gweithredu ar lefel y Deyrnas Unedig neu Brydain Fawr gyfan. Mae llawer o'r fframwaith deddfwriaethol ar gyfer amddiffyn defnyddwyr yn cael ei bennu gan ddeddfwriaeth Ewrop.
- 6.2.16 Nid ydym wedi cael tystiolaeth yn dadlau o blaid trosglwyddo cymhwysedd presennol y Cynulliad Cenedlaethol yng nghyswllt amddiffyn defnyddwyr yn ôl i Lywodraeth y Deyrnas

---

<sup>63</sup> Pwyllgor Materion Cymreig (2013) - *Third Report - The Work Programme in Wales*



Unedig. Mae'r un peth yn wir am swyddogaethau gweithredol Gweinidogion Cymru ym maes cynrychioli defnyddwyr a'r cynghorau defnyddwyr ar gyfer dŵr a thrafnidiaeth gyhoeddus.

- 6.2.17 Serch hynny, credwn nad yw'r maes hwn yn dryloyw ac y byddai o fudd i'r ddwy Lywodraeth a'r cyrff sydd â diddordeb yn y maes archwilio'r posibiladau i symleiddio sut mae cyfrifoldebau'n cael eu rhannu ar hyn o bryd. Nodwn y diwygiadau presennol a gyfeiriwyd atom gan Llais Defnyddwyr (Cymru) - bydd yn bwysig sicrhau bod buddiannau Cymru'n cael eu hadlewyrchu'n llawn yn y diwygiad hwn. Efallai yr hoffai'r ddwy Lywodraeth a'r cyrff sydd â budd yn hyn archwilio'r posibiladau ar gyfer symleiddio'r ffordd y mae cyfrifoldebau'n cael eu rhannu ar hyn o bryd ym maes amddiffyn defnyddwyr.

### **Rheoleiddio a mewnfuddsoddi**

- 6.2.18 Rydym wedi clywed y farn, drwy Fforwm Rheoleiddwyr Cymru sy'n cynnwys rheoleiddwyr cenedlaethol a lleol yng Nghymru ac sy'n cael ei gydlynw gan y Swyddfa Gwell Rheoleiddio, fod cyfle ac awydd i ddatblygu dull rheoleiddio cydlynol a chyson i reoleiddio. Mae gan y ddwy Lywodraeth gyfrifoldebau rheoleiddio sy'n effeithio ar fusnesau yng Nghymru. Rydym wedi clywed gan fusnesau bod angen osgoi beichiau diangen er mwyn sicrhau bod Cymru yn gallu cystadlu'n well; mae hyn yn berthnasol i fusnesau bach yn arbennig. Dyma faes lle y dylid cryfhau'r cydweithio gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru.
- 6.2.19 Rydym wedi clywed rhai'n poeni bod mewnfuddsoddi o dramor ar drai. Rhennir y cyfrifoldeb rhwng Masnach a Buddsoddi'r Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru. Er y gallai fod o fudd i Gymru gael ei hyrwyddo dramor gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig a chan Lywodraeth Cymru, mae lle i gydlynw pethau'n well er mwyn sicrhau bod y manteision mwyaf yn deillio o fewnfuddsoddi a chyfleoedd i allforio.
- 6.2.20 Yn fwy cyffredinol, rydym wedi clywed y ddadl bod gofyn mynd ati'n drawsffiniol mewn ffordd fwy rhagweithiol er mwyn gwella economi Cymru. Ar lefel y llywodraethau, mae gan y ddwy Lywodraeth bwerau economaidd pwysig; mae angen iddynt roi'r rheini ar waith mewn ffordd gydlynol er mwyn sicrhau'r dylanwad mwyaf, gan gynnwys sicrhau bod asiantaethau'n cydweithio'n well â'i gilydd. Trafodir hyn eto ym Mluch 6.3.

### **Bluch 6.3: Ymagwedd drawsffiniol at strategaeth economaidd**

Clywsom dystiolaeth am bwysigrwydd Cymru a Lloegr yn cydweithio er mwyn gwella'u heconomiâu, yn enwedig mewn sesiwn ar yr economi gydg arbenigwyr yn Wrecsam pan oedd cynrychiolwyr trawsffiniol yn bresennol.

Er mwyn gwella economi Cymru, mae gofyn mynd ati mewn ffordd drawsffiniol. Ar lefel y llywodraethau, mae gan y ddwy Lywodraeth bwerau economaidd pwysig y mae angen iddynt eu rhoi ar waith mewn ffordd gydlynol er mwyn sicrhau'r dylanwad gorau, gan gynnwys sicrhau bod asiantaethau'n cydweithio'n well â'i gilydd.

Ar y lefel is-ranbarthol, mae'n bwysig adeiladu ar y ffaith bod y ddwy economi wedi'u cydblethu i raddau helaeth. Er enghraifft, partneriaeth sy'n cefnogi gweithgarwch economaidd strategol yw Cynghrair Mersi a'r Ddyfrdwy sy'n pontio ffin Gogledd Cymru/Gogledd-orllewin Lloegr. Gogledd-ddwyrain Cymru, Gorrlewin Swydd Gaer a Chilgwri yw'r ardal y mae'n canolbwyntio arni, sef un o'r canolfannau gweithgynhyrchu pwysicaf yn y Deyrnas Unedig. At hynny, mae Bwrdd Uchelgais Economaidd Gogledd Cymru yn gweithio i wella mewnfuddsoddi ac i gryfhau twf economaidd yng Ngogledd Cymru.



Mae Partneriaeth y Great Western yn cynnwys cynghrair o grwpiau busnes, awdurdodau lleol ac arbenigwyr trafndiaeth ar hyd Rheilffordd y Great Western Mae'r Bartneriaeth wedi llwyddo i lobïo o blaid trydaneiddio Prif Reilffordd y Great Western i Abertawe ac wedi dadlau o blaid rhagor o uwchraddio i sicrhau bod amserau teithio rhwng Caerdydd a Llundain/Heathrow yn wythdeg munud neu'n llai.

### **Dadansoddi polisiau**

6.2.21 Yn ogystal â'r drafodaeth gyffredinol am baratoi data ym Mhennod 5, rydym hefyd wedi clywed pryderon penodol am y diffyg data economaidd a data cyllid cyhoeddus a'r diffyg gallu ym maes modelu economaidd. Mae gan yr Alban fwy o brofiad yn y meysydd hyn. Mae lle i'r ddwy Lywodraeth weithio gyda'r Swyddfa Ystadegau Gwladol a chyda'r cymunedau academiaidd a busnes i gasglu data mwy cadarn a chyfoes, ac i ddatblygu gwell modelau i ddangos sut mae economi Cymru'n gweithio. Dylai hyn arwain at well penderfyniadau polisi ynghylch pa ymyriadau yn yr economi sy'n debygol o weithio orau.

#### **Argymhellion**

- A.9 Dylai ymagwedd Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru at bolisiau cyflogaeth a hyfforddiant fod yn fwy eglur ac wedi'i chydlynu'n well. Dylai hyn gynnwys ystyried rôl Llywodraeth Cymru yn gweinyddu rhaglenni cyflogaeth yr Adran Gwaith a Phensiynau.
- A.10 A chofio mai ffin weinyddol yn unig yw hi ac nid ffin economaidd, ac o ystyried bod gan y ddwy lywodraeth yr un uchelgais i sicrhau twf economaidd, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru ystyried polisiau'r naill a'r llall mewn ffordd gydlynol wrth ddatblygu eu strategaethau economaidd i Gymru. Byddai hyn yn cynnwys ymagwedd sydd wedi'i chydlynu'n well at reoleiddio busnes a mewnfuddsoddi.
- A.11 Dylai'r ddwy Lywodraeth wella'r trefniadau casglu data economaidd am Gymru a gwella'r gallu modelu.

## **6.3 CRYNODEB**

- 6.3.1 Yn ein hadroddiad yn Rhan I, gwnaethom nifer o argymhellion i gryfhau economi Cymru drwy ddatganoli pwerau trethu a benthyca penodol a newidiadau eraill, gyda golwg ar gymell twf economaidd.
- 6.3.2 Y tu hwnt i hyn, nid ydym yn cynnig dim newid mawr i'r ffordd y dyrennir pwerau economaidd. Credwn fod lle i wneud i'r setliad datganoli weithio'n fwy effeithiol er mwyn gwella perfformiad economi Cymru. Dylai'r ddwy Lywodraeth sicrhau bod polisiau economaidd yng Nghymru yn cael eu cydlynu'n well, gan gynnwys polisiau cyflogaeth a hyfforddi.
- 6.3.3 Dylai'r ddwy Lywodraeth wella sut mae data economaidd yn cael eu cynhyrchu a'u casglu yng Nghymru a dylid gwella'r gallu modelu hefyd.

# Pennod 7 - Trafnidiaeth

## 7.1 GOLWG GYFFREDINOL

7.1.1 Yn y bennod hon, rydym yn sôn am y trefniadau datganoli presennol ar gyfer trafndiaeth, yn rhoi braslun o'r dystiolaeth a gyflwynwyd inni ac yn defnyddio ein hegwyddorion i bwysu a mesur a ddylid newid unrhyw beth yn y maes hwn.

## 7.2 Y SEFYLLFA BRESENNOL

7.2.1 Mae priffyrdd a thrafnidiaeth yn bynciau sydd wedi'u datganoli o dan Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru. Mae hyn yn cynnwys cyfrifoldeb am bontydd a thwneli, gwaith ar strydoedd, rheoli a rheoleiddio traffig, a chyfleusterau a gwasanaethau trafndiaeth.

7.2.2 Serch hynny, mae nifer o eithriadau wedi'u pennu ar gyfer pynciau Priffyrdd a Thrafnidiaeth yn Atodlen 7 lle mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn dal i gadw'r pŵer. Mae a wnelo'r rhain, yn bennaf a'r canlynol:

- hedfan;
- y rhan fwyaf o'r agweddau ar y rheilffyrdd;
- cychod;
- porthladdoedd a harbyrau;
- diogelwch trafndiaeth;
- trwyddedu gyrwyr;
- hyfforddiant gyrru;
- terfynau cyflymder; a
- rheoleiddio adeiladu ac offer cerbydau modur a threlars a'u defnyddio ar y ffyrdd.

### **Rheilffyrdd**

7.2.3 Nid yw'r rheilffyrdd wedi'u datganoli ac eithrio cymorth ariannol dan amgylchiadau arbennig.<sup>64</sup> Serch hynny, o ran cymhwysedd gweithredol, mae Ysgrifennydd Gwladol Trafnidiaeth a Gweinidogion Cymru yn gydlofnodwyr ar fasnachfaint rheilffyrdd Cymru a'r Gororau, sydd ar hyn o bryd yn cael ei gweithredu gan Drenau Arriva Cymru. Rhennir y cyfrifoldebau rhwng y ddwy Lywodraeth dan drefniadau llywodraethu Cytundeb y Cydbartion.

7.2.4 Mae'r buddsoddi cyfalaf yn rhwydwaith y rheilffyrdd yng Nghymru yn cael ei ddarparu gan Network Rail ac fe'i pennir a'i ariannu gan Adran Drafndiaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar sail Cymru a Lloegr drwy broses y Fanyleb Allbwn Lefel Uchel. Mae rhwydwaith y rheilffyrdd yng Nghymru, sef Llwybr Cymru yn ôl y diffiniad,<sup>65</sup> yn cynnwys Cymru a rhannau o Loegr, gan gynnwys Henffordd, Llwydlo a'r Amwythig. Mae gan Lywodraeth Cymru bwerau hefyd i brynu gwasanaethau ychwanegol i Gymru drwy fasnachfreintiau a osodir

<sup>64</sup> Yn ogystal â diogelwch trafndiaeth a threftadaeth y rheilffyrdd

<sup>65</sup> Network Rail - *Manylebau Rhwydwaith 2012 Cymru*

gan yr Adran Drafnidiaeth, ac i fuddsoddi mewn seilwaith yng Nghymru neu yn Lloegr at 'ddibenion Cymru'.

### **Porthladdoedd**

- 7.2.5 Nid yw polisi porthladdoedd wedi'i ddatganoli yng Nghymru, ac eithrio'r harbyrau pysgota bychain a'r harbyrau hamdden. Mae porthladdoedd yng Nghymru wedi'u cynnwys yn Natganiad Polisi Cenedlaethol Llywodraeth y Deyrnas Unedig, sy'n berthnasol i brosiectau seilwaith porthladdoedd sydd o Bwys Cenedlaethol ac i geisiadau llai sy'n cael eu trafod gan y Sefydliad Rheoli Morol.
- 7.2.6 Mae 32 o leoliadau porthladdoedd yng Nghymru a'r rheini'n amrywiaeth o borthladdoedd a reolir gan ymddiriedolaethau neu gynghorau a rhai preifat. Ymhlith y porthladdoedd y mae ymddiriedolaethau'n gyfrifol amdanynt yng Nghymru mae Aberdaugleddau, Castell-nedd, Casnewydd (Afon Wysg), Caernarfon ac ymddiriedolaethau llai megis Saundersfoot. Ymhlith y porthladdoedd preifat, mae porthladd y Barri, Casnewydd, Port Talbot ac Abertawe (Associated British Ports) Caergybi ac Abergwaun (Stena Line) a phorthladd Mostyn (annibynnol). Awdurdodau lleol sy'n gyfrifol am borthladdoedd miwnisipal, megis Conwy.
- 7.2.7 Dynodir Caerdydd a Chasnewydd yn borthladdoedd "craidd" o dan gynigion y Comisiwn Ewropeaidd ar gyfer y Rhwydwaith Trafnidiaeth Traws-Ewropeaidd, oherwydd eu bod yn delio â mwy nag 1% o'r holl draffig sy'n mynd drwy borthladdoedd morol yr Undeb Ewropeaidd. Mae'r Comisiwn Ewropeaidd hefyd wedi cytuno i gynnwys Aberdaugleddau ar ôl cael cynnig ar y cyd gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru. Mae porthladdoedd Abertawe, Abergwaun a Chaergybi yn rhan o rwydwaith ehangach "cynhwysfawr" TEN-T, oherwydd bod pob un ohonynt yn ymdrin â mwy na 0.1% o gyfanswm traffig porthladdoedd morol yr Undeb Ewropeaidd.

### **Traffig**

- 7.2.8 Nid yw'r materion a ganlyn sy'n ymwneud â safonau cerbydau a rheoli traffig wedi'u datganoli:
- darpariaethau ar gyfer treth car, safonau a diogelwch ceir;
  - rheoleiddio safonau'r traffyrdd a'r ffyrdd;
  - trwyddedu gyrwyr, gyrwyr dan hyfforddiant a hyfforddwyr gyrru;
  - yswiriant;
  - trwyddedu cerbydau gwasanaethau cyhoeddus a gyrwyr cerbydau nwyddau trwm;
  - materion diogelwch; a
  - throseddau traffig y ffyrdd.
- 7.2.9 Nid yw fframwaith y terfyn cyflymder cyffredinol, gan gynnwys gosod terfynau cenedlaethol ar gyfer gwahanol fathau o ffyrdd, wedi'i ddatganoli ychwaith. Mae Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am bennu'r terfynau cyflymder lleol ar rwydwaith y traffyrdd a'r priffyrdd yng Nghymru. Yr awdurdodau priffyrdd lleol sy'n gyfrifol am bennu'r terfynau cyflymder ar rwydwaith y ffyrdd lleol yng Nghymru ond rhaid iddynt gadw mewn cof y canllawiau ar gyfer gosod terfynau cyflymder lleol a gyhoeddir gan Lywodraeth Cymru.
- 7.2.10 Penodir Comisiynydd Traffig Cymru a Gorllewin Canolbarth Lloegr gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Drafnidiaeth. Mae'r comisiynwyr yn statudol annibynnol o ran eu swyddogaethau trwyddedu. Mewn perthynas â thraffig a defnyddio ffyrdd preifat, mae'r

Comisiynydd Traffig yn gyfrifol am y canlynol: trwyddedu gweithredwyr Cerbydau Nwyddau Trwm a bysiau a choetsys (Cerbydau Gwasanaethau Cyhoeddus) a chymryd camau yn erbyn gyrwyr Cerbydau Nwyddau Trwm a Cherbydau Gwasanaethau Cyhoeddus o dan amgylchiadau penodol.

- 7.2.11 O dan y Concordat rhwng Adran Drafnidiaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru, mae gan Lywodraeth Cymru rôl ffurfiol wrth benodi Comisiynydd Traffig Cymru a Gorllewin Canolbarth Lloegr. Mae gofyn i Gomisiynydd Traffig Cymru a Gorllewin Canolbarth Lloegr gysylltu'n rheolaidd â Llywodraeth Cymru.

### **Ffyrdd**

- 7.2.12 Mae Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am ddarparu a chynnal ffyrdd yng Nghymru, ac mae'r Asiantaeth Priffyrdd yn cyflawni'r swyddogaethau cyfatebol yn Lloegr ar gyfer y rhwydwaith ffyrdd strategol. Mae gan yr Asiantaeth Priffyrdd gytundeb â Llywodraeth Cymru i ddarparu gwasanaethau ar gyfer Pont Hafren i gyd, gan gynnwys y rhan ohoni sydd yng Nghymru.
- 7.2.13 Mae ariannu'r rhwydwaith ffyrdd yn fater sydd wedi'i ddatganoli, ac nid oes dim hanes o ddarparu cymorthdaliadau trawsffiniol at ddibenion trafnidiaeth. Dim ond lle bydd cynllun wedi croesi'r ffin yn ffisegol y mae arian wedi cael ei drosglwyddo'n uniongyrchol o'r naill awdurdod cenedlaethol i'r llall.
- 7.2.14 Adran Drafnidiaeth y Deyrnas Unedig sy'n gyfrifol am Bontydd Hafren ac ar hyn o bryd maent yn cael eu cynnal gan gwmni preifat dan gonsesiwn, Severn River Crossings plc. Disgwylir i'r consesiwn presennol gyda Severn River Crossings ddod i ben yn 2018.

### **Trafnidiaeth Bysiau**

- 7.2.15 Deddf Trafnidiaeth 1985 oedd y fframwaith ar gyfer system drafnidiaeth bysiau Cymru sy'n system sydd wedi'i dadreoleiddio ac wedi'i phreifateiddio gan mwyaf. Ar wahân i safonau penodedig i sicrhau diogelwch a chymhwysedd, mae rhwydd hyn i weithredwyr bysiau ddarparu gwasanaethau fel y mynnant.
- 7.2.16 Llywodraeth y Deyrnas Unedig sy'n bennaf gyfrifol am unrhyw reoleiddio sydd ar waith ar wasanaethau bysiau ond un Eithriad penodol i'r cyfrifoldebau datganoledig yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 yw "Cofrestru gwasanaethau bysiau lleol". Bydd y Comisiynydd Traffig yn rhoi trwyddedau i weithredwyr, yn cofrestru gwasanaethau bysiau lleol, yn gosod safonau prydlondeb ac yn archwilio cwmnïau bysiau nad ydynt yn cyflawni eu dyletswyddau.

### **Tacsis a Cherbydau Hurio Preifat**

- 7.2.17 Nid yw'r pŵer i ddeddfu ar reoleiddio tacsis a cherbydau hurio preifat wedi'i ddatganoli. Yr awdurdodau lleol yng Nghymru sy'n gyfrifol am weinyddu rheoleiddio tacsis a cherbydau hurio preifat gan ddilyn y canllawiau arferion gorau a gyhoeddwyd gan Adran Drafnidiaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig.

### **Hedfan**

- 7.2.18 Mae hedfan, trafnidiaeth awyr, meysydd awyr ac awyrdromau wedi'u rhestru'n Eithriad i'r cyfrifoldebau datganoledig yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006. Serch hynny, mae yna eithriadau i'r Eithriad hwn, a'r rheini'n berthnasol i ddarparu cymorth ariannol i ddarparwyr neu i ddarpar ddarparwyr gwasanaethau trafnidiaeth awyr, cyfleusterau neu wasanaethau meysydd awyr; cyhoeddi strategaethau am ddarparu gwasanaethau awyr; a rheoleiddio defnyddio awyrennau sy'n cludo anifeiliaid am resymau lles neu amgylcheddol.

7.2.19 O dan Adran 11 o Ddeddf Trafnidiaeth (Cymru) 2006, mae gan Lywodraeth Cymru bwerau gweithredol hefyd i ddarparu cymorth ariannol ar gyfer gwasanaethau trafndiaeth awyr (ar gyfer teithwyr neu nwyddau) os yw'n meddwl na fyddai'r gwasanaeth neu'r cyfleusterau'n cael eu darparu heb y cymorth hwnnw. Mae Llywodraeth Cymru wedi caffael maes awyr Caerdydd yn ddiweddar. Dyma'r unig faes awyr mawr yng Nghymru.

### **Gwario ar drafndiaeth**

7.2.20 Yn 2012-2013 (y flwyddyn ddiweddaraf sydd ar gael), roedd gwariant y pen ar drafndiaeth gyhoeddus yng Nghymru 23 y cant yn uwch nag yn Lloegr, a dim ond yn Llundain ac yn yr Alban yr oedd y gwariant yn uwch nag yng Nghymru. Gwariwyd y rhan fwyaf ohono ar ffyrdd a rheilffyrdd. Gwariwyd £446m gan Lywodraeth Cymru, £478m gan lywodraeth leol a £195m gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig.<sup>66</sup>

#### **Blwch 7.1: Tystiolaeth am Drafndiaeth**

Canfu ein harolwg barn fod 88 y cant o blaid datganoli'r ffyrdd (ac o blaid parhau â'r drefn honno). Yn ein holiadur, dim ond 5 y cant oedd yn dymuno i drafndiaeth bysiau yng Nghymru gael ei rheoli gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig a dim ond 23 y cant a oedd yn dymuno i drafndiaeth y rheilffyrdd gael ei rheoli gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig.

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Efallai yr hoffai'r Comisiwn ystyried y ffin datganoli yng nghyswllt y porthladdoedd, gan nodi y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig gadw'r cyfrifoldeb am faterion uwchgenedlaethol. Byddai'r Llywodraeth yn falch petai'r Comisiwn yn ystyried y ffin datganoli ar hyn o bryd ar gyfer y rheilffyrdd, a'r posibiladau ar gyfer newid y trefniadau hynny. Mae dau lwybr drwy Gymru yn ffurfio rhan o'r rhwydwaith ffyrdd traws-Ewropeaidd: yr M4 a'r ffyrdd sy'n bwydo iddi (yr A48 a'r A4) i Abergwaun yn y de, sy'n rhan o'r llwybr o Felixstowe i Iwerddon a'r A55 yn y gogledd, sy'n rhan o'r llwybr o Gaerdybi i Immingham. Efallai yr hoffai'r Comisiwn ystyried a ellid gwella'r trefniadau presennol ar gyfer cynnal ac uwchraddio llwybrau hyn yng Nghymru, yn enwedig yng nghyd-destun y cyfrifoldebau am brosiectau ar raddfa fawr i uwchraddio a gwella'r llwybrau hyn. Efallai yr hoffai'r Comisiwn archwilio datganoli, neu ragor o ddatganoli, yng nghyswllt rheoleiddio gwasanaethau a gweithredwyr bysiau lleol yng Nghymru.'*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Mae Llywodraeth Cymru yn ceisio pwerau ychwanegol i'r Cynulliad er mwyn hyrwyddo diogelwch ar y ffyrdd a gwella gwasanaethau cludiant cyhoeddus yng Nghymru. Dylid ymestyn pwerau presennol y Cynulliad (os oes angen, drwy Eithriadau priodol i'r pwerau a gedwir), a nodir yn Atodlen 7, er mwyn rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad mewn perthynas â chyfyngiadau cyflymder, rheoleiddio bysiau, rheoleiddio tacsis a phorthladdoedd. Rydym hefyd yn gweld sgôp ar gyfer newid yn gysylltiedig â'r rheilffyrdd.'*

Dywedodd prosiect y DG Undeb sy'n Newid wrthym: *'Rhai o'r cyfrifoldebau newydd a fyddai'n hwyluso polisi trafndiaeth integredig fyddai: polisi trafndiaeth gyhoeddus; rheoleiddio'r diwydiant trenau a bysiau; buddsoddi yn y rheilffyrdd (gan bennu'r rhyngwyneb gweithredol ac ariannol rhwng Llywodraeth Cymru a Network Rail mewn statud a chan adlewyrchu trefniadau contract presennol yr Adran Drafndiaeth – NetworkRail ar gyfer gweithrediadau cwmnïau trenau yng Nghymru; y pwerau a ddelir*

<sup>66</sup> Trysorlys EM (2013) *Dadansoddiadau Ystadegol o Wariant Cyhoeddus*.

*ar hyn o bryd gan y Comisiynwyr Traffig; porthladdoedd; datblygu meysydd awyr a'r doll a godir ar deithwyr awyr'.*

Dadleuai'r Athro Stuart Cole, Athro Emeritws Trafnidiaeth, Canolfan Ymchwil Trafnidiaeth Cymru, Prifysgol De Cymru: *'Dyma'r blaenoriaethau i Gymru yn eu trefn: rhwydwaith trafndiaeth effeithlon ac effeithiol er mwyn ein gwneud yn gystadleuol yn rhyngwladol; datrys tagfeydd mewn trefi; ffordd rwydd a fforddiadwy i gyrraedd swyddi a gwasanaethau mewn car, ar fws ac ar drên yn enwedig o gymunedau isel eu hincwm ac ardaloedd gwledig. Er mwyn cyflawni hyn, mae angen chwyldroi'r ddarpariaeth trafndiaeth gyhoeddus'.*

Yn ôl Maes Awyr Bryste: *'Dylai Senedd y Deyrnas Unedig gadw'r pŵer dros bolisi hedfan. Serch hynny, ar lefel ymarferol, bydd y rhan fwyaf o'r penderfyniadau sy'n berthnasol i feysydd awyr a gwasanaethau awyr Cymru, os nad y cyfan ohonynt, yn cael eu gwneud o fewn y pwerau sydd wedi'u datganoli eisoes, sef y rhai sy'n berthnasol i'r system gynllunio, mynediad ar y ddaear a darparu gwasanaethau awyr'.*

Ym marn Sustrans a Sefydliad Bevan: *'Dylai Llywodraeth Cymru gael pwerau i benderfynu ynghylch lefelau cymorthdaliadau/taliadau contract ar gyfer bysiau; i benderfynu am lwybrau bysiau ac amllder y gwasanaeth a hynny ar lwybrau masnachol a rhai cyhoeddus; a dylid cael grwpiau datganoledig ar gyfer defnyddwyr bysiau'.*

Dywedodd Grŵp Porthladdoedd Cymru: *'Y prif sylw a'r pwysicaf yw nad oes dogfennaeth glir a chyson wedi'i datblygu sy'n dweud beth fyddai polisi Llywodraeth Cymru ar gyfer porthladdoedd, petai'r cyfrifoldeb dros y porthladdoedd yn cael ei ddatganoli. Yn yr un modd, mae mathau o ddatganoli a allai fod o fudd mawr, yn enwedig petai gweithredwyr, cwsmeriaid, defnyddwyr a rhanddeiliaid yn gallu gweld bod gan eu dewis borthladd yr hawl i benderfynu pethau drosto'i hun a'r arian angenrheidiol i allu gwireddu eu haddewidion; bod y porthladd yn cael cymorth da ac adeiladol gan y sefydliad gwleidyddol; bod gwerth porthladdoedd yn cael ei gydnabod a bod strategaethau Llywodraeth Cymru yn canolbwyntio ar gefnogi gweithgareddau'r porthladd drwy wella'r cysylltiadau ar y ffyrdd a'r rheilffyrdd; bod modd sicrhau'r caniatadau sy'n angenrheidiol yn gyflym a chyda chryn sicrwydd, yn ogystal â chael eu gweld yn y cyd-destun economaidd ehangach'.*

Dywedodd Taith wrthym: *'Dywedodd Llywodraeth Cymru yn ei thystiolaeth i'r Comisiwn ei bod yn ceisio rhagor o bwerau i'r Cynulliad er mwyn hybu diogelwch ar y ffyrdd, i wella gwasanaethau trafndiaeth gyhoeddus, a rheoleiddio'r porthladdoedd a thacsis. Mae Taith yn gyffredinol gefnogol i'r dyheadau hyn'.*

Dywedodd Passenger Focus: *'Mae'r ffigurau diweddaraf gan Swyddfa Rheoleiddio'r Rheilffyrdd yn dangos pwysigrwydd teithiau trawsffiniol i ddefnyddwyr rheilffyrdd Cymru gydag ychydig o dan un rhan o dair (31.5%) o'r 27 miliwn o deithiau blynyddol sy'n dechrau ac/neu'n gorffen yng Nghymru'n croesi'r ffin rhwng Cymru a Lloegr'.*

Dywedodd Cynghair Trafnidiaeth De-ddwyrain Cymru (Sewta): *'Dywedodd Llywodraeth Cymru yn ei thystiolaeth i'r Comisiwn ei bod yn ceisio rhagor o bwerau i'r Cynulliad er mwyn hybu diogelwch ar y ffyrdd, i wella gwasanaethau trafndiaeth gyhoeddus. Mae Sewta yn gyffredinol gefnogol i'r dyheadau hyn'.*



Yn ôl y Pwyllgor Defnyddwyr Trafnidiaeth Gyhoeddus (PTUC): *‘Nid oes ots pa mor uchelgeisiol yw polisiau trafndiaeth Llywodraeth Cymru na pha mor dda y maent wedi’u datblygu, nid yw’r cymysgedd eclecticig hwn o gyfrifoldebau am ddarparu trafndiaeth gyhoeddus yng Nghymru yn hwyluso trafndiaeth gyhoeddus sydd wedi’i hintegreiddio’n effeithiol’.*

Gofynnodd Pwyllgor Menter a Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru i’r Comisiwn ystyried *‘datganoli pwerau i Gymru er mwyn hwyluso integreiddio trafndiaeth’* mewn nifer o feysydd gan gynnwys:

- *Perthynas statudol rhwng Llywodraeth Cymru a Network Rail. Gallai hyn gynnwys datganoli pwerau er mwyn pennu canlyniadau lefel uchel ar gyfer seilwaith rheilffyrdd Cymru, yn debyg i bwerau Llywodraeth yr Alban;*
- *Rôl gryfach ym mhroses rhoi masnachfaint i’r rheilffyrdd a’i heffaith ar Gymru, yn enwedig y pwerau i bennu cytundebau masnachfaint sy’n bennaf yn cynnwys gwasanaethau yng Nghymru yn unig (gwasanaethau i deithwyr sy’n dechrau ac yn gorffen yng Nghymru), megis Masnachfaint Cymru a’r Gororau fel y mae ar hyn o bryd; a*
- *Rheoleiddio a chofrestru bysiau, gan gynnwys gwneud Comisiynydd Traffig Cymru yn atebol i Weinidogion Cymru.*

Nododd y Pwyllgor hefyd *‘petai’r pwerau yn y meysydd hyn yn cael eu datganoli i Gymru y dylid sicrhau lefelau priodol o gyllid i gyd-fynd â hwy yn unol â’r datganiad polisi ariannu perthnasol’.*

Dywedodd Cymdeithas Cludiant Cymunedol Cymru *‘mai ychydig o integreiddio sydd i’w weld mewn cludiant cyhoeddus yng Nghymru ar hyn o bryd a bod angen mynd i’r afael â hynny. Credwn yn gryf y bydd system drafnidiaeth hygyrch, integredig a chynaliadwy...yn help i sicrhau cynaliadwyedd economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol. Bydd hefyd yn sail i gynhwysiant cymdeithasol a chydaddoldeb i’r bobl fwyaf agored i niwed yn ein cymunedau’.*

Roedd Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru yn argymhell *‘y dylai pwerau dros drafnidiaeth gael eu rhesymoli i sicrhau mwy o gydlyniant gyda golwg ar yr hyn y gall Llywodraeth Cymru ei wneud. Dylai hyn gynnwys trosglwyddo pwerau (dros reoleiddio bysiau er enghraifft a buddsoddi yn seilwaith y rheilffyrdd) o San Steffan i Gymru lle bo hynny’n briodol er mwyn sicrhau bod modd rhoi polisi trafndiaeth yng Nghymru ar waith mewn ffordd briodol’.*

## 7.3 ASESIAID

7.3.1 Rydym wedi pwyso a mesur pob rhan o’r system drafnidiaeth o ran ei photensial ar gyfer datganoli.

### *Pwerau sydd heb newid*

7.3.2 Mae Llywodraeth Cymru, Llywodraeth y Deyrnas Unedig a’r rhan fwyaf o’r dystiolaeth arall a gyflwynwyd inni wedi dadlau y dylai cychod a diogelwch y môr, safonau ffyrdd a cherbydau, trwyddedu gyrywyr, a pholisi hedfan gael eu cadw ar lefel y Deyrnas Unedig.



Rydym yn cytuno. Byddai cadw'r swyddogaethau uchod ar lefel y Deyrnas Unedig yn gyson â'n hegwyddorion cydlyniant ac effeithiolrwydd.

- 7.3.3 Dywedodd y ddwy Lywodraeth y byddai o fudd cael perthynas weithio glos barhaus rhyngddynt o ran rheoli a chyfeirio'r polisiâu trafndiaeth. Rydym yn cytuno.

### **Rheilffyrdd**

- 7.3.4 Mae'r rhan fwyaf o'r dystiolaeth a gafwyd wedi dadlau o blaid gweld Llywodraeth Cymru yn ysgwyddo'r cyfrifoldeb am y rhwydwaith rheilffyrdd yng Nghymru. Mae hyn yn cynnwys proses y Fanyleb Allbwn Lefel Uchel gyda Network Rail ar gyfer seilwaith y rheilffyrdd. Yn yr Alban, datganolwyd *'hyrwyddo ac adeiladu rheilffyrdd sy'n dechrau, yn gorffen ac yn aros yn yr Alban'* yn 2002,<sup>67</sup> ac felly, mae'r rhwydwaith rheilffyrdd yn yr Alban wedi'i ddatganoli, ond nid y llwybr sy'n croesi'r ffin. Er bod rhwydwaith Cymru wedi'i gydbblethu i raddau mwy â rhwydwaith Lloegr nag y mae rhwydwaith yr Alban, credwn y byddai'n bosibl datganoli'r rhwydwaith rheilffyrdd yng Nghymru ac y byddai hynny'n ddymunol, er y byddai gofyn cydweithio'n glos ar draws y ffin.
- 7.3.5 At hynny, mae'r ddadl o blaid trosglwyddo cyfrifoldebau gweddilliol Llywodraeth y Deyrnas Unedig gyda golwg ar fasnachfaint Cymru a'r Gororau yn ddadl gref. Byddai hyn yn dal i olygu y byddai angen cydweithio ar unrhyw benderfyniadau sy'n effeithio ar wasanaethau Cymru a'r Gororau yn Lloegr. Efallai y byddai'n briodol ailwampio rhywfaint ar ffin yr etholfraint a'r gwasanaethau y mae'n eu cynnwys petai masnachfaint Cymru a'r Gororau yn cael ei datganoli'n llawn.
- 7.3.6 Rydym hefyd wedi casglu y dylid ymgynghori'n llawn â Llywodraeth Cymru ynghylch penodi masnachfreintiau rheilffyrdd sydd heb eu datganoli sy'n dod i Gymru, gan gynnwys gwasanaethau First Great Western yn Ne Cymru, gwasanaethau Virgin Trains yn y Gogledd a gwasanaethau Crosscountry Trains o Ganolbarth Lloegr i Gaerdydd.
- 7.3.7 Er bod cysylltiad clos rhwng rhwydwaith rheilffyrdd Cymru a rhai Lloegr, mae dadl gref o blaid system drafndiaeth sydd wedi'i chydgyssylltu'n well yng Nghymru. At hynny, byddai datganoli'n gwella'r llinellau atebolrwydd a'r cyfrifoldeb am faterion ariannol a pholisi, sydd ar hyn o bryd yn gymhleth ac yn aneglur. Byddai rhywfaint o drosglwyddo risg i Lywodraeth Cymru, er enghraifft petai'r fasnachfaint yn methu. Byddai angen rheoli hyn yn ofalus, ond dyma un o ganlyniadau anochel datganoli.
- 7.3.8 Cyhoeddwyd adroddiad ym mis Rhagfyr 2013 yn meincnodi gwasanaethau rheilffyrdd ledled Prydain Fawr. Mesurwyd y perfformiad ar sail buddsoddi, twf a boddhad teithwyr. Roedd yr adroddiad yn cymharu'r Alban a Chymru'n benodol a'r casgliad oedd, bod gwasanaethau rheilffyrdd yr Alban wedi tyfu ers datganoli'r rheolaeth dros fasnachfaint Scotrail. Roedd teithwyr yn fodlon iawn ar y gwasanaethau tra bo gwasanaethau rheilffyrdd Cymru'n gwneud yn waeth o lawer o ran defnydd, hygyrchedd a boddhad. Dywedodd Prif Weithredwr yr Ymgyrch dros Well Trafnidiaeth: *'Drwy gael proses benderfynu fwy datganoledig, gallwn fanteisio i'r eithaf ar wybodaeth leol a thargedu'r buddsoddi yn y man lle y bydd yn sicrhau'r manteision mwyaf'*.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Cafodd y cymal ei gynnwys fel eithriad i'r cymalau cadw a restrwyd yn Atodlen 5 o Ddeddf yr Alban 1998 drwy Orchymyn Deddf yr Alban 1998 (Diwygiadau i Atodlen 5) 2002.

<sup>68</sup> Credo Business Consulting LLP ar y cyd â'r Ymgyrch dros Well Trafnidiaeth (2013) *The Effectiveness of the Rail Network Across Great Britain: A Comparative Analysis*.

7.3.9 Rydym yn nodi hefyd bod Pwyllgor Menter a Busnes y Cynulliad Cenedlaethol yn ei adroddiad am *'Dyfodol Masnachfaint Rheilffyrdd Cymru a'r Gororau (Rhagfyr 2013)'* wedi dweud: *'Yn ein hadroddiad ar Drafnidiaeth Integredig Gyhoeddus yng Nghymru gwnaethom argymhell y dylid datganoli rhagor o rymoedd yn ymwneud â'r rheilffyrdd o ran masnachfreintiau a seilwaith. Rydym yn cytuno'n llwyr felly â sylw Gweinidog yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth ein bod am reoli ein ffawd ein hunain ar y fasnachfaint nesaf'*.<sup>69</sup>

### **Porthladdoedd**

7.3.10 Mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn cytuno bod y ffin datganoli ar gyfer datblygu'r porthladdoedd yn rhywbeth y dylai'r Comisiwn ei ystyried. Mae'r dystiolaeth a gafwyd am y mater hwn yn galw'n bennaf am ddatganoli datblygu porthladdoedd er mwyn gallu creu polisi arbennig i Gymru gan sicrhau datblygiad economaidd y sector hwn a chreu seilwaith trafnidiaeth integredig ar gyfer nwyddau. Serch hynny, byddai'n bwysig cynnal a chryfhau gallu porthladdoedd Cymru i gystadlu. Credwn y byddai datganoli'n gwella'r cydlyniant rhwng trafnidiaeth leol, cynllunio a datblygu porthladdoedd.

### **Ffyrdd**

7.3.11 Tynnodd nifer o ymatebwyr sylw at y trefniadau presennol ar gyfer gwelliannau i seilwaith y prif lwybrau trafnidiaeth ar draws Cymru (gan gynnwys yr M4, yr A48 a'r A55), i ffyrdd trawsffiniol ac i'r cyfrifoldeb am Bontydd Hafren.

7.3.12 Rydym yn ymwybodol bod trafodaethau'n parhau rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru gyda golwg ar drefniadau'r consesiwn ar gyfer Pontydd Hafren ar ôl 2018. Gwaith y ddwy Lywodraeth yw penderfynu ynghylch hyn ac felly y dylai barhau.

7.3.13 Yng nghyswllt y Rhwydwaith Trafnidiaeth Traws-Ewropeaidd (sy'n cynnwys coridorau'r M4 a'r A55), mae'n ymddangos bod y cydweithio rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gweithio'n dda, fel y gwelwyd yn y dystiolaeth ychwanegol a ddarparwyd gan Lywodraeth Cymru. Ni welwn ddim rheswm dros newid y cyfrifoldeb datganoledig yn y maes hwn.

7.3.14 Y farn yw bod gwella llwybrau rhwng y gogledd a'r de a rhwng y dwyrain a'r gorllewin sy'n croesi'r ffin yn tueddu i fod yn fater pwysicach i Gymru nag ydyw i Loegr. Yn benodol, clywsom rai'n poeni am y ffyrdd sy'n gweu yn ôl ac ymlaen dros y ffin ar eu hynt rhwng y gogledd a'r de. Dywedodd swyddogion Adran Drafnidiaeth y Deyrnas Unedig, oherwydd bod lefelau'r traffig yn gymharol isel, fod tuedd i lonydd megis yr A483 neu'r A458 fethu â sicrhau'r costau-buddion y byddai cynlluniau gwella llwybrau eraill yn Lloegr eu sicrhau am fod mwy o ddefnydd ar y rheini. Dywedodd yr Adran, er hynny, ei bod yn ystyried strategaethau newydd ar gyfer llwybrau ar y rhwydwaith ffyrdd strategol ac y byddai'r rhain yn nodi'r anghenion yn y dyfodol ar gyfer cynnal a chadw, materion gweithredol a gwella. Rydym yn croesawu mynd ati fel hyn, a chredwn ei bod yn rhaid i Adran Drafnidiaeth ystyried gwerth economaidd strategol llwybrau trawsffiniol i Gymru ac nid dim ond i Loegr. Gwaith Llywodraeth Cymru fyddai ystyried a fyddai'n dymuno darparu arian ar ben yr hyn a fyddai ar gael gan Adran Drafnidiaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig fel rhan o gynllun strategol i wella'r ffyrdd sy'n croesi'r ffin.

---

<sup>69</sup> Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2013) *Dyfodol Masnachfaint Rheilffyrdd Cymru a'r Gororau*.

### **Rheoleiddio bysiau a thacsis**

- 7.3.15 Clywsom nifer yn galw am ddatganoli rheoleiddio bysiau a thacsis. Nodwn hefyd fod Comisiwn y Gyfraith Cymru a Lloegr yn ei ddogfen ymgynghori wrth adolygu'r gyfraith sy'n berthnasol i reoleiddio tacsis a cherbydau hurio preifat wedi cynnig y dylid datganoli'r pwerau i Weinidogion Cymru dros unrhyw system reoleiddio.
- 7.3.16 Byddai datganoli'n caniatáu i Lywodraeth Cymru gyflwyno trefniadau rheoli lleol a gwelliannau i safonau gwasanaethau trafndiaeth gyhoeddus, tacsis a cherbydau hurio preifat. Byddai hefyd yn hwyluso ymagwedd gyfannol at gynlluniau trafndiaeth ledled Cymru. Byddai'r newidiadau hyn o fudd i ddefnyddwyr bysiau yng Nghymru yn sgîl rheoleiddio gwasanaethau sy'n nes at y man lle cânt eu defnyddio.
- 7.3.17 Byddai datganoli swyddogaethau'r Comisiynydd Traffig ym maes rheoleiddio bysiau yn beth rhesymol i'w wneud hefyd. Wedyn, gwaith Llywodraeth Cymru fyddai penderfynu a ddylai Cymru gael ei Chomisiynydd Traffig ei hun, a fyddai'n atebol i Weinidogion Cymru yng nghyswllt rheoleiddio bysiau a phwerau datganoledig eraill sydd ar gael, ac i Weinidogion y Deyrnas Unedig yng nghyswllt cyfrifoldebau a gedwir yn ôl, megis trwyddedu Cerbydau Nwyddau Trwm. Byddai hyn yn unol â'r trefniadau yn yr Alban.

### **Terfynau yfed a gyrru a therfynau cyflymder**

- 7.3.18 Mae nifer o ymatebwyr, gan gynnwys Llywodraeth Cymru, wedi galw am ddatganoli'r cyfrifoldeb am derfynau cyflymder a therfynau yfed a gyrru. Byddai hyn yn golygu bod yr un drefn ar waith yng Nghymru ag sydd yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon. Dadl Llywodraeth y Deyrnas Unedig o blaid datganoli terfynau yn yr Alban oedd cysoni hynny â chyfrifoldebau datganoledig ym maes iechyd a diogelwch y ffyrdd.<sup>70</sup> Mae'r ddadl hon yr un mor berthnasol i Gymru, ac ni welwn ddim rheswm da dros beidio â datganoli terfynau yfed a gyrru a chyflymder i Gymru. Petai terfynau gwahanol yn cael eu sefydlu ar ddwy ochr y ffin, byddai'n hanfodol cynnal ymgyrchoedd ymwybyddiaeth effeithiol er mwyn sicrhau bod pobl sy'n croesi'r ffin yn ymwybodol o'r gwahaniaethau.

### **Cynllunio trafndiaeth integredig**

- 7.3.19 Byddai rhoi rhagor o bwerau i Gymru, yn unol â'n hargymhellion, o fudd i bobl Cymru drwy roi cyfle i Lywodraeth Cymru ddatblygu ymagwedd fwy strategol ac effeithiol at drafndiaeth yng Nghymru. Byddai polisi trafndiaeth integredig o'r fath, yn unol â'r hyn a geir yn yr Alban,<sup>71</sup> yn cydweddu'n dda â'n hegwyddorion, yn benodol felly symrlwydd, cydlyniant ac atebolrwydd.

## **7.4 COSTAU**

### **Rheilffyrdd**

- 7.4.1 Mae'r cyllid mewn perthynas â masnachfaint Cymru a'r Gororau yn ffurfio rhan o Grant Bloc Cymru. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym mai cost masnachfaint Cymru a'r Gororau ar gyfer gwasanaethau i Gymru yn 2013/2014 fydd oddeutu £178 miliwn. Mae hyn

---

<sup>70</sup> Llywodraeth EM (Tachwedd 2010) - *Strengthening Scotland's Future*

<sup>71</sup> Mae cylch gwaith Transport Scotland yn cynnwys: rhwydweithiau'r rheilffyrdd a'r priffyrdd; prosiectau trafndiaeth gyhoeddus mawr; cynlluniau teithio rhatach cenedlaethol; gwasanaethau teithio diduedd; cydlynu'r Strategaeth Drafndiaeth Genedlaethol ar gyfer yr Alban; cysylltu â phartneriaethau trafndiaeth rhanbarthol, gan gynnwys monitro ariannu; trafndiaeth gynaliadwy, diogelwch y ffyrdd a hygyrchedd, polisi ffyrdd lleol, hedfan, bysiau, polisi nwyddau a thacsis; fferis, porthladdoedd a harbyrau; y Cynllun Bathodyn Glas

yn cynnwys y gwelliannau angenrheidiol i'r gwasanaeth sydd wedi bod yn ofynnol yn ystod cyfnod y fasnachfaint bresennol. Erbyn 2018/19, mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl i gost y fasnachfaint, ac ystyried chwyddiant, gynyddu i £206.8 miliwn. Mae'n credu, os bydd Gweinidogion Cymru yn ysgwyddo'r cyfrifoldeb fel yr Awdurdod sy'n rhoi'r Fasnachfaint ar gyfer ardal masnachfaint Cymru a'r Gororau, fod cost y fasnachfaint bresennol yn rhoi rhyw awgrym rhesymol ynglŷn â faint o arian sy'n debygol o fod yn ofynnol. Mae Llywodraeth Cymru yn disgwyl hefyd y bydd angen rhywfaint o arbenigedd a gallu ychwanegol er mwyn cyflawni'r swyddogaethau ychwanegol yn briodol.

- 7.4.2 O ran y seilwaith y rheilffyrdd, dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym nad oedd wedi mesur costau ysgwyddo'r cyfrifoldeb dros oruchwylio Llwybr Cymru, gan gynnwys y cyfrifoldeb am bennu ac ariannu allbynnau'r rhwydwaith drwy gyfrwng Swyddfa Rheoleiddio'r Rheilffyrdd. Mae Llywodraeth Cymru yn credu y byddai angen asesu'n fanwl faint o arian y byddai ei angen cyn llunio cytundeb terfynol a ffurfiol.
- 7.4.3 Yn ôl Llywodraeth y Deyrnas Unedig, byddai'n anodd iawn amcangyfrif yn fanwl faint y byddai trosglwyddo unrhyw gyfrifoldebau am y rheilffyrdd yn ei gostio heb gael cynnig manwl gan Lywodraeth Cymru. Dywedodd wrthym y byddai'r angen i drosglwyddo arian ychwanegol, petai masnachfaint Cymru a'r Gororau'n cael ei ddatganoli rhagor, yn dibynnu ar gwmpas y fasnachfaint yn y dyfodol a rôl Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn hynny. Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig hefyd yn nodi y byddai angen cynyddu adnoddau staff yn sylweddol er mwyn cynnal y gystadleuaeth i ailosod y fasnachfaint, ynghyd ag adnoddau allanol megis cymorth cyfreithiol a masnachol.

#### ***Rheoleiddio bysiau a thacsis***

- 7.4.4 Mae Llywodraeth Cymru yn rhagweld y byddai'r prif oblygiadau ariannol yn codi yng nghyswllt adnoddau a chapasiti staff ac y gallai hynny fod yng nghyffiniau £100,000 fan leiaf. Mae'n disgwyl y byddai cost cofrestru bysiau'n cael ei thalu o'r ffioedd cofrestru, ond mae angen rhagor o waith i sefydlu costau manwl trefn reoleiddio a Chomisiynydd Traffig ar wahân yng Nghymru.
- 7.4.5 Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn dweud mai'r incwm a gafwyd yn sgil yr elfen cofrestru bysiau yng Nghymru oedd 2012 - 13 oedd £46,500. Mae'n amcangyfrif mai cyfran y gwariant i gynnal y cynllun cofrestru bysiau ar gyfer Cymru fyddai £71,000.
- 7.4.6 O ran trwyddedu tacsis, mae Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif y byddai gofyn cael oddeutu £60,000 i dalu am adnoddau staff penodol ar sail y trefniadau sydd ar waith yn yr Alban.

#### ***Porthladdoedd***

- 7.4.7 Mae Llywodraeth Cymru yn rhagweld y byddai'r prif oblygiadau ariannol yn codi yng nghyswllt adnoddau a chapasiti staff. Mae'n awgrymu y byddai'r gweinyddu'n costio oddeutu £150,000 ar sail sefyllfa'r Alban. Aeth rhagddi i ddweud y byddai'r costau ychwanegol a fyddai'n gysylltiedig â gweinyddu polisi porthladdoedd, gan gynnwys casglu a dadansoddi data, asesu ceisiadau a chymorth polisi ehangach yn golygu o leiaf £500,000 i gefnogi swyddogaeth polisi porthladdoedd yng Nghymru. Gellid gwneud iawn am rai o'r costau gweinyddol hyn drwy drosglwyddiadau gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig.

7.4.8 I gloi'r drafodaeth am gostau trafndiaeth, byddai angen i'r adnoddau presennol gael eu trosglwyddo'n deg gan Adran Drafnidiaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Mae'n anochel y byddai hefyd rywfaint o drosglwyddo risg ac y byddai angen rheoli hynny'n ofalus, ond ni ragwelir unrhyw broblemau nad oes modd eu goresgyn.

### Argymhellion

- A.12 O ran trafndiaeth, dylid datganoli'r canlynol:
- datblygu porthladdoedd, gan gynnwys gorchmynion harbwr a goruchwylio porthladdoedd yr Ymddiriedolaethau;
  - masnachfaint rheilffyrdd Cymru a'r Gororau;
  - ariannu Network Rail yng nghyswllt rhwydwaith Cymru;
  - terfynau cyflymder a therfynau yfed a gyrru;
  - rheoleiddio bysiau, gan gynnwys swyddogaethau perthnasol y Comisiynydd Traffig; a
  - rheoleiddio taccis.
- A.13 Er y dylai'r cyfrifoldeb am fasnachfreintiau rheilffyrdd trawsffiniol rhwng dinasoedd (First Great Western, CrossCountry a Virgin Trains) barhau'n rhai sydd heb eu datganoli, dylai Llywodraeth Cymru gael mwy o ran yn y broses ymgynghori ar gyfer penodi gweithredwr masnachfaint newydd ar gyfer y gwasanaethau hyn.
- A.14 Dylid sicrhau cydlynw agos rhwng y ddwy Lywodraeth er mwyn sicrhau bod y ffyrdd sy'n croesi'r ffin yn ffyrdd o safon. Dyma rai o'r materion y dylid eu hystyried:
- gwelliannau i'r rhwydwaith Traws-Ewropeaidd ar hyd coridorau'r M4 a'r A55;
  - dyfodol tollau Pontydd Hafren; a'r
  - ffyrdd sy'n croesi'r ffin, gan gynnwys proses ffurfiol ar gyfer penderfynu ynghylch gwelliannau arfaethedig i ffyrdd bob ochr i'r ffin sy'n rhoi sylw llawn i bwysigrwydd strategol y ffordd i Gymru.

## 7.5 CRYNODEB

- 7.5.1 O ran trafndiaeth, rydym yn argymhell datganoli pwerau dros reoleiddio'r rheilffyrdd, y porthladdoedd, y bysiau a'r taccis, terfynau cyflymder ac yfed a gyrru er mwyn creu setliad symlach a mwy cydlynol, gan hwyluso datblygu strategaeth drafnidiaeth fwy integredig i Gymru. Dylid datganoli swyddogaethau'r comisiynydd traffig yng nghyswllt bysiau hefyd.
- 7.5.2 Er y dylid cadw masnachfreintiau trawsffiniol rhwng dinasoedd yn rhai sydd heb eu datganoli, dylai Llywodraeth Cymru gael mwy o rôl pan benodir gweithredwr masnachfaint newydd.
- 7.5.3 O ran ffyrdd, nid ydym yn argymhell unrhyw newid i'r pwerau ond dylid anelu at gydweithio mwy clos rhwng y ddwy Lywodraeth er mwyn sicrhau ymagwedd fwy strategol a llwybrau trawsffiniol o safon.

# Pennod 8 - Adnoddau naturiol

## 8.1 GOLWG GYFFREDINOL

- 8.1.1 Yn y bennod hon, rydym yn sôn am y trefniadau datganoli presennol ar gyfer adnoddau naturiol, yn rhoi braslun o'r dystiolaeth a gyflwynwyd inni ac yn defnyddio ein hegwyddorion i bwysu a mesur a ddylid newid unrhyw beth yn y maes hwn. Yn benodol, rydym yn trafod dŵr, ynni, Ystâd y Goron a chadwraeth forol.
- 8.1.2 Mae materion amgylcheddol wedi'u datganoli gan mwyaf ac ychydig o dystiolaeth a gawsom a oedd yn awgrymu bod angen newid y pwerau hyn, ar wahân i'r meysydd y trafodir yn y bennod hon.

## 8.2 YNNI

### *Y sefyllfa bresennol*

- 8.2.1 Mae Cymru yn rhan o farchnad ynni gyffredinol Prydain Fawr. Mae oddeutu 13 y cant o'r trydan sy'n cael ei gynhyrchu yng Nghymru yn cael ei ddefnyddio y tu allan i Gymru. O'r trydan a gynhyrchir yng Nghymru, mae 7.9 y cant yn dod o ffynonellau adnewyddadwy (olew a gorsafoedd pŵer nwy sy'n darparu'r rhan fwyaf o'r trydan yng Nghymru). Mae hyn yn cymharu â 26.8 y cant yn yr Alban, 6.2 y cant yn Lloegr, a 12.6 y cant yng Ngogledd Iwerddon. Drwyddi draw, mae 9.4 y cant o'r ynni a gynhyrchir yn y Deyrnas Unedig yn dod o ffynonellau adnewyddadwy.<sup>72</sup> Mae Cymru yn gwneud cyfraniad pwysig at gyflenwi ynni ym Mhrydain Fawr drwyddi draw, nid lleiaf drwy borthladd Aberdaugleddau, sy'n trin 29 y cant o fasnach olew a nwy gwledydd Prydain ar y môr.
- 8.2.2 Gan mwyaf, nid yw polisiau ynni a hinsawdd wedi'u datganoli, a Llywodraeth y Deyrnas Unedig sy'n gyfrifol am:
- yr ymagwedd strategol gyffredinol a pholisiau cysylltiedig;
  - rheoleiddio'r diwydiant ynni;
  - trafodaethau rhyngwladol am ynni a newid yn yr hinsawdd, gan gynnwys ymgysylltu â'r Undeb Ewropeaidd (er bod hyn yn cael ei wneud drwy ymgynghori â'r Gweinyddiaethau Datganoledig, fel sy'n briodol);
  - polisiau sy'n ymwneud â chynhyrchu, trosglwyddo, dosbarthu a chyflenwi trydan, olew a nwy, ynni niwclear a safleoedd niwclear;
  - pob caniatâd datblygu sy'n berthnasol i brosiectau 'o bwys cenedlaethol'. Diffinnir y rhain fel safleoedd cynhyrchu trydan dros 50MW ar y tir a 100W ar y môr, prosiectau penodol sy'n berthnasol i bibellau a harbyrau, a gwifrau trydan uwchben;
  - trwyddedu archwilio am olew a nwy a gweithgareddau cynhyrchu a phenderfyniadau caniatáu cysylltiedig;

<sup>72</sup> Adran Ynni a Newid Hinsawdd Llywodraeth y Deyrnas Unedig (Rhag 2012) *Electricity generation and supply figures*



- glo, gan gynnwys mwyngloddio ac ymsuddiant, goruchwyllo'r diwydiant glo presennol yn y Deyrnas Unedig, rheoli effeithiau amgylcheddol gweithiau glo sydd ar waith ar hyn o bryd ac sydd wedi bod ar waith yn y gorffennol, a rheoli cyfrifoldebau a rhwymedigaethau Llywodraeth y Deyrnas Unedig sy'n codi yn sgîl y diwydiant glo a oedd wedi'i wladoli gynt, megis hawliau glowyr sydd wedi ymddeol; a
- cadwraeth ynni, ac eithrio hybu effeithlonrwydd ynni drwy ddulliau ar wahân i wahardd neu reoleiddio.

8.2.3 Mae rhai cyfrifoldebau ym maes ynni wedi cael eu datganoli. Mae amddiffyn yr amgylchedd, datblygu economaidd a rhai agweddau ar gynllunio wedi'u datganoli. Mae gan Weinidogion Cymru bwerau gweithredol hefyd mewn rhai meysydd datganoledig, megis pwerau o dan Ddeddf Newid yn yr Hinsawdd 2008.

8.2.4 Mae'r pŵer i roi caniatâd ar gyfer seilwaith cynhyrchu pŵer ar y tir o dan y trothwy 50MW wedi'i ddatganoli, ac ar hyn o bryd awdurdodau cynllunio lleol yng Nghymru sy'n ymdrin â hyn. Ar y môr, mae gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldeb am ganiatáu datblygiadau llai nag 1MW. Cyfrifoldeb Sefydliad Rheoli'r Môr sy'n gyfrifol am ddatblygiadau rhwng 1MW a 100MW. Un o gyrff cyhoeddus anadrannol Llywodraeth y Deyrnas Unedig yw'r Sefydliad hwn. Byddai gan Weinidogion Cymru, fodd bynnag, yr hawl i benderfynu ynghylch unrhyw ddatblygiad ar y môr petai'r ymgeiswyr yn camu drwy weithdrefnau trwsogl braidd Deddf Trafnidiaeth a Gweithfeydd 1992.

8.2.5 Nid yw'r cyfrifoldeb ganiatáu seilwaith cynhyrchu ynni mwy o faint wedi'i ddatganoli. Fodd bynnag, fel rheol, bydd yr Adran Ynni a Newid Hinsawdd yn ystyried blaenoriaethau cynllunio Llywodraeth Cymru, a fynegir yn nogfen Polisi Cynllunio Cymru a Nodiadau Cyngor Technegol - megis TAN 8 sy'n ymwneud ag ynni adnewyddadwy. Er bod cyfrifoldeb Gweinidogion Cymru am ganiatáu prosiectau ynni'n gyfyngedig, mae caniatáu "datblygiadau cysylltiedig" ar gyfer prosiectau cynhyrchu mawr (er enghraifft is-orsafoedd) wedi'i ddatganoli'n llawn. Ym mis Rhagfyr 2013, cyhoeddwyd Llywodraeth Cymru Fil Cynllunio drafft a dogfen ymgynghori.<sup>73</sup> Roedd yr ymgynghoriad ar waith ar adeg cytuno ein hadroddiad.

---

<sup>73</sup> Llywodraeth Cymru (Rhag 2013) *Cynllunio Cadarnhaol: Cynigion i ddiwygio'r system gynllunio yng Nghymru*. Nodwyd bod eu prosiect ymchwil *Evaluation of Consenting Performance of Renewable Energy Schemes in Wales* (Ionawr 2013) wedi codi nifer o bryderon am allu'r system gynllunio bresennol i helpu i gyflawni datblygiadau ynni adnewyddadwy o fewn amserlen dderbyniol. Roedd yr ymchwil yn awgrymu, oherwydd bod natur prosiectau o'r fath yn gymhleth ac yn aml yn ddadleuol, eu bod yn cynnwys rhai o'r agweddau mwyaf heriol ac uchel eu proffil yn y system gynllunio. Yng ngoleuni hyn, mae Llywodraeth Cymru yn cynnig y dylai ceisiadau sy'n perthyn i gategori'r datblygiadau datganoledig yn y dyfodol a ddiffinnir yn Ddatblygiadau o Bwys Cenedlaethol (wrth gynhyrchu trydan, byddai hyn yn golygu capasiti cynhyrchu dros 25MW) gael eu penderfynu gan Weinidogion Cymru neu'r sawl a benodir ganddynt. Byddai unrhyw benderfyniad gan Weinidogion Cymru yn derfynol.



### **Blwch 8.1: Tystiolaeth am ynni**

Yn ein harolwg barn, roedd 70 y cant o blaid rhoi rheolaeth dros ynni adnewyddadwy, gan gynnwys ffermydd gwynt mawr, i'r Cynulliad Cenedlaethol. Yn ein holiaduron, credai 16 y cant y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig ymdrin â ffermydd gwynt, ac roedd 55 o blaid y Cynulliad Cenedlaethol (roedd yn well gan 21 y cant awdurdodau lleol a 2 y cant yr Undeb Ewropeaidd, er nad oedd y rheini'n opsiynau yn ein harolwg barn).

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Mae'r Llywodraeth yn credu bod un farchnad ac un drefn reoleiddio drwy Brydain Fawr yn ffordd effeithiol o sicrhau cystadleuaeth a bod hynny'n darparu fframwaith rheoleiddio cyson sy'n bwysig i fuddsoddwyr'.*

*'Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn meddwl bod y trothwy 50MW ar gyfer datblygiadau ar y tir yn briodol oherwydd bod llawer o gynlluniau dros 50MW yn ddigon pwysig ac yn ddigon mawr i'w hystyried yn ddatblygiadau o bwys cenedlaethol. Gallai newid y trothwy o 50MW i 100MW effeithio er gwaeth ar bolisi ynni a chynllunio ar gyfer seilwaith mawr gan arwain at fwy o gymhlethdod yn y system cynllunio a datblygiadau llai effeithlon, mwy darniog a drutach.*

*'Nid oes gan Weinidogion swyddogaethau trwyddedu ym mharth morol Cymru na dim swyddogaethau yng nghyswllt gorsafoedd cynhyrchu ar y môr o dan y Ddeddf Trydan nac ychwaith o dan y Ddeddf Cynllunio... Serch hynny, cymharol ychydig o ddatblygiadau y mae angen eu trwyddedu sy'n digwydd yn nyfroedd y môr mawr.*

*'Mae'r rhwydweithiau ynni ar draws y ffin rhwng Cymru a Lloegr wedi'u hintegreiddio'n sylweddol (yn y gogledd a'r de'n arbennig, gyda chynigion wrthi'n cael eu datblygu ar gyfer y canolbarth), a byddai cadw trefn unedig ar gyfer cynllunio'n hwyluso rhagor o ddatblygu ar y seilwaith pwysig hwn.*

*'Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn credu bod dadl gref dros ad-drefnu'r pwerau caniatáu "datblygiadau cysylltiedig" o dan Ddeddf Cynllunio 2008'.*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Dylid rhoi cyfrifoldebau gweithredol i Weinidogion Cymru mewn perthynas â rhoi caniatâd ar gyfer cynhyrchu ynni ar raddfa eang (ac eithrio ynni niwclear) a seilwaith ynni cysylltiedig, gan gynnwys rhoi caniatâd yn nyfroedd glannau Cymru ac ar y môr.*

*'Mae Gweinidogion wedi gohebu â'u cymheiriaid yn y Deyrnas Unedig sawl tro i ddweud ein bod o dan anfantais oherwydd trefn y Rhwymedigaeth Ynni Adnewyddadwy o'n cymharu â'r Gweinyddiaethau Datganoledig eraill. Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi dweud ei bod yn bwriadu symud at yr un drefn i bawb o ran Tystysgrifau Ymrwymo i Ynni Adnewyddadwy ond mae yna wahaniaethau o hyd er bod bandiau'r Rhwymedigaeth Ynni Adnewyddadwy wedi cael eu hadolygu'n ddiweddar yn yr Alban, Gogledd Iwerddon, Cymru a Lloegr'.*

Dywedodd y cwmni ynni SSE: *'Mae SSE yr un mor gyfforddus â phenderfyniadau'n cael eu gwneud gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig neu gan y gweinyddiaethau datganoledig, fel sydd wedi bod yn wir yn yr Alban lle mae gan SSE nifer o asedau cynhyrchu. Y prif sbardun ar gyfer datblygu prosiectau seilwaith ynni yw amgylchedd rheoleiddio tymor hir a sefydlog.*

*'Byddai SSE yn hoffi gweld penderfyniadau ynghylch prosiectau cynhyrchu ar raddfa fawr a datblygiadau ategol (er enghraifft fferm wynt ac is-orsaf) yn cael eu gwneud gan un corff er mwyn sicrhau dull cyson ac eglurder yn y broses benderfynu. Byddai angen i unrhyw gynigion i ddatganoli pwerau ym maes cynhyrchu ynni gydymffurfio hefyd â Datganiadau Polisi Cenedlaethol ar lefel y Deyrnas Unedig.*

*'Petai pwerau gweithredol dros ddatblygiadau ynni ar raddfa fawr yn cael eu trosglwyddo i Lywodraeth Cymru, byddai SSE hefyd yn dymuno gweld newid mawr yn yr adnoddau yn sgîl hynny er mwyn i Gymru allu cyflawni ei thargedau sylweddol ac uchelgeisiol ym maes trydan adnewyddadwy. Mae Llywodraeth Cymru eisoes yn llusgo ar ei hôl hi gyda'i thargedau ei hun ar gyfer darparu ynni gwynt ar y tir, er bod llawer o hynny (h.y. o dan 50MW) o fewn ei chymhwysedd gweithredol presennol'.*

*Dywedodd Valero Energy Ltd, perchnogion Purfa Penfro ei fod yn meddwl, ar y cyfan, bod 'y ffordd yr oedd cyfrifoldebau wedi'u rhannu yng Nghymru ar hyn o bryd yn ddigonol, er bod i'r drefn ei heriau penodol a'i nodweddion unigryw'. Credai na fyddai o 'fudd trosglwyddo cymwyseddau ym maes polisi ynni, o ran ei berthnasedd i fusnes craidd Valero gan ychwanegu bod y diwydiant ynni hydrocarbon yn ddiwydiant bydeang ei gysylltiadau, sy'n elwa o gael yr un drefn ar gyfer llunio polisiâu drwy'r Deyrnas Unedig'. Roedd hefyd yn credu y 'byddai'n annoeth gwaethygu'r sefyllfa lle mae'r cyfrifoldeb am bolisi ynni'n cael ei rannu, drwy ddatganoli rhagor o agweddau ar bolisi ynni', ac y dylai 'caniatáu datblygiadau seilwaith ynni ar raddfa fawr (dros 50MW ar y tir a 100 MW ar y môr), yn ogystal ag agweddau ar bolisi ynni adnewyddadwy'n fwy cyffredinol, barhau'n gymhwysedd eithriedig yn Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006'.*

*Dywedodd Cyfoeth Naturiol Cymru: 'Gallai datganoli rhagor ar bwerau ym maes ynni symleiddio rywfaint ar y drefn ganiatáu ond yn bwysicach na hynny fe allai sbarduno gwell integreiddio o ran cynllunio strategol ar gyfer ynni, gan olygu bod y ffordd y caiff polisiâu ynni a'r seilwaith sy'n gysylltiedig â hwy eu cydlynu'n well yng Nghymru. Byddai llwyddiant hyn yn dibynnu i raddau helaeth ar sicrhau adnoddau digonol. Mae goblygiadau trawsffiniol hefyd i ddatblygiadau ynni, yn enwedig yn amgylchedd y môr, Yn aml, bydd angen cysylltu i raddau helaeth â chynllunwyr a rheoleiddwyr mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig wrth wneud penderfyniadau ynghylch prosiectau unigol ac wrth gynllunio ar gyfer ynni ar lefel strategol, ni waeth a gaiff rhagor o bwerau dros ynni eu datganoli ai peidio'.*

*Dywedodd Cyfeillion y Ddaear Cymru: 'Oherwydd bod San Steffan wedi cadw pwerau caniatáu a chynllunio ar gyfer y seilwaith cynhyrchu trydan a datblygiadau tanwydd ffosil, mae Cymru eisoes wedi colli'r fantais sydd ynghlwm wrth fod ar flaen y gad yn y rhan fwyaf o ddiwydiannau ynni adnewyddadwy.*

*'Mae'r trefniadau cynllunio a chaniatáu sydd ar waith ar gyfer prosiectau ynni yn creu rhwystr ychwanegol ar ben y ffactorau eraill i gyd. Nid yw'r rhwystr hwnnw'n bodoli ym maes cynllunio a chaniatáu prosiectau yng Ngogledd Iwerddon ac yn yr Alban – a'r rheini, o bosibl, yw'r rhai yr ydym yn cystadlu yn eu herbyn wrth ddatblygu ynni adnewyddadwy. Nid oes rheswm rhesymegol i bob golwg dros drin Cymru mor wahanol i'r cenhedloedd datganoledig eraill.*

*'Dyna pam mae Cyfeillion y Ddaear Cymru yn credu y dylid datganoli pob pŵer yng nghyswllt caniatáu, trwyddedu ac awdurdodi datblygiadau ynni yng Nghymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru'.*

*Dywedodd y Gymdeithas Frenhinol er Gwarchod Adar (RSPB) Cymru: 'Mae'r RSPB wedi galw am ddiwygiadau er mwyn i benderfyniadau am brosiectau ynni ar raddfa fawr yng Nghymru gael eu gwneud yn unol â pholisi cynllunio Cymru. Yn wir, yn ystod tymor diwethaf y Cynulliad, argymhelliad Pwyllgor Cynaliadwyedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru oedd y dylid ceisio cyflawni hyn drwy ddiwygio Deddf Cynllunio 2008, ond ni welwyd y newidiadau hynny'.*

*Dywedodd Partneriaeth y DG Undeb sy'n Newid: '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 fympwyol, yn benodol ym meysydd cynllunio a chydysnio. Ymysg yr anfanteision 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 gallu'r gwasanaeth sifil. Fe welwn ni'r cwestiynau hyn yn faterion i'w taclo yn hytrach na rhwystrau rhag cael y pwerau mwy cynhwysfawr'.*

*Dywedodd Unite Cymru wrthym: 'Mae Unite Cymru yn cefnogi tystiolaeth Llywodraeth Cymru i'r Comisiwn sy'n galw am ddatganoli'r cyfrifoldebau dros ganiatáu prosiectau cynhyrchu ynni ar raddfa fawr a'r seilwaith cysylltiedig. Byddai datganoli'r cymhwysedd i ganiatáu'r rhain yn golygu bod modd mynd ati mewn ffordd fwy integredig a byddai hyn yn dda ar gyfer buddsoddi ac yn dda am greu cyfleoedd ar gyfer swyddi medrus yng Nghymru'.*

*Dywedodd Cyngres Undebau Llafur Cymru: 'Mae TUC Cymru yn cefnogi galwadau cyson Llywodraeth Cymru am drosglwyddo'r cyfrifoldebau gweithredol i Weinidogion Cymru yng nghyswllt caniatáu prosiectau cynhyrchu ynni ar raddfa fawr a'r seilwaith ynni cysylltiedig. Credwn y byddai gwneud hynny'n gymorth i gyrraedd targedau ar gyfer cynyddu faint o ynni sy'n cael ei gynhyrchu o ffynonellau adnewyddadwy a byddai'n sicrhau ymagwedd fwy cyson at bolisi ynni ledled Cymru. Byddai hyn yn golygu amgylchedd mwy sefydlog a haws ei ragweld i fuddsoddwyr ac yn gymorth i ddiogelu a datblygu swyddi'.*

*Dadleuai Ffederasiwn y Meistr Adeiladwyr: 'Mae angen i Lywodraeth Cymru sicrhau ei bod yn manteisio i'r eithaf ar y 'potensial enfawr' sydd gan ynni adnewyddadwy ac anadnewyddadwy yng Nghymru. Mae angen datganoli rhagor o bwerau i Lywodraeth Cymru ganiatáu prosiectau ynni, er mwyn sicrhau bod y cymhelliant ar gyfer prosiectau tonnau'r môr a'r llanw yng Nghymru yn gytras â'r hyn sy'n bodoli eisoes yn yr Alban'.*

*Dywedodd NFU Cymru: 'Wrth gwrs, mae Cymru'n gyforiog o rai mathau o adnoddau naturiol, gan gynnwys dŵr, haul a gwynt. Credwn y gallai manteision ddeillio o ddefnyddio'r adnoddau hyn yn y ffordd orau posibl, ond byddem yn ychwanegu bod angen gwneud hyn mewn ffordd sensitif, gan ystyried barn cymunedau lleol wrth wneud penderfyniadau, yn enwedig yng nghyswllt datblygiadau gwynt a haul'.*

Dywedodd Sefydliad Peirianwyr Siartredig Cymru: *‘Credwn y dylai Llywodraeth Cymru gael y pwerau i roi caniatâd cynllunio ar gyfer pob cynllun ynni yng Nghymru’.*

Nododd y Dr Richard Cowell, Ysgol Cynllunio a Daearyddiaeth, Prifysgol Caerdydd, nad oedd *‘y ffiniau presennol ar gyfer y pwerau cysylltiedig ag ynni sydd gan San Steffan a Chaerdydd wedi’u seilio ar unrhyw resymeg gynhenid, a’u bod yn adlewyrchu rhaniadau a etifeddwyd o’r dyddiau cyn datganoli’.* Dywedodd y Dr Cowell fod *‘rhai anghysonderau a chymhlethdodau’n sicr yn y ffordd y dyrennir y rolau caniatáu a thrwyddedu rhwng San Steffan a Chaerdydd, rhwng y llywodraeth genedlaethol a llywodraeth leol, ac ar draws categorïau o wahanol faint y seilwaith cynhyrchu trydan. Gallai datganoli pwerau i Lywodraeth Cymru gynnig rhywfaint o le i integreiddio pethau’n weinyddol, ac fe allai hyn fod o fantais arbennig i brosiectau ynni adnewyddadwy llai o faint ar y môr sy’n wynebu risgiau ariannol mwy dyrys cyn cychwyn. Sonnir llawer am y ffordd y mae Marine Scotland yn mynd ati mewn ffordd gydlynol i reoli trwyddedu a chaniatáu prosiectau ar y môr yn yr Alban ar gyfer seilwaith ar raddfa fach, ac fe allai datganoli pwerau i Lywodraeth Cymru hwyluso dull cydlynol tebyg’.*

### Asesiad

- 8.2.6 Mae ynni’n bwnc sy’n denu llawer o sylw o safbwynt buddiannau cymunedau lleol ac o safbwynt diwallu anghenion cyflenwi a heriau amgylcheddol.
- 8.2.7 Mae’r dystiolaeth a gawsom yn gyffredinol o blaid barn Comisiwn Calman yn yr Alban, sef bod gofyn rheoleiddio marchnad ynni sengl Prydain Fawr drwy drefniant ar gyfer Prydain Fawr gyfan a strategaeth ynni gyffredinol.
- 8.2.8 Yn yr un modd, ychydig o dystiolaeth a gawsom am y drefn bresennol lle bydd trafodaethau rhyngwladol yn cael eu cynnal ar lefel y Deyrnas Unedig gyfan, ym maes ynni a newid yn yr hinsawdd, polisi niwclear, trosglwyddo trydan, echdynnu tanwydd, rheoleiddio’r farchnad ynni neu ym maes cadwraeth ynni. Er hynny, rydym yn nodi yn y cyswllt hwn y dadlau dwysach mewn rhannau o Gymru am echdynnu nwy siâl drwy ffracio. Yr un dadleuon ynglŷn â chadw’r ddysgl yn wastad rhwng gwarchod yr amgylchedd lleol ac anghenion ynni’r Deyrnas Unedig yw’r rhain â’r rhai sy’n codi ynghylch datblygiadau gwynt ar y tir.
- 8.2.9 Roedd y rhan fwyaf o’r dystiolaeth a gawsom am ynni’n ymwneud â’r drefn rhoi caniatâd ar gyfer cynhyrchu trydan yng Nghymru. Roedd y rhan fwyaf o’r dystiolaeth yn galw am ddatganoli’r cyfrifoldeb dros ganiatáu datblygu prosiectau ynni sy’n fwy na 50MW (ar y tir) ac ar y môr (dros 1MW) i Weinidogion Cymru. Roedd llai o dystiolaeth ynghylch ffynonellau adnewyddadwy.
- 8.2.10 Y cyd-destun wrth inni ystyried y dystiolaeth hon yw bod posibiladau mawr i Gymru ddatblygu ei hadnoddau ynni, o fewn fframwaith atebolrwydd lleol. Mae Cymru eisoes yn allforio ynni. Yn ogystal â’r diwygiadau y mae Llywodraeth Cymru yn eu cynnig i’r trefniadau cynllunio, mae lle i Gymru ddatblygu ei hadnoddau ynni eto a dod yn gyrchfan ddeniadol ar gyfer buddsoddi mewn ynni, yn enwedig yn y sector ynni adnewyddadwy. Byddem yn cefnogi unrhyw ymdrechion i gryfhau economi Cymru, ac rydym wedi ystyried y mater gan gadw hynny mewn cof.

- 8.2.11 I bob golwg, nid oes sail resymegol nag egwyddorol i'r trefniadau presennol, ac fe ellid eu diwygio mewn nifer o wahanol ffyrdd. Mae gan bob un o'r rhain eu cefnogwyr, ac mae yna ddadleuon teg o blaid pob un ohonynt. Mae'r opsiynau'n amrywio o ddatganoli pob pŵer yng nghyswllt caniatáu prosiectau ynni i adfer y pwerau hyn yn llwyr i San Steffan, ac yna rhwng y ddau begwn hynny, newid y trothwy ar gyfer datganoli caniatáu datblygiadau neu ddatganoli caniatáu prosiectau ynni adnewyddadwy'n llwyrn.
- 8.2.12 Un ffordd o ddiwygio'r trefniadau presennol yw datganoli'r holl gyfrifoldebau am ganiatáu prosiectau ynni. Byddai datganoli llawn yn rhoi mwy o atebolrwydd i Lywodraeth Cymru dros datblygiadau yng Nghymru ac yn cynnig mwy o eglurdeb i ddinasyddion. Nid yw bob tro'n glir i bobl mewn cymunedau y mae prosiectau'n effeithio arnynt i bwy y dylent gyflwyno'u sylwadau. Ai i Lywodraeth Cymru am mai hi sy'n gyfrifol am flaenoriaethau cynllunio, ynteu i Lywodraeth y Deyrnas Unedig am mai ganddi hi y mae'r pwerau i benderfynu ynghylch ynni. Byddai datganoli llawn yn golygu bod penderfyniadau am brosiectau seilwaith o bwys cenedlaethol yn gallu cael eu gwneud yn unol â pholisïau cynllunio Cymru, gan ddatrys yr hierarchaeth benderfynu bresennol, lle mae Datganiad Polisi Cenedlaethol Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn drech na pholisïau cynllunio Llywodraeth Cymru.
- 8.2.13 Serch hynny, ni fyddai datganoli llawn yn gyson â'n hegwyddor effeithiolrwydd. Byddai'n codi problemau o ran diogelwch y cyflenwad. Ar hyn o bryd, mae Cymru'n allforiwr trydan net, ac efallai na fyddai strategaeth ynni sy'n canolbwyntio ar Gymru yn diwallu anghenion y Deyrnas Unedig ehangach, a Lloegr yn benodol. O safbwynt ymarferol, petai Llywodraeth Cymru yn sefydlu'r gallu i wneud penderfyniadau cymhleth, ond prin iawn, ym maes caniatáu prosiectau - yn enwedig yng nghyswllt caniatáu prosiectau niwclear - byddai hynny'n aneffeithlon iawn.
- 8.2.14 Gellid dadlau mai'r ffordd orau o sicrhau effeithlonrwydd fyddai cael un drefn caniatáu prosiectau ar gyfer Cymru a Lloegr, ac, yng nghyd-destun sicrhau diogelwch cyflenwad ynni'r Deyrnas Unedig Gyfan - sef un o ddyletswyddau cynyddol bwysig Llywodraeth y Deyrnas Unedig, y dylid dychwelyd y cyfrifoldeb i San Steffan. Wedi dweud hynny, ni fyddai hyn yn gyson â'n hegwyddor cydraddoldeb, ac ystyried bod y drefn ganiatáu wedi'i datganoli yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon nac yn gyson ychwaith â sybsidiaredd.
- 8.2.15 Ystyriwyd dwy ffordd o sicrhau gwell cydbwysedd rhwng egwyddorion sybsidiaredd, eglurdeb, cydlyniant, atebolrwydd ac effeithiolrwydd. Un ffordd - ac i bob golwg, roedd cefnogaeth i hyn yn ein hymchwil i'r farn gyhoeddus - fyddai datganoli ynni adnewyddadwy'n llwyr. Y llall fyddai newid y trothwy ar gyfer maint y datblygiadau sy'n cael eu categoreiddio'n rhai 'strategol' ac felly'n gyfrifoldeb i Lywodraeth y Deyrnas Unedig.
- 8.2.16 Byddai datganoli pwerau caniatáu ar gyfer datblygiadau ynni adnewyddadwy yn rhoi'r pwerau i Lywodraeth Cymru ddiwallu ei thargedau adnewyddadwy'n well, i fynd ar drywydd targedau lleihau carbon, ac i arbenigo ym maes caniatáu prosiectau ynni adnewyddadwy. Gan fod gan y Deyrnas Unedig ddyletswyddau dan yr Undeb Ewropeaidd i gynhyrchu cyfran y cytunwyd arni o'i thrydan o ffynonellau adnewyddadwy, byddai datganoli'n galluogi Llywodraeth Cymru i chwarae ei rhan lawn yn sicrhau bod Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gallu cyflawni'r dyletswyddau hynny. O safbwynt ymarferol, mae'r materion sy'n gysylltiedig â gofynion caniatáu prosiectau adnewyddadwy yn debyg o ran eu hansawdd, beth bynnag fydd maint y prosiect.

- 8.2.17 Ar y llaw arall, mae gan rai prosiectau adnewyddadwy, yn enwedig rhai ar y môr, fwy o gapasiti cynhyrchu nag sydd gan rai prosiectau anadewyddadwy. Mae'n anodd hefyd newid cydbwysedd y cynhyrchu i sicrhau system ynni fwy carbon-niwtral drwy reoli un math o gynhyrchu ynni'n unig. O safbwynt diogelwch y cyflenwad a'r gymysgedd ynni'n gyffredinol, nid oes felly unrhyw ddadl resymegol dros wahaniaethu rhwng ynni adnewyddadwy ac ynni anadewyddadwy.
- 8.2.18 Wrth newid y trothwy, sylweddolwn po fwyaf fydd y capasiti cynhyrchu, mwyaf y bydd yn ei gyfrannu at ddiogelwch cyflenwad y Deyrnas Unedig. Nid yw penderfynu ymhle y dylai'r trothwy fod mor syml â hynny, ac mae perygl iddo ymddangos yn fympwyol - sef un o'r beirniadaethau ar y trefniadau presennol y byddem yn awyddus i fynd i'r afael â hi. Mae consensws trawsbleidiol ers tro yn y Cynulliad Cenedlaethol o blaid cynyddu'r trothwy i 100MW ar gyfer cynhyrchu ar y môr ac ar y tir. Fodd bynnag, mae Blwch 8.2 isod yn cynnig rhagor o wybodaeth am faint prosiectau ynni yng Nghymru, ac mae'n dangos, petai'r trothwy'n cael ei osod cyn uchod â 500MW, y byddai hynny'n golygu bod prosiectau cynhyrchu mawr yng Nghymru sydd o bwys ar raddfa Prydain Fawr yn dal i fod o dan reolaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig.



## Blwch 8.2: Maint prosiectau ynni sydd yng Nghymru ar hyn o bryd a'r rhai sydd yn yr arfaeth

Mae 42 o orsafoedd pŵer yng Nghymru ac mae 10 ohonynt dros 350 MW, sef y rhai sy'n cynhyrchu'r fwyaf o'r allbwn.

Enw'r Orsaf	Tanwydd	Capasiti Gosodedig (MW)
Bae Baglan	Tyrbin nwy	510
Bryn Titli	Gwynt	10
Carno	Gwynt	34
Llyn Alaw	Gwynt	20
Mynydd Gorddu	Gwynt	10
Taf Elái	Gwynt	9
Trysglwyn	Gwynt	6
Ffynnon Oer	Gwynt	32
Gogledd Hoyle	Gwynt (ar y môr)	60
Cemaes	Gwynt	15
Y Barri	Tyrbin Nwy Cylch Cyfun	140
Hafren	Tyrbin Nwy Cylch Cyfun	848
Ynni Rhanbarth Aberdâr	Nwy	10
Ynni Rhanbarth Solutia	Nwy	10
Cei Connah	Tyrbin Nwy Cylch Cyfun	1380
Rhyd-y-Groes	Gwynt	7
Cefn Croes	Gwynt	59
Tir Mostyn a Foel Goch	Gwynt	21
Solutia	Gwynt	5
Rheidol	Gwynt	2
Mynydd Clogau	Gwynt	14
Dinorwig	Storfa bwmp	1728
Ffestiniog	Storfa bwmp	360
Glannau Dyfrdwy	Tyrbin Nwy Cylch Cyfun	515
Llangwryfon	Gwynt	9
Wylfa	Niwclear	490
Maentwrog	Hydro	28
Dyffryn Brodyn	Gwynt	5
Aberddawan B	Glo	1586
Aberddawan Tyrbin Nwy	Nwy olew	51
Penfro	Tyrbin Nwy Cylch Cyfun	2180
Cwm Dyli	Hydro	10
Dolgarrog Uchel	Hydro	17
Dolgarrog Isel	Hydro	15
Fflatiau'r Rhyl	Gwynt (ar y môr)	90
Aberwysg	Glo/biomas	363



Enw'r Orsaf	Tanwydd	Capasiti Gosodedig (MW)
Penrhyddlan a Llidiart-y-waun	Gwynt	31
Rheidol	Hydro	49
Alltwalis	Gwynt	23
Dow Corning	Gwres a Phŵer Cyfun	27 MWe
Purfa Aberdaugleddau	Gwres a Phŵer Cyfun	29 MWe
Upm, Shotton	Gwres a Phŵer Cyfun	22 MWe

Rhagwelir nifer o Brosiectau Cynllunio Seilwaith Cenedlaethol hefyd yng Nghymru. Mae'r rhan fwyaf o'r rhain yn dod o ffynonellau adnewyddadwy.

Prosiect	Datblygwr	Cam	Capasiti Gosodedig Arfaethedig
Fferm Wynt Mynydd Mynyllod	Scottish Power Renewables	Cyn Cais	Hyd at 75 MW
Fferm Wynt Coedwig Dyfnant	Scottish Power Renewables	Cyn Cais	Allbwn 80 - 120 MW
Gorsaf Bŵer Niwclear Wylfa Newydd	Horizon Nuclear Power	Cyn Cais	O leiaf 2,600MW
Fferm Wynt Rhiannon (Rownd 3 Parth Môr Iwerddon)	Celtic Array Ltd	Cyn Cais	Hyd at 2.2 Gigawatt
Morlyn Llanw Bae Abertawe	Tidal Lagoon (Swansea Bay) PLC	Cyn Cais	250-350MW
Fferm Wynt Gorllewin Coedwig Brechfa	RWE Npower Renewables	Penderfynwyd	56 - 84 MW
Fferm Wynt Mynydd y Gwynt	Mynydd y Gwynt Ltd a Renewable Energy Holdings	Cyn Cais	Hyd at 81MW
Fferm Wynt Coedwig Clocaenog	RWE npower Renewables	Archwiliad	64 – 96MW
Fferm Wynt Nant y Moch	SSE Renewables	Cyn Cais	140 - 176MW
Gorsaf Bŵer a Gwres Cyfun South Hook	QPI Global Ventures Ltd	Archwiliad	Hyd at 500MWe
Canolfan Ynni Wrecsam	Wrexham Power Limited	Cyn Cais	Hyd at 1,200MW
Gorsaf Bŵer Hirwaun	Hirwaun Power Limited	Cyn Cais	Hyd at 299 MW
Gwella Cynhyrchu Pŵer Mewnol i Waith Dur Port Talbot	Tata Steel UK limited	Cyn Cais	Bydd y capasiti i gynhyrchu trydan yn cynyddu i rhwng 170MWe a 225MWe

Ffynonellau: Gwefan Gov.UK - yr Adran Ynni a Newid Hinsawdd (Gorffennaf 2013) - Electricity: pennod 5, Digest of United Kingdom energy statistics (DUKES) – 5.11 a 5.12 a National Infrastructure Planning Portal – Wales Projects (Tachwedd 2013).

- 8.2.19 Ein casgliad yw mai'r ffordd orau o gadw'r ddysgl yn wastad rhwng atebolrwydd, eglurdeb, cydlyniant, sybsidiaredd ac effeithiolrwydd fyddai drwy newid y trothwy presennol o 50MW ar y tir a 1MW ar y môr, ac y dylid datganoli pob cyfrifoldeb am benderfynu ynghylch rhoi caniatâd ar gyfer pob prosiect cynhyrchu ynni o dan 350MW i Gymru. Byddai hyn yn sicrhau gwell atebolrwydd, gan alluogi Cymru i ddatblygu ei hadnoddau ynni pwysig yn well.
- 8.2.20 Mae'r trothwy yr ydym yn ei awgrymu wedi'i seilio ar faint y datblygiadau sydd yng Nghymru eisoes a'r rhai sydd yn yr arfaeth. Byddai'r ffigur 350 MW yn cynnwys y rhan fwyaf o'r cynlluniau ynni adnewyddadwy sy'n cael eu cynnig yng Nghymru ar hyn o bryd a byddai'r cynlluniau mwy o faint sydd o bwys strategol i'r Deyrnas Unedig yn cael eu cadw dan reolaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Byddai'n well gan bobl Cymru petai'r rhan fwyaf o'r gorsafoedd pŵer adnewyddadwy yn dod o fewn system Cymru, fel y gwelwyd yn ein hymchwil cyhoeddus. Byddai gosod terfyn o 350MW hefyd yn golygu y byddai prosiect megis Morlyn Llanw Bae Abertawe yn cael ei benderfynu yng Nghymru. Ni fyddai serch hynny'n cynnwys y datblygiadau ynni adnewyddadwy neu anadnewyddadwy mawr iawn sydd o bwys ehangach i'r Deyrnas Unedig. Byddai'n cynnig cyfleoedd i Gymru fod ar flaen y gad wrth ddatblygu technoleg adnewyddadwy newydd, yn enwedig ar y môr. Byddai'n cynnig mwy o sicrwydd i'r cyhoedd ac i ddatblygwyr ynghylch pwy sy'n gyfrifol am ddatblygiadau, a byddai hynny'n hybu atebolrwydd ac yn rhoi fframwaith sefydlog i annog buddsoddi.
- 8.2.21 Bydd angen trefniadau hefyd ar gyfer amgylchiadau megis cynigion cynhyrchu sy'n croesi'r ffin rhwng Cymru a Lloegr (yn enwedig ar y môr), neu lle yr amcangyfrifir bod y capasiti o fewn rhyw ystod benodol ar y naill ochr neu'r llall i'r trothwy.
- 8.2.22 Gyda golwg ar brosiectau mawr yng Nghymru sy'n dal i fod yn gyfrifoldeb i Lywodraeth y Deyrnas Unedig, dylai fod dyletswydd statudol hefyd i ystyried polisïau Lywodraeth Cymru a pholisïau'r awdurdod cynllunio lleol yng nghyswllt y datblygiad.
- 8.2.23 Os caiff caniatáu datblygiadau ynni yn nyfroedd môr Cymru ei ddatganoli, yna dylid datganoli hefyd y drefn gyfatebol ar gyfer trwyddedu morol yn yr ardal honno.
- 8.2.24 Trown yn awr at fater 'datblygu cysylltiedig'. Ar hyn o bryd, yn Lloegr yn unig, mae'r ddeddfwriaeth berthnasol yn darparu ar gyfer caniatáu 'datblygu cysylltiedig' (er enghraifft, ffyrdd ac is-orsafoedd) sy'n rhan o Brosiect Seilwaith o Bwys Cenedlaethol (er enghraifft, gorsaf bŵer neu wifren fawr uwchben) ar lefel genedlaethol. Yng Nghymru, penderfynir ynghylch unrhyw 'ddatblygiad cysylltiedig' ar lefel awdurdod lleol. Dywedwyd wrthym y gall hyn arwain at gymhlethdod, cost ac ansicrwydd ychwanegol.
- 8.2.25 Yng nghyd-destun rhoi pwerau caniatáu ehangach i Lywodraeth Cymru a'i gwneud yn ofynnol i Lywodraeth y Deyrnas Unedig roi sylw i bolisïau cynllunio Cymru wrth ystyried unrhyw gapasiti cynhyrchu sy'n fwy na 350MW, rydym yn argymhell mai'r corff sy'n gyfrifol am y prif brosiect ddylai fod yn gyfrifol am ganiatáu datblygiadau cysylltiedig (Llywodraeth Cymru neu'r awdurdod cynllunio lleol o dan 350MW a Llywodraeth y Deyrnas Unedig uwchben 350MW). Bydd hyn yn golygu bod penderfyniad yn cael ei wneud ynglŷn â'r caniatâd cysylltiedig ar yr un pryd ag y penderfynir ynglŷn â'r caniatâd ar gyfer y prif brosiect, gan osgoi oedi ac ansicrwydd.
- 8.2.26 Mae Llywodraeth Cymru a nifer o sefydliadau wedi galw am ddatganoli'r cyfrifoldeb dros Dystysgrifau Dyletswydd Ynni Adnewyddadwy (ROC). Mae'r trafodaethau'n parhau rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Gweinyddiaethau Datganoledig ynghylch Diwygio'r

Farchnad Drydan a'r Contractau ar gyfer Gwahaniaeth arfaethedig a fydd yn disodli'r Tystysgrifau o 2017 ymlaen. Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi datgan y bydd Llywodraeth Cymru'n ymgynghoreion statudol wrth ddylunio a darparu Contractau ar gyfer Gwahaniaeth ochr yn ochr â'r Alban a Gogledd Iwerddon.

8.2.27 Rydym yn argymhell y dylid cytuno ar system newydd y Contractau ar gyfer Gwahaniaeth â'r gweinyddiaethau datganoledig ac y dylid sicrhau cydraddoldeb i Gymru o'i chymharu â'r Gweinyddiaethau Datganoledig eraill.

### **Costau**

8.2.28 Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud wrthym fod nifer o ffactorau'n effeithio ar lefel yr arian y byddai angen ei throsglwyddo i dalu am gostau gweinyddol caniatáu prosiectau cynhyrchu ynni ar raddfa fawr, ac eithrio prosiectau niwclear. Mae'r rhain yn cynnwys union natur y swyddogaethau a'r drefn ganiatáu a gaiff ei throsglwyddo, nifer y prosiectau ynni yr amcangyfrifir caent eu hystyried yng Nghymru bob blwyddyn, costau presennol gweinyddu'r swyddogaethau hyn ac i ba raddau y byddai'r costau'n cael eu hadennill (drwy ffioedd ymgeiswyr) o fewn unrhyw drefn ganiatáu sydd ar waith. (Mae'r drefn ganiatáu bresennol yn adennill oddeutu 60 y cant o'u costau gweinyddol a bydd y llywodraeth ganolog yn talu'r gwahaniaeth).

8.2.29 Ar sail nifer o dybiaethau ynglŷn â nifer y prosiectau mawr ar y tir ac ar y môr yng Nghymru, mae Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif mai costau gweinyddol caniatáu prosiectau cynhyrchu ynni mawr ar hyn o bryd (ac eithrio prosiectau niwclear) yng Nghymru yw oddeutu £400,000 - £500,000 (costau ychwanegol yw'r rhain ar ben y rheini a adenillir yn sgîl ffioedd ymgeiswyr) Gan nad ydym yn argymhell pwerau i'r graddau ag a gynigiwyd gan Lywodraeth Cymru, sef y cynigion y seiliwyd ei hamcangyfrif arnynt, byddai'r gost i Lywodraeth Cymru rywfaint yn llai na'r ffigur hwn, a byddai trosglwyddiadau gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig yn talu am hyn, yn rhannol o leiaf.

8.2.30 Roedd Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn amcangyfrif cost flynyddol o oddeutu £63,000 i Gymru petai'n ysgwyddo'r cyfrifoldeb am roi caniatâd cynllunio i brosiectau adnewyddadwy dros 50MW. Tybiwyd y byddai dau gais y flwyddyn, ar sail y prosiectau mawr sydd ar y gweill, ac fe seiliwyd y ffigur ar y gofynion a fyddai ar swyddogion sydd â rolau ehangach, yn hytrach na'u bod yn gweithio'n amser llawn ar roi caniatâd. Roedd Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn pwysleisio hyn *'Mae gwaith achos y Ddeddf Cynllunio'n gofyn llawer gan yr Adran oherwydd natur y cynigion sy'n aml yn ddadleuol, oherwydd bod angen asesiadau amgylcheddol manwl, oherwydd natur gymhleth y caniatâd a geisir a'r amserlen dynn ar gyfer eu cwblhau. Mae tîm presennol yr Adran Ynni a Newid Hinsawdd yn rheoli'r holl gynigion ynni mawr ar gyfer Cymru a Lloegr ar hyn o bryd (sef oddeutu 12 o argymhellion o dan y Ddeddf Cynllunio bob blwyddyn, ac mae hyn yn debygol o gynyddu yn y dyfodol), ac mae ganddo lawer iawn o arbenigedd er mwyn sicrhau bod penderfyniadau'n cael eu gwneud yn ddi-oed a'u bod yn drwyadl'.*

8.2.31 Roedd Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn amcangyfrif hefyd gostau gweinyddol o hyd at £10,000 i roi'r cynllun Dyletswydd Ynni Adnewyddadwy ar waith, ar sail amcangyfrif o gyfran amser tîm Cymru a Lloegr sy'n cael ei dreulio ar elfen Cymru o brosiectau ar hyn o bryd. Unwaith eto, ni fyddai'r rhain yn rolau amser llawn.

8.2.32 Ac ystyried y ffactorau hyn i gyd, ni chredwn fod ein cynigion yn golygu costau ychwanegol sylweddol.

## Argymhelliad

A.15 Er mwyn annog datblygu prosiectau ynni yng Nghymru, rydym yn argymhell:

- a. dylai'r cyfrifoldeb o ganiatáu cynlluniau datblygu ynni ar gyfer prosiectau hyd at 350MW ar y tir ac yn nyfroedd tiriogaethol Cymru gael ei ddatganoli i Lywodraeth Cymru;
- b. dylai fod yn ddyletswydd statudol ar Lywodraeth y Deyrnas Unedig i ymgynghori â Llywodraeth Cymru i ystyried blaenoriaethau cynllunio Cymru wrth ganiatáu prosiectau dros 350MW;
- c. dylai pob caniatâd datblygu cysylltiedig fod yn gyson â chyfrifoldeb dros y prif brosiect;
- d. dylid datganoli'r cyfrifoldeb am roi trwyddedau morol ar gyfer dyfroedd môr mawr Cymru; a
- e. dylai Cymru fod yn gydradd â'r Alban a Gogledd Iwerddon yng nghyswllt y Contractau ar Gyfer Gwahaniaeth arfaethedig a fydd yn disodli'r Tystysgrifau Dyletswydd Ynni Adnewyddadwy o 2017 ymlaen fel rhan o Ddiwygiad y Farchnad Drydan ar raddfa ehangach.

## 8.3 DŴR

### *Y sefyllfa bresennol*

- 8.3.1 Mae dŵr ac amddiffyn rhag llifogydd wedi'u datganoli i Gynulliad Cenedlaethol Cymru o dan Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae hyn yn golygu bod rheoli'r cyflenwad dŵr ac adnoddau dŵr wedi'u datganoli. Serch hynny, nid yw rheoleiddio'r diwydiant dŵr wedi'i ddatganoli. Mae Atodlen 7 yn cynnwys dau Eithriad i gymhwysedd datganoledig y Cynulliad Cenedlaethol yng nghyswllt dŵr. Yr eithriadau hyn yw penodi a rheoleiddio ymgymerwyr dŵr nad yw eu hardal yn llwyr neu'n bennaf yng Nghymru a thrwyddedu a rheoleiddio cyflenwyr dŵr yn unol ag ystyr Deddf Diwydiant Dŵr 1991. Nid yw carthffosiaeth wedi'i datganoli ychwaith.
- 8.3.2 O dan delerau Cyfarwyddeb Fframwaith Dŵr yr Undeb Ewropeaidd, mae dau ranbarth basnau afonydd trawsffiniol yng Nghymru a Lloegr - Hafren (sy'n cynnwys dalgylchoedd Afon Hafren ac Afon Gwy) a Dyfrdwy. Mae un ranbarth basnau afonydd arall sy'n gyfan gwbl yng Nghymru, a hwnnw yn y gorllewin. Mae ranbarth basnau afonydd Gorllewin Cymru yn gyfan gwbl o fewn cymhwysedd gweithredol Gweinidogion Cymru. O dan y Gyfarwyddeb, mae gofyn i'r Deyrnas Unedig reoli ranbarthau basnau afonydd Hafren a Dyfrdwy mewn ffordd gyfannol. Mae pob agwedd ar gyfraith a pholisïau amgylchedd dŵr yr Undeb Ewropeaidd a rhai domestig yn dod o fewn cyd-destun y Gyfarwyddeb. Rhaid gosod amcanion ar gyfer cyrff dŵr o fewn ranbarthau basnau'r afonydd hynny, ni waeth am ffiniau gweinyddol, er lles yr amgylchedd dŵr yn ei ystyr ehangaf. Felly, er bod polisïau amgylchedd dŵr wedi'u datganoli i raddau helaeth, mae gan yr Ysgrifennydd Gwladol a Gweinidogion Cymru a'u cyrff cyflawni ddyletswydd o dan y Gyfarwyddeb i baratoi cynlluniau ar y cyd i roi pob agwedd ar gyfraith yr amgylchedd dŵr ar waith.

- 8.3.3 Mae cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd wedi'i gyfyngu i benodi'r tri ymgymerwr dŵr a sut y maent yn gweithredu - Dŵr Cymru, Dŵr Dyffryn Dyfrdwy ac Albion Water – cwmnïau y mae eu hardaloedd yn gyfan gwbl neu'n bennaf yng Nghymru. Llywodraeth y Deyrnas Unedig sy'n gyfrifol am y rheini sy'n gyfan gwbl neu'n bennaf yn Lloegr, megis Severn Trent, er bod rhan o'u gwaith yng Nghymru.
- 8.3.4 Mae'r ddwy Lywodraeth wedi ailystyried y trefniadau hyn yng nghyd-destun Bil dŵr Llywodraeth y Deyrnas Unedig a gyflwynwyd ym mis Mehefin 2013. Ni fydd darpariaethau'r Bil hwn i gynyddu'r gystadleuaeth rhwng cyflenwyr dŵr drwy ganiatáu i fwy o ddefnyddwyr ddewis eu cyflenwr yn cael eu rhoi ar waith yng Nghymru. Y Cynulliad Cenedlaethol o hyd fydd yn gyfrifol am y gofynion cystadlu i gwmnïau dŵr sy'n gweithredu'n gyfan gwbl neu'n bennaf yng Nghymru. Felly, petai'r Bil yn dod yn ddeddf, byddai'r opsiwn i newid cyflenwr ar gael i fusnesau yn ardal Severn Trent yng Nghymru, ond ni fyddai'r opsiwn hwnnw ar gael i'r rheini yn Lloegr sy'n cael eu gwasanaethu gan Dŵr Dyffryn Dyfrdwy neu gan Ddŵr Cymru.
- 8.3.5 O dan adran 114 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, mae gan yr Ysgrifennydd Gwladol y pŵer i wneud gorchymyn sy'n atal Bil Cynulliad rhag cael ei gyflwyno ar gyfer Cydsyniad Brenhinol os oes ganddo neu ganddi sail resymol dros gredu y gallai'r Bil gynnwys darpariaethau a allai amharu'n ddifrifol ar adnoddau dŵr yn Lloegr, ar y cyflenwad dŵr yn Lloegr neu ar ansawdd dŵr yn Lloegr.
- 8.3.6 Mae Adran 152 o Ddeddf 2006 yn rhoi ail bŵer ymyrryd i'r Ysgrifennydd Gwladol yng Nghyswllt pwerau gweithredol Gweinidogion Cymru. Caiff yr Ysgrifennydd Gwladol ymyrryd os yw'n ymddangos iddo neu iddi y gallai rhoi swyddogaeth weithredol ar waith (neu fethu â rhoi'r swyddogaeth honno ar waith) amharu'n ddifrifol ar adnoddau dŵr, ar y cyflenwad dŵr neu ar ansawdd dŵr yn Lloegr.

### **Blwch 8.3: Tystiolaeth am Ddŵr**

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Mae nodweddion technegol y diwydiant dŵr a'r diwydiant carthffosiaeth yn gymhleth. Ni fydd gwahanu systemau trawsffiniol bob tro'n dechnegol ymarferol am gost resymol ac fe allai greu anawsterau rheoleiddio sylweddol. Byddai i unrhyw gynnig i gysoni cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad a chymhwysedd gweithredol Gweinidogion Cymru yng nghyswllt y diwydiant dŵr a'r diwydiant carthffosiaeth â ffin ddaearyddol Cymru oblygiadau sylweddol – gan gynnwys o ran rheoli adnoddau dŵr; yr effaith bosibl ar sefydlogrwydd trefn reoleiddio'r ymgymerwyr dŵr a charthffosiaeth statudol; rheoli buddsoddi ac asedau; a'r rhyngddibyniaeth rhwng y diwydiant dŵr a'r diwydiant carthffosiaeth trawsffiniol.'*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Rydym am i'r ... cymhwysedd hwn [yng nghyswllt dŵr] ymestyn i'r ffin ddaearyddol â Lloegr yn unol â'r cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer Deddfau eraill y Cynulliad. Yn ogystal â chael gwared â'r Eithriadau hyn, rydym yn ceisio sicrhau cymhwysedd deddfwriaethol newydd i'r Cynulliad mewn perthynas â charthffosiaeth. Byddai hyn yn ategu cymhwysedd eang y Cynulliad mewn perthynas â dŵr a materion amgylcheddol eraill. Rydym am wneud yn siŵr fod cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer carthffosiaeth yn cael ei ymestyn i'r ffin ddaearyddol â Lloegr. Rydym hefyd yn cynnig cael gwared ar bŵer ymyrryd unochrog presennol yr Ysgrifennydd Gwladol yn achos swyddogaethau sy'n ymwneud â dŵr Mae rhyngddibyniaeth bwysig rhwng Cymru a Lloegr o ran rheoli adnoddau dŵr, cyflenwad*

*dŵr ac ansawdd dŵr. Ystyriwn y byddai unrhyw bryderon ynghylch effaith andwyol bosibl yn Lloegr mewn perthynas â'r materion hyn yn cael eu trin yn fwy priodol drwy ddefnyddio dulliau rhynglywodraethol sy'n nodi'r sail ar gyfer cydweithredu a chydweithio rhwng y naill Lywodraeth a'r llall'.*

Dywedodd Dŵr Cymru: 'Barn Dŵr Cymru yw bod angen rhesymoli'r pwerau hynny sydd wedi'u datganoli i Lywodraeth Cymru. Ar hyn o bryd, nid yw atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad ym mhob un o feysydd y diwydiant dŵr – er enghraifft, nid oes cymhwysedd ym maes carthffosiaeth. Mae hyn yn creu cymhlethdod diangen ac o safbwynt ymarferol, mae'n cyfyngu'n ddifrifol ar gwmpas ymarferol y pwerau hynny a roddwyd ar gyfer meysydd cymhwysedd sy'n amlwg yn gysylltiedig â'i gilydd (er enghraifft, y cyflenwad dŵr, rheoli adnoddau dŵr (gan gynnwys cronfeydd), ansawdd dŵr a chynrychioli defnyddwyr gwasanaethau dŵr a charthffosiaeth). Nid oes unrhyw resymeg amlwg yn y ffordd y mae'r pwerau mewn rhai o'r meysydd hyn wedi'u datganoli, a phwerau heb eu datganoli mewn meysydd eraill. Mae angen datrys y mater hwn ar frys, oherwydd fel y mae pethau, bydd y Cynulliad yn pasio gorchymyn cymhwysedd deddfwriaethol gyda golwg ar rai adrannau sylweddol o'r Bil Dŵr drafft, lle y daw eraill yn berthnasol yng Nghymru'n awtomatig os bydd senedd y Deyrnas Unedig yn eu pasio'.

Dywedodd Dŵr Dyffryn Dyfrdwy: 'Fe allai ystyriaethau trawsffiniol hefyd effeithio er gwaeth ar gwmni Dŵr Dyffryn Dyfrdwy yn benodol am fod ganddo gynifer o gwsmeriaid ar bob ochr i'r ffin (60% yng Nghymru a 40% yn Lloegr). Hefyd, os caiff polisiau eu seilio ar y ffin genedlaethol yn hytrach nag ar ffin y cwmni, mae'n bosibl y byddwn yn wynebu cymhlethdod wrth roi polisiau a rheolau gwahanol ar waith ar gyfer ein cwsmeriaid, a dibynnu ar ba ochr i'r ffin y maent yn byw'.

Clywsom yn aml yn ein cyfarfodydd cyhoeddus y dylai Cymru fanteisio'n fwy effeithiol ar ei hadnoddau dŵr.

## **Asesiad**

8.3.7 Mae'r diwydiant dŵr wedi'i breifateiddio yng Nghymru ac yn Lloegr. Mae materion dŵr a charthffosiaeth yng Nghymru a Lloegr yn gymhleth, yn enwedig yng nghyswllt materion trawsffiniol, sy'n adlewyrchu'r ffaith bod basnau afonydd yn croesi ffiniau daearyddol. Fel sy'n wir am bob maes, rydym yn sylweddoli mai ein tasg oedd ystyried sut y gellid addasu'r trefniadau cyfansoddiadol er mwyn gwasanaethau buddiannau pobl Cymru yn well. Mae Cymru yn allforio dŵr a chredwn y bydd polisi dŵr yn dod yn fwyfwy pwysig.<sup>74</sup> Rydym yn cynnig argymhellion a fydd, yn ein barn ni, o fudd i ddefnyddwyr ac a fydd yn arwain at drefniadau effeithiol yn y dyfodol.

8.3.8 Ar sail ein hegwyddorion sybsidiaredd, atebolrwydd a chydlyniant, credwn y dylid rhagdybio o blaid cysoni cymhwyseddau perthnasol â'r ffin ddaearyddol. Mae awdurdod deddfwriaethol Gweinidogion y Deyrnas Unedig dros ymgymerydd dŵr mewn rhannau o Gymru yn anghyson, ac un broblem benodol yw bod rhai dinasyddion yn Lloegr (cwsmeriaid Dŵr Cymru, Dee Water ac Albion Water) yn dod o dan deddfwriaeth Cymru, er nad oes

<sup>74</sup> Roedd Comisiwn Holtham yn dadlau yn erbyn cyflwyno treth dŵr yng Nghymru. Ond gan fod dŵr yn mynd yn gynyddol brin yn ne-ddwyrain Lloegr, fe allai'r posibiladau ar gyfer datblygu'r diwydiant allforio gynyddu wrth i amser fynd heibio.



ganddynt lais i'w cynrychioli yn hynny o beth - dywedodd sawl Aelod Seneddol o Loegr wrthym eu bod yn poeni am hyn.<sup>75</sup>

- 8.3.9 Ar yr un pryd, mae tystiolaeth glir bod angen ystyried materion dŵr ar sail rynglywodraethol ac ar sail basnau afonydd. Byddai'n eithriadol o gymhleth penodi gwahanol ymgwymerwyr dŵr o boptu i'r ffin lle mae'r seilwaith yn cael ei rannu, ac fe allai fod yn anfantais petai'r ffin weinyddol yn torri ar draws gwaith un ymgwymerwr dŵr. Dywedodd yr ymgwymerwyr wrthym y byddai'n bosibl iddynt weithredu o dan wahanol drefniadau rheoleiddio bob ochr i'r ffin, ond y byddai rhywfaint o gymhlethdod ynghlwm wrth hynny.
- 8.3.10 Mae'n amlwg bod angen cadw'r ddysgl yn wastad rhwng yr ystyriaethau hyn. Er mwyn cael sail ar gyfer ein hasesiad, gofynnwyd i Ofwat am wybodaeth am y costau a fyddai'n codi yn sgîl cysoni'r ffin cyfrifoldeb â'r ffin genedlaethol. Yn eu hymateb, dywedwyd wrthym y byddai rhywfaint o gostau gweinyddol i gwmnïau petaent yn gwahanu costau gwasanaethu cwsmeriaid yng Nghymru oddi wrth gostau gwasanaethu cwsmeriaid yn Lloegr. Roeddent yn awgrymu y gallai'r costau gweinyddol hyn fod rhwng tua £700,000 ac £1.6 miliwn dros ddeng mlynedd.
- 8.3.11 O ran y costau a ysgwyddid gan gwsmeriaid yn sgîl y ffaith bod Llywodraethau bob ochr i'r ffin yn gosod polisïau neu reoliadau gwahanol, dywedasant:
- 'Bydd y tâl a godir ar gwsmeriaid yn y sector dŵr fel rheol yn rhanbarthol eu natur, oherwydd eu bod ar y cyfan yn cael eu 'cyfartalu' ar draws holl gwsmeriaid ardal pob cwmni. Mae hyn yn golygu, os bydd y costau a'r drefn rheoli prisiau'n cael eu gwahanu ar draws gwahanol grwpiau o gwsmeriaid (yn y senario hwn, byddai angen rhannu costau'r manwerthu cyfartalog i gwsmeriaid yng Nghymru a chwsmeriaid yn Lloegr) yna, fe all hyn arwain at newidiadau ym miliau cwsmeriaid oherwydd byddai gwahanol symiau o gyfanswm costau manwerthu'r cwmni hwnnw'n cael eu cyfartalu ar draws gwahanol grwpiau o gwsmeriaid.*
- 'Byddai maint unrhyw gynnydd neu ostyngiad ym miliau'r cwsmeriaid wedyn y yn dibynnu ar faint unrhyw newid. Gan mai cyfran fach o filiau cwsmeriaid fel rheol yw'r costau manwerthu, byddem yn rhagweld y byddai unrhyw sgîl-ffeithiau o'r fath yn debygol o fod yn fach iawn'.*
- 8.3.12 Nododd Ofwat hefyd y gallai rhywfaint o fanteision ddod yn sgîl y ffaith bod cwmnïau yn deall eu costau a'u cwsmeriaid yn well drwy gysoni'r ffin, er nad oedd y rhain yn debygol o fod yn fanteision sylweddol. Serch hynny, roedd Ofwat yn pwysleisio hefyd bod ei ymateb wedi'i seilio ar amcangyfrifon dangosol ac y byddai angen gwneud rhagor o waith manylach ar sail amcangyfrifon mwy cadarn ar y cyd â'r cwmnïau perthnasol.
- 8.3.13 Yng ngoleuni'r dystiolaeth a gawsom, rydym yn casglu y dylai'r ffin weinyddol ddiffinio terfyn cymhwysedd Llywodraeth Cymru. Fodd bynnag, mae buddiannau defnyddwyr a chyflenwyr yng Nghymru a Lloegr yn bwysig hefyd. Hoffem weld rhagor o gydweithio rhwng y ddwy Lywodraeth (gan gynnwys archwilio'r ddau Eithriad statudol) er mwyn i Gynulliad Cymru a Llywodraeth Cymru allu penderfynu ynghylch dŵr y tu mewn i Gymru ac i Lywodraeth y Deyrnas Unedig benderfynu yn eu cylich yng nghyswllt Lloegr, ond gan sicrhau bod buddiannau defnyddwyr yn cael eu gwarchod. Byddai angen protocol rynglywodraethol ffurfiol ar ddŵr hefyd er mwyn ymdrin ag unrhyw faterion trawsffiniol.

---

<sup>75</sup> Mae cwsmeriaid cwmnïau yn Lloegr sy'n byw yng Nghymru yn cael eu cynrychioli gan eu ASau. Mae cwsmeriaid cwmnïau yng Nghymru sy'n byw yng Nghymru yn cael eu cynrychioli gan eu ASau.



- 8.3.14 O ran carthffosiaeth, ni chyflwynwyd dim dadleuon cryf o blaid cadw pethau fel y maent. Nid yw'n glir pam na chafodd cymhwysedd deddfwriaethol dros garthffosiaeth ei ddatganoli fel y gwnaethpwyd yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon gan bennu'r un cyfyngiadau ag ar gyfer dŵr. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu'n glir y dylid ei datganoli. Felly, credwn fod dadl gref o blaid datganoli pwerau dros garthffosiaeth.
- 8.3.15 Mae pwerau ymyrryd yr Ysgrifennydd Gwladol hefyd yn anghyson. Mewn egwyddor, mae'n ymddangos ei bod yn anghyfiawn i unrhyw Weinidog allu gwrthod hawl corff etholedig neu Weinidog gweinyddiaeth wahanol i gael iawn neu i herio penderfyniad. Dylai'r protocol rhynglywodraethol ffurfiol yr ydym yn ei argymhell ar gyfer dŵr gynnwys amddiffyn hawliau defnyddwyr dŵr Cymru sy'n byw yn Lloegr a'r gwrthwyneb. Yn lle pwerau ymyrryd yr Ysgrifennydd Gwladol, dylid sefydlu mecanwaith o fewn y protocol.

### **Costau**

- 8.3.16 Nid yw Llywodraeth Cymru yn rhagweld unrhyw oblygiadau sylweddol o ran costau i'r sector cyhoeddus yng nghyswllt datganoli polisi carthffosiaeth a thrwyddedu ar gyfer dŵr a charthffosiaeth. Mae'r rhan fwyaf o'r costau sy'n gysylltiedig â rheoli carthffosiaeth yn cael eu talu drwy'r diwydiant dŵr ac nid yw'n debygol y byddai hyn yn newid wrth ddatganoli'r maes polisi hwn yn llwyr i'r Cynulliad Cenedlaethol.
- 8.3.17 Bydd rhywfaint o gostau gweinyddol, i Lywodraeth Cymru, i Lywodraeth y Deyrnas Unedig ac i'r diwydiant, yn sgil newid y ffin datganoli. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym ei bod yn bwriadu bwrw ymlaen â gwaith gyda'r diwydiant dŵr a'r cyrff rheoleiddio i ddeall y materion ymarferol y byddai angen rhoi sylw iddynt petai'r ffin datganoli'n cael ei newid. Nes i hynny ddigwydd, nid oes modd bod yn fanwl, ond nid yw Llywodraeth Cymru yn disgwyl i'r costau hyn adlewyrchu cynnydd parhaol sylweddol yn nifer swyddogion ei thîm dŵr presennol.
- 8.3.18 I gloi, ar yr amod bod rhagor o waith yn cael ei wneud ar ganlyniad cysoni'r ffin fel yr ydym wedi'i gynnig, ni ddylai ein cynigion olygu costau sylweddol.

### **Argymhelliad**

A.16 O ran dŵr, rydym yn argymhell:

- a. dylid datganoli pwerau dros garthffosiaeth i Gynulliad Cenedlaethol Cymru;
- b. dylai'r terfyn cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer dŵr fod yn gyson â'r ffin genedlaethol. Rydym yn cydnabod yr angen i ystyried ymhellach goblygiadau ymarferol cysoni, gan rhoi sylw arbennig i fuddiannau defnyddwyr, a chynnwys y rheolydd, cynrychiolwyr defnyddwyr, cwmnïau dŵr a'r ddwy Lywodraeth;
- c. dylid sefydlu protocol ffurfiol rhynglywodraethol ar gyfer materion trawsffiniol; a
- d. dylid dileu pwerau deddfwriaethol a gweithredol presennol yr Ysgrifennydd Gwladol i ymyrryd yng nghyswllt dŵr ac, yn lle hynny, sefydlu mecanweithiau o dan y protocol rhynglywodraethol.

## 8.4 YSTÂD Y GORON

### *Y sefyllfa bresennol*

- 8.4.1 Tir ac eiddo y mae'r Brenin neu'r Frenhines sy'n teyrnasu ar y pryd yn berchen arnynt "yn rhinwedd y Goron" yw Ystâd y Goron, ond nid eiddo preifat y Teyrn yw'r rhain. Defnyddir y term hefyd ar gyfer y corff sy'n gweinyddu'r Ystâd. Sefydlwyd y corff gweinyddol hwn o dan ddeddf Ystâd y Goron 1961 ac ystâd o dan ymddiriedaeth ydyw, sy'n annibynnol ar y llywodraeth a'r Teyrn. Mae ganddi swyddogaeth gyhoeddus i fuddsoddi mewn asedau eiddo penodol y mae'r Teyrn yn berchen arnynt ac i'w rheoli gan dalu ei gwarged refeniw bob blwyddyn i Gronfa Gyfunol y Deyrnas Unedig. At ddibenion rheoli, rhennir yr ystâd yn bedwar grŵp busnes: trefol, morol, gwledig a Windsor.
- 8.4.2 Trysorlys EM yw'r adran sy'n noddi Ystâd y Goron a'r Ysgrifennydd Economaidd yw'r Gweinidog sy'n ei noddi. Arweinir a chyfarwyddir Ystâd y Goron gan ei bwrdd o wyth Comisiynydd. Mae'r bwrdd yn cynnwys aelod sy'n cynrychioli'r Alban, ond ni chynrychiolir unrhyw ran arall o'r Deyrnas Unedig yn benodol. Ymgynghorir â Llywodraeth yr Alban ynglŷn â phenodi'r aelod sy'n cynrychioli'r Alban.
- 8.4.3 Canran gymharol fach o werth portffolio Ystadau'r Goron sydd yng Nghymru, oddeutu 1.8 y cant. Canran gymharol fach o'i refeniw sy'n dod o Gymru hefyd - dim ond 2.6 y cant yn 2012-13, neu £8.6m. Roedd hyn yn gynydd o oddeutu chwarter er 2011-12. Mae lefel buddsoddi Ystâd y Goron yng Nghymru yn amrywio'n fawr o'r naill flwyddyn i'r llall - yn 2012-13 roedd yn £1.6 miliwn yng Nghymru, ac yn 2011-12, roedd yn £84.3 miliwn.<sup>76</sup>
- 8.4.4 Mae Cymru'n elwa o Gronfa Cymunedau'r Arfordir, sy'n ailfuddsoddi hanner refeniw gweithgareddau morol Cymru, oddeutu £1.15 miliwn y flwyddyn, yng Nghymru.
- 8.4.5 Mae Memorandwm Dealltwriaeth rhwng Llywodraeth Cymru ac Ystâd y Goron sy'n llywodraethu'r berthynas rhyngddynt hwy a rôl Ystâd y Goron yng Nghymru.

### **Blwch 8.4: Tystiolaeth am Ystâd y Goron**

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Dylai fod hawl gan Weinidogion Cymru bod Comisiynydd Ystadau'r Goron â chyfrifoldeb arbennig dros Gymru yn ymgynghori â nhw'.*

Awgrym y Dr Richard Cowell, Prifysgol Caerdydd oedd: *'Gallai rhoi perchnogaeth ar Ystâd y Goron yng Nghymru i Lywodraeth Cymru alluogi trafodaeth o well safon am y math o lwybr datblygu ynni adnewyddadwy ar y môr sy'n briodol i Gymru, ac agor y drafodaeth ynglŷn â'r ffordd orau o fuddsoddi'r breindaliadau yn sgîl datblygu adnoddau'.*

Dywedodd Ymgyrch Senedd i Gymru: *'Mae Aelodau'r Cynulliad wedi crybwyll datganoli Ystadau'r Goron o'r blaen ac rydym yn awgrymu y dylid archwilio hyn fel ffynhonnell incwm posibl ar gyfer y dyfodol'.*

Cododd Cyngor Tref Abergele fater Ystâd y Goron, a mater 'siêd' gyda golwg ar eiddo sydd wedi mynd â'i ben iddo: *'Mae'r sefyllfa ar hyn o bryd yn anfoddfaol iawn. Efallai fod dadl o blaid datganoli'r maes cymhleth a hynafol hwn o'n cyfraith eiddo a chyfansoddiadol i Lywodraeth Cymru. Nid yw'r sefyllfa fel y mae yn opsiwn'.*

<sup>76</sup> Ystâd y Goron (2013) *Uchafbwyntiau Cymru*.

Awgrymodd Cymru Sofren: 'Dylai Llywodraeth Cymru a'r awdurdodau weithio'n adeiladol gydag Ystâd y Goron i hwyluso trosglwyddo hawliau [Ystâd y Goron] yn ôl i Gymru. Bydd hyn yn golygu y bydd Cymru yn fwy llewyrchus drwy fod yn berchen ar yr hawliau i bysgota, mwyngloddio, chwilio am nwy ac olew, ynni'r llanw a thonnau'r môr a ffermydd gwynt, aur ac arian, a'r holl ynni a'r adnoddau adnewyddadwy ac anadnewyddadwy sydd o fewn dyfroedd a ffiniau tiriogaethol dynodedig Cymru. Mae'r rhain yn gyfreithiau ac yn hawliau sifig normal, sylfaenol i unrhyw wlad ac maent yn cael eu cydnabod yn rhyngwladol, fel y'u diffinnir yng Nghonfensiwn y Cenhedloedd Unedig 1982 ar gyfraith y môr ac mewn Cyfraith Ryngwladol ac yn siarter y Cenhedloedd Unedig'.

### Asesiad

- 8.4.6 Ni chlywsom dystiolaeth eang yn galw am drosglwyddo perchnogaeth Ystâd y Goron yng Nghymru i Lywodraeth Cymru. Nododd Comisiwn Calman y manteision a ddaeth i'r Alban o fod yn rhan o Ystâd ehangach a mwy proffidiol o lawer ac mae'r ddadl hon yn berthnasol i Gymru hefyd.
- 8.4.7 Mae Ystâd y Goron eisoes o fudd i Gymru, er enghraifft drwy Gronfa Cymunedau'r Arfordir. Fodd bynnag, gallai wneud rhagor, er enghraifft drwy fuddsoddi yn ei chadwyn gyflenwi yng Nghymru, pan fydd yn datblygu ynni ar y môr.
- 8.4.8 Mae hyn yn cryfhau'r ddadl y dylid cael yr un trefniant i Gymru ag sydd gan yr Alban o ran cael cynrychiolaeth ar fwrdd Comisiynydd Ystâd y Goron.
- 8.4.9 Fel yr ymgynghorir ynghylch yr aelod o'r Alban ar fwrdd Ystâd y Goron, byddai'n briodol ymgynghori'n ffurfiol â Llywodraeth Cymru wrth benodi Comisiynydd Cymru.
- 8.4.10 Mae dadl o blaid sefydlu un o swyddfeydd Ystâd y Goron yng Nghymru, ar yr amod bod modd cydymffurfio â'r meini prawf gwerth am arian arferol i hybu a datblygu rôl Ystâd y Goron yng Nghymru. At hynny, dylid cyhoeddi'r memorandwm rhwng Ystâd y Goron a Llywodraeth Cymru a'i ddiweddarau'n rheolaidd.

### Argymhelliad

A.17 O ran Ystâd y Goron, rydym yn argymhell:

- a. dylid penodi Comisiynydd Ystâd y Goron i Gymru mewn ymgynghoriad â Llywodraeth Cymru;
- b. dylid sefydlu un o swyddfeydd Ystâd y Goron yng Nghymru, ar yr amod bod hynny'n cyflawni'r meini prawf gwerth am arian arferol, i hybu a datblygu rôl Ystâd y Goron yng Nghymru;
- c. dylid cyhoeddi'r memorandwm presennol sydd rhwng Ystâd y Goron a Llywodraeth Cymru a'i ddiweddarau'n rheolaidd; a
- d. dylai Ystâd y Goron bwysleisio'r gadwyn gyflenwi yng Nghymru, yn enwedig wrth ddatblygu ynni ar y môr yng Nghymru.

## 8.5 CADWRAETH FOROL

### *Y sefyllfa bresennol*

- 8.5.1 Awgrymodd Llywodraeth Cymru y dylid ymestyn cyfrifoldebau gweithredol presennol Gweinidogion Cymru dros gadwraeth forol a thrwyddedu yn ardal glannau Cymru i ddyfroedd môr Cymru.

#### **Blwch 8.5: Tystiolaeth am gadwraeth forol**

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Mae gan Weinidogion Cymru eisoes gyfrifoldebau gweithredol dros gadwraeth forol, gan gynnwys ardaloedd morol gwarchoddedig, a thrwyddedau morol yn nyfroedd glannau Cymru. Dylid ymestyn y cyfrifoldebau hyn i ddyfroedd môr mawr Cymru. Byddai hyn yn galluogi Gweinidogion Cymru, yr awdurdod cynllunio morol o dan Ddeddf y Môr a Mynediad i'r Arfordir 2009 ar gyfer dyfroedd glannau Cymru a dyfroedd môr mawr Cymru, i gynllunio a rheoli holl foroedd Cymru'n fwy cydlynol, gan gynnwys pysgodfeydd y môr mawr y mae Gweinidogion Cymru eisoes yn gyfrifol amdanynt'.*

### *Asesiad*

- 8.5.2 Rydym yn cytuno y dylid ymestyn cyfrifoldebau gweithredol presennol Gweinidogion Cymru dros gadwraeth forol a thrwyddedu yn nyfroedd glannau Cymru i ddyfroedd môr Cymru. Byddai hyn yn cydweddu'n dda â'n hegwyddorion cydlyniant ac atebolrwydd.

#### **Argymhelliad**

- A.18 Dylid ymestyn cyfrifoldebau gweithredol presennol Gweinidogion Cymru dros gadwraeth forol a thros drwyddedu yn ardal glannau Cymru i ddyfroedd môr Cymru.

## 8.6 CRYNODEB

- 8.6.1 O ran ynni, rydym yn argymhell y dylid datganoli pob caniatâd ar gyfer prosiectau ynni (anadnewyddadwy ac adnewyddadwy) o dan 350MW. Dylai fod yn ddyletswydd statudol ar Lywodraeth y Deyrnas Unedig roi sylw i flaenoriaethau cynllunio Cymru wrth roi'r cyfrifoldebau sydd wedi'u cadw yn ôl ganddi ar waith yng nghyswllt prosiectau mwy. Dylid cysoni'r system ar gyfer caniatáu datblygiadau cysylltiedig â'r pwerau rhoi caniatâd er mwyn osgoi cymhlethdod os bydd y drefn ganiatáu'n cael ei datblygu eto. Dylid datganoli'r cyfrifoldeb am roi trwyddedau morol yn nyfroedd môr Cymru; a dylai Llywodraeth Cymru fod yn gydradd â'r Alban a Gogledd Iwerddon gyda golwg ar y Contractau ar gyfer Gwahaniaeth arfaethedig o 2017 ymlaen.
- 8.6.2 O ran dŵr, dylid cysoni'r ffin cymhwysedd deddfwriaethol â'r ffin genedlaethol, a gwneud rhagor o waith i asesu'r costau a'r buddion i ddefnyddwyr a'r diwydiant. Dylid dileu pwerau'r Ysgrifennydd Gwladol i ymyrryd yng nghyswllt dŵr a sefydlu protocol rhynglywodraethol ffurfiol yn lle hynny. Dylid datganoli pwerau dros garthffosiaeth i'r Cynulliad Cenedlaethol.

- 8.6.3 O ran Ystâd y Goron, credwn y dylid penodi Comisiynydd Ystâd y Goron i Gymru, drwy ymgynghori â Llywodraeth Cymru. Er mwyn sicrhau'r potensial gorau i fuddsoddi yng Nghymru, dylid sefydlu swyddfa Ystâd y Goron yng Nghymru i fod yn gefn i'r Comisiynydd, ar yr amod bod hynny'n cyflawni meini prawf gwerth am arian.
- 8.6.4 Dylid ymestyn cyfrifoldebau gweithredol presennol Gweinidogion Cymru dros gadwraeth forol a thrwyddedu yn ardal glannau Cymru i ddyfroedd môr Cymru.

# Pennod 9 - Darlledu

## 9.1 GOLWG GYFFREDINOL

9.1.1 Yn y bennod hon, rydym yn sôn am y trefniadau datganoli presennol ar gyfer ddarlledu, yn rhoi braslun o'r dystiolaeth a gyflwynwyd inni ac yn defnyddio ein hegwyddorion i bwysu a mesur a ddylid newid unrhyw beth yn y maes hwn.

## 9.2 Y SEFYLLFA BRESENNOL

9.2.1 Nid yw darlledu wedi'i ddatganoli i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac nid oes gan Weinidogion Cymru ddim pwerau gweithredol ym maes darlledu. Fodd bynnag, bydd Llywodraeth Cymru yn defnyddio'i phwerau datblygu economaidd i ariannu radio lleol. Mae ariannu a goruchwyllo'r BBC ac ariannu S4C i gyd yn bynciau sydd heb eu datganoli. Nid oes gofyn i ddarlledwyr adrodd am eu perfformiad i Lywodraeth Cymru nac i'r Cynulliad Cenedlaethol.

### BBC

9.2.2 Mae'r BBC yn cael ei hariannu drwy ffi'r drwydded a delir ym mhob rhan o'r Deyrnas Unedig. Fe'i llywodraethir gan Ymddiriedolaeth y BBC. Mae'r Ymddiriedolaeth yn gyfrifol am bennu strategaeth y BBC, am adolygu ei pherfformiad, am warchod annibyniaeth y BBC ac am fonitro sut mae'n gwario ffi'r drwydded. Mae'n cynnwys deuddeg o Ymddiriedolwyr, gan gynnwys pedwar Ymddiriedolwr Cenedlaethol sy'n cynrychioli Cymru, Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon. Penodir pob Ymddiriedolwr gan y Frenhines ar sail cyngor Gweinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig.

9.2.3 Mae'r BBC yng Nghymru yn ymateb i'w chynulleidfa drwy Gyngor Cynulleidfa Cymru. Tasg y Cyngor yw mesur barn y cyhoedd yng Nghymru am y BBC, ac mae'n adrodd i Ymddiriedolaeth y BBC am bryderon a safbwyntiau cynulleidfaedd Cymru am wasanaethau'r BBC. Mae tri ar ddeg o aelodau ar y Cyngor ac fe'i cadeirir gan Ymddiriedolwr Cenedlaethol y BBC yng Nghymru.

### S4C

9.2.4 Lanswyd S4C (Sianel Pedwar Cymru) yn 1982 i ddarparu sianel arbennig ar gyfer darlledu Cymraeg ac mae yn awr yn darlledu'n gyfan gwbl yn Gymraeg. Cyfrifoldeb Awdurdod S4C yw ei pholisi strategol. Mae'r Ysgrifennydd Gwladol dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon yn gyfrifol am benodi aelodau Awdurdod S4C, drwy ymgynghori â Gweinidogion Llywodraeth Cymru ac yn dilyn cystadleuaeth agored.

9.2.5 Prif ffynhonnell ariannu S4C yw ffi drwydded y BBC (£76.3 miliwn yn 2013-14). Hefyd, mae'n cael grant gan yr Adran dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon Llywodraeth y Deyrnas Unedig (£6.56 miliwn yn 2013-14) a thrwy refeniw hysbysebu. O dan adran 31 o Ddeddf Cyrff Cyhoeddus 2011, mae gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig gyfrifoldeb i "sicrhau bod" S4C yn cael digon o arian i gyflawni ei dyletswydd gwasanaeth cyhoeddus. Gellir gwneud hynny naill ai drwy ariannu uniongyrchol neu drwy drefniadau gyda pharti arall (y BBC ar hyn o bryd).



## Ofcom

- 9.2.6 Corff annibynnol sy'n gyfrifol am reoleiddio cyfathrebu drwy'r Deyrnas Unedig yw Ofcom, gan gynnwys y sector teledu a'r sector radio yn ogystal â thelathrebu. Mae'n gweithredu o dan Ddeddf Cyfathrebu 2003 ac mae'n atebol i Senedd y Deyrnas Unedig. Ariennir Ofcom drwy ffioedd gan y diwydiant cyfathrebu a thrwy gymorth grant gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig.
- 9.2.7 Mae gan Ofcom swyddfa ym mhob un o wledydd y Deyrnas Unedig, a Chyfarwyddwr yn ben arni sy'n aelod o Uwch Grŵp Rheoli Ofcom. Mae'r swyddfeydd yn gyfrifol am reoli cyfathrebu â'r cyhoedd ac â rhanddeiliaid, am ymdrin ag agweddau ar gylch gwaith Ofcom ac am gynnig sylwadau a chynghor am faterion cenedlaethol i dimau polisi a phrosiect Ofcom.
- 9.2.8 Yn ogystal â bod ganddi swyddfa genedlaethol, mae gan Gymru gynrychiolaeth ar Fwrdd Cynnwys Ofcom ac mae ganddi ei Phwyllgor Cynghori ei hun. Bydd y Pwyllgor yn cynghori Ofcom am fuddiannau a safbwyntiau dinasyddion Cymru ym maes cyfathrebu.

### Blwch 9.1: Tystiolaeth am Ddarlledu

Yn ein harolwg barn, dywedodd 58 y cant y dylid datganoli darlledu a rheoleiddio'r cyfryngau, Yn ein holiaduron, roedd 60 y cant yn meddwl y dylid datganoli darlledu.

Yn ei thystiolaeth, dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig *'Mae rhesymau da pam na chafodd darlledu ei ddatganoli yn y setliadau datganoli ac nid oes dim dystiolaeth sy'n awgrymu y byddai datganoli polisi darlledu neu ddull gwahanol o ariannu'r BBC o fudd i'r bobl sy'n talu ffi'r drwydded'*. Nododd: *'Mae Deddf Cyrff Cyhoeddus 2011 yn ei gwneud hi'n glir ei bod yn rhaid i'r Ysgrifennydd Gwladol sicrhau bod gan S4C ddigon o arian i gyflawni ei chylch gwaith cyhoeddus. Felly, mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn credu bod buddiannau S4C wedi'u diogelu'n briodol'*.

Dywedodd Llywodraeth Cymru nad yw'n *'cytuno â'r rhai sy'n dadlau y dylai Darlledu gael ei ddatganoli o fewn y maes hwn'*. Serch hynny, dadleuai *'Dylid penodi aelod Cymru o Ymddiriedolaeth y BBC, a Chadeirydd ac aelodau Awdurdod S4C, dim ond drwy gytundeb Gweinidogion Cymru'*. O ran Ofcom, roedd Llywodraeth Cymru yn cydnabod *'y rôl bwysig sydd i'w chwarae gan Ofcom o ran rheoleiddio darlledu, rydym hefyd yn credu ei bod yn hanfodol y dylai Bwrdd Ofcom gynnwys un aelod â chyfrifoldeb penodol dros gynrychioli barn dinasyddion Cymru, ac y dylid penodi'r aelod hwn drwy gytundeb Gweinidogion Cymru'*. Wrth sôn am fater datganoli darlledu, nododd *'nododd y byddai angen ystyried nifer o faterion cymhleth a mynd i'r afael â hwy petai'r maes polisi'n cael ei ddatganoli ac na fyddai ar sail y Deyrnas Unedig gyfan ragor. Felly dylai sicrhau a gwarantu digon o arian, annibyniaeth weithredol a golygyddol a sylfaen gref er mwyn gallu gweithredu'n gystadleuol felly fod yn gwestiynau canolog wrth ystyried ymhle a chan bwy y dylai darlledu yng Nghymru gael ei reoleiddio'*.

Nododd Elan Closs Stephens (Ymddiriedolwr Cymru, Ymddiriedolaeth y BBC) *'Mae'n hanfodol ein bod yn sicrhau bod aelodau Seneddau a Chynulliadau'r Deyrnas Unedig yn cael gwybodaeth gyson am waith yr Ymddiriedolaeth a byddwn yn dal i gyfarfod ag Aelodau'r Cynulliad yn rheolaidd er mwyn gwneud hyn. Mae gan y BBC berthynas gref â'r Cynulliad, â Llywodraeth Cymru ac ag Aelodau unigol. Ym mis Gorffennaf 2008, cymeradwyodd yr Ymddiriedolaeth strategaeth gyflenwi ar gyfer teledu'r rhwydwaith y*

*tu allan i Lundain, a oedd yn cynnwys cyfeiriadau penodol at y cenhedloedd datganoledig, er mwyn sicrhau: Cynrychiolaeth ddiwylliannol i'r Deyrnas Unedig gyfan; Buddsoddi economaidd priodol yng Nghenedloedd a Rhanbarthau'r Deyrnas Unedig; Cynaliadwyedd y cyflenwad ar draws y Deyrnas Unedig i gyd. Mae'n bwysig dweud bod yr Ymddiriedolaeth yn monitro sut mae'r strategaeth yn cael ei rhoi ar waith yn rheolaidd a'i bod yn cyhoeddi ffigurau am y cynnydd a wneir bob blwyddyn yn Adroddiad Blynyddol y BBC'.<sup>77</sup>*

*Dywedodd S4C 'Nid penderfyniad i S4C yw datganoli'r diwydiant darlledu – o ran rheoleiddio, atebolrwydd, llywodraethu a chyllido.' Nododd, serch hynny y 'dylai sicrwydd a gwarant o gyllid digonol, annibyniaeth weithredol a golygyddol, a sylfaen gref i allu gweithredu'n gystadleuol fod yn gwestiynau canolog felly wrth ystyried ble a chan bwy y caiff y diwydiant darlledu yng Nghymru ei reoleiddio'.*

*Dywedodd Canolfan Astudio'r Cyfryngau a Diwylliant mewn Cenhedloedd Bach, ym Mhrifysgol De Cymru 'y byddai er lles gorau'r genedl petai llais Cymru yn cael ei gryfhau o fewn y fframwaith rheoleiddio darlledu sydd eisoes ar waith'. Cynigiodd nifer o argymhellion gan gynnwys y dylai 'Ymddiriedolwr Cenedlaethol y BBC dros Gymru gael ei benodi gyda chymeradwyaeth Llywodraeth Cymru fel sy'n digwydd yn yr Alban, y dylai Llywodraeth Cymru fod yn gyfrifol am bennu cylch gwaith S4C yn y dyfodol ac am benodi'r Cadeirydd ac aelodau o Awdurdod S4C' ac y dylid trosglwyddo'r arian ychwanegol y mae'r Adran dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon yn ei wario ar S4C ar hyn o bryd (oddeutu £7m) i Lywodraeth Cymru i'w ddyrannu i'r sianel. Ychwanegodd hefyd 'y dylai Pwyllgor Cynghori Ofcom yng Nghymru gael rhagor o bwerau, gan gynnwys y cyfrifoldeb am greu trwydded Sianel 3 ar wahân i Gymru a thrwyddedau radio lleol, Llywodraeth Cymru a ddylai benodi'r pwyllgor a dylai'r broses benodi gynnwys gwrandawiadau cyhoeddus a gynhelir gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru, a dylai Cadeirydd y Pwyllgor hefyd gynrychioli Cymru ar brif fwrdd Ofcom'.*

*Dadleuai prosiect y DG Undeb sy'n Newid 'Dylid trosglwyddo'r cyfrifoldeb llawn am S4C i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac i Lywodraeth Cymru, a dylai'r gweinidog perthnasol yn Llywodraeth Cymru fod yn gyfrifol am benodi Cadeirydd ac aelodau Awdurdod S4C; dylai aelod Cymru Ymddiriedolaeth y BBC gael ei benodi ar y cyd gan y Gweinidog yn Llywodraeth Cymru a'r Adran Diwylliant, Cyfryngau a Chwaraeon; dylai Ymddiriedolaethau Darlledu Cenedlaethol ddisodli Cynghorau Cynulleidfyr BBC yn y cenhedloedd datganoledig a dylent fod yn gyfrifol am bolisi, cynnwys a dyrannu'r adnoddau ar gyfer yr holl wasanaethau sy'n cael eu darparu'n benodol ar gyfer cynulleidfaoedd eu gwledydd; dylai Gweinidogion Cymru benodi cynrychiolwyr i brif fwrdd Ofcom; a dylai'r cyfrifoldeb am bolisi a thrwyddedu radio lleol a chymunedol gael ei drosglwyddo i Bwyllgor Cynghori Ofcom Cymru, o dan ei enw newydd.'*

*Mae cyflwyniad y DG Undeb sy'n Newid: Ein Dyfodol yn dweud 'byddem yn argymhell y dylai'r Comisiwn archwilio pa mor ymarferol fyddai hi i S4C ddatganoledig gael siarter frenhinol ar wahân (ar yr un trywydd ag un y BBC)'.*

<sup>77</sup> Gwrthododd rheolwyr y BBC roi tystiolaeth.

Barn Cymdeithas yr Iaith Gymraeg oedd 'Datganoli grym dros ddarlledu a thelathrebu i'r Cynulliad Cenedlaethol er mwyn sicrhau bod yr arbenigedd a'r gallu i wneud y penderfyniadau cywir dros ddyfodol darlledu yng Nghymru'. Roedd yn galw hefyd am 'ffederaleiddio'r BBC' gan ddweud 'dylai Ymddiriedolaeth BBC Cymru gael ei phenodi gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru'. Mae Cymdeithas yr Iaith Gymraeg hefyd yn cefnogi 'trosglwyddo'r hawl i drwyddedu gwasanaethau radio a theledu i'r Cynulliad Cenedlaethol, yn cynnwys radio a theledu lleol, a thrwydded newydd ar lefel Gymreig i'r trydydd sianel deledu masnachol'. Roedd yn dweud hefyd y dylid 'rhoi grym i'r Cynulliad Cenedlaethol osod amodau Cymraeg ar drwyddedau radio a theledu lleol ac y dylid ehangu pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol er mwyn iddynt osod dyletswydd i ddarparu gwasanaethau Cymraeg eu hiaith ar bob cyfrwng'. Mae Cymdeithas yr Iaith Gymraeg hefyd yn dadlau dros 'ddatganoli cyllideb S4C i'r Cynulliad Cenedlaethol a datganoli'r pwerau deddfwriaethol er mwyn i'r Cynulliad sefydlu fformiwla ariannu'. At hynny, roedd yn dymuno gweld 'galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i ehangu cylch gwaith S4C i gynnwys darparu gwasanaethau Cymraeg ar bob cyfrwng'.

Dywedodd yr Arglwydd Morris o Aberafan wrthym nad oedd yn gweld 'sut y gall y Cynulliad gyflawni ei gymhwysedd deddfwriaethol presennol dros y Gymraeg yn iawn heb ymwneud i raddau sylweddol â darlledu'.

Dywedodd Undeb Cenedlaethol y Newyddiadurwyr fod 'system bresennol craffu ar S4C - a'r cyfryngau yng Nghymru yn gyffredinol wedi bod yn druenus o aneffeithiol' ac roedd yn galw ar Lywodraeth Cymru i 'gynnal ei hadolygiad cyhoeddus ei hun o ddyfodol darlledu yn y Gymraeg a'r effaith a gaiff cynigion Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar gyfer S4C ar yr iaith Gymraeg, ar ein cymdeithas ac ar ein diwylliant'. Cyflwynodd nifer o argymhellion hefyd gan gynnwys galw am 'Gynrychiolaeth o Gymru ar fwrdd Ofcom, bod awdurdodau darlledu yn y BBC ac yn S4C yn fwy annibynnol, agored ac atebol a threfnu i gasglu data ystadegol cywir am gyflwr cyfryngau Cymru ar hyn o bryd.'

Dadleuai Urdd Awduron Prydain Fawr 'Ni ddylid atal gweinyddiaeth ddatganoledig Cymru rhag ysgwyddo'r cyfrifoldeb dros ddarlledu a'r cyfryngau. Dylai'r Adran Diwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon drosglwyddo'r cyfrifoldeb am S4C i Lywodraeth Cymru ynghyd â'r gyllideb o £7 miliwn, wedi'i neilltuo ar gyfer y dyfodol'.

Dywedodd Equity Cymru nad oedd yn 'credu y dylid datganoli Darlledu a bod angen i Lywodraeth Cymru gael rhan yn y ffordd y mae'r diwydiant darlledu'n gwasanaethu Cymru a'i fonitro'.

Credai'r Undeb Darlledu Adloniant Sinematograff a Theatr 'Dylai S4C fod yn gorff annibynnol sy'n cael ei redeg gan Gymru, ac sy'n atebol i gynulleidfaoedd a sefydliadau yng Nghymru'.

Yn ei dystiolaeth, dywedodd yr Athro Thomas O'Malley 'Er mwyn cryfhau'r cyfryngau yng Nghymru mae angen ategu pwerau a swyddogaeth awdurdodau cyhoeddus yn y maes hwn. Dylid eu dal yn ddemocrataidd atebol i'r etholwyr ac ni ddylai fod ganddynt gylch gwaith i ymyrryd mewn rhaglenni, ond dylai fod ganddynt bwerau i ymyrryd yn y farchnad er budd cynnal amgylchedd cyfathrebu lluosol ac amrywiol yng Nghymru'.

### 9.3 ASESIAID

- 9.3.1 Nid yw Llywodraeth Cymru na Llywodraeth y Deyrnas Unedig am weld darlledu drwyddo draw'n cael ei ddatganoli. Maent yn sôn am bwysigrwydd darlledu gyda golwg ar ddinasyddiaeth ddiwylliannol gyffredin ledled y Deyrnas Unedig.
- 9.3.2 O ran perfformiad, cynnyrch a chanlyniadau mae darlledu'n chwarae rhan bwysig ym mywyd a diwylliant Cymru yn y ddwy iaith - gan ddarparu newyddion, chwaraeon ac adloniant i'w hamrywiol gynulleidfaoedd sy'n adlewyrchu ac yn archwilio cymunedau Cymru a'r Deyrnas Unedig ehangach. Gall hefyd osod Cymru a'r Deyrnas Unedig mewn cyd-destunau byd-eang ehangach ac yn ei dro ddod â newyddion, dadansoddi a safbwyntiau rhyngwladol i Gymru. Mae darlledu yn y Gymraeg yn cyflawni swyddogaeth bwysig yn cynnal yr iaith. Mae darlledu'n bwysig hefyd i economi Cymru. Er enghraifft, mae ehangu capasiti cynhyrchu'r BBC yn ddiweddar ym Mae Caerdydd wedi bod yn bwysig i'r economi.
- 9.3.3 Mae'r rhan fwyaf o'n tystiolaeth yn awgrymu y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru chwarae rhan gryfach ym maes darlledu. Yn hyn o beth, mae'r dystiolaeth yn gyffredinol gytûn â dadansoddiad Comisiwn Richard, gyda Chomisiwn Calman yn gwneud pwyntiau tebyg mewn perthynas â'r Alban.
- 9.3.4 Ac ystyried ein hegwyddorion datganoli, ni chredwn fod dadl o blaid datganoli rheoleiddio darlledu. Ni fyddai darnio'r drefn reoleiddio'n ei gwneud yn fwy effeithlon ac ni fyddai ychwaith yn deg nac yn gwella atebolrwydd ac ystyried natur y farchnad ddarlledu drwy'r Deyrnas Unedig.
- 9.3.5 Roedd rhywfaint o'r dystiolaeth yn argymhell ffederaleiddio Ofcom. Rydym yn cydnabod bod Ofcom, drwy ei swyddfa yng Nghymru a Phwyllgor Cyngori Cymru, yn ystyried barn a sylwadau cyhoedd a sefydliadau cynrychiadol wrth ddatblygu polisiau Ofcom ar lefel y Deyrnas Unedig. Fodd bynnag, credwn y gellid cryfhau mewnbyn Cymru eto drwy sicrhau bod Cymru yn cael ei chynrychioli ar fwrdd Ofcom. Dylai hyn naill ai fod drwy gael aelod penodol i gynrychioli Cymru ar y Bwrdd neu drwy gynnwys cyfrifoldeb penodol am Gymru ym mhorthffolio rhywun sy'n aelod o'r Bwrdd eisoes.
- 9.3.6 Mae trafodaeth barhaus wedi bod ers Comisiwn Richard ynghylch sut y gall y Cynulliad Cenedlaethol ddylanwadu ar gyrff cyhoeddus sy'n gweithio mewn meysydd sydd heb eu datganoli ond sy'n effeithio ar gyfrifoldebau'r Cynulliad Cenedlaethol a sut mae eu dal yn atebol. O ran darlledwyr gwasanaeth cyhoeddus, credwn mai'r ffordd orau o fynd i'r afael â hyn yw drwy wella'r llywodraethu a'r cydweithredu rhwng y llywodraethau.
- 9.3.7 Roedd rhywfaint o'r dystiolaeth yn argymhell ffederaleiddio'r BBC. Er nad dyma farn y mwyafrif yng Nghymru i bob golwg, fe ddylid cryfhau elfen Gymreig llywodraethu'r BBC. Dadleuai Llywodraeth Cymru, ymhlith eraill, y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig geisio cytundeb ffurfiol Gweinidogion Cymru wrth benodi Ymddiriedolwr Cymru. Byddai hyn yn golygu bod yr un drefn ar waith yng Nghymru ag sydd yn yr Alban.
- 9.3.8 Ac ystyried pwysigrwydd unigryw cynnyrch y BBC yng Nghymru, credwn hefyd y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig ddarparu ar gyfer Ymddiriedolaeth ddatganoledig (gan ddisodli Cyngor Cynulleidfa Cymru) o fewn fframwaith Ymddiriedolaeth y Deyrnas Unedig, a honno'n gyfrifol am oruchwylio'r polisi, y cynnwys a sut y dyrennir adnoddau yng Nghymru ac yn gyfrifol hefyd am graffu arnynt. Dylid gwneud trefniant tebyg petai Ymddiriedolaeth y BBC yn y dyfodol yn cael ei disodli gan fodel llywodraethu gwahanol.

- 9.3.9 Mae dadl hefyd y dylai Llywodraeth Cymru gael mwy o rôl wrth benodi pobl i Awdurdod S4C. Credwn mai dim ond gyda chytundeb Llywodraeth Cymru y dylid penodi pobl i'r Awdurdod.
- 9.3.10 Ac ystyried ein hegwyddorion ar gyfer datganoli, mae'n anghyson bod y pŵer i ariannu darlledu gwasanaeth cyhoeddus S4C yn nwylo Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn hytrach nag yn nwylo Llywodraeth Cymru. Ni chredwn y gellir cyfiawnhau hyn wrth ystyried ein hegwyddorion atebolrwydd, sybsidiaredd ac effeithlonrwydd. Ar hyn o bryd, mae'r mater ariannu wedi cael ei datrys yn effeithiol drwy symud y cyfrifoldeb am y rhan fwyaf o'r ariannu oddi wrth yr Adran dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon i'r BBC. Fodd bynnag, nid yw'n glir beth fydd yn digwydd i'r ariannu ar ôl Mawrth 2017. A thybio y caiff y trefniadau presennol eu treiglo ymlaen yn 2017, yna, gellid datganoli'r cyfrifoldeb am S4C, gan drosglwyddo gweddill cyllideb yr Adran dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon a'r costau gweinyddu cysylltiedig i Lywodraeth Cymru. Ychydig o risg ariannol fyddai ynghlwm wrth wneud hynny. Rydym yn sylweddoli y byddai'n bwysig cadw'r trefniadau rheoleiddio presennol, gan gynnwys annibyniaeth hyd braich S4C; rhaid peidio â pheryglu annibyniaeth olygyddol.
- 9.3.11 Yn fwy cyffredinol, credwn y dylai darlledwyr gwasanaethau cyhoeddus sy'n darparu cynnwys penodol ar gyfer Cymru fod yn atebol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn yr un modd ag y maent yn atebol ar lefel y Deyrnas Unedig i'r Senedd. Er enghraifft, dylent gyflwyno adroddiad blynyddol am eu perfformiad i'r Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys rhagor o ddata tryloyw am dueddiadau yng nghynnyrch darlledu Cymru. Serch hynny, rhaid peidio â pheryglu annibyniaeth olygyddol mewn unrhyw ffordd, ac ni ddylai darlledwyr fod yn atebol am faterion sy'n ymwneud â chynnwys.
- 9.3.12 Nid y BBC ac S4C yw'r unig ddarlledwyr gwasanaeth cyhoeddus. Mae gan sianelau masnachol ITV, Sianel 4 a Sianel 5 ddyletswyddau gwasanaeth cyhoeddus hefyd. Yn achos ITV, mae'r penderfyniad diweddar i ddyfarnu masnachfaint yng Nghymru'n beth i'w groesawu, a darpariaeth bresennol Gymraeg ITV yn yr un modd. Ychydig o gynnyrch Gymraeg sydd ar Sianel 4 a Sianel 5 os oes unrhyw gynnyrch o gwbl.
- 9.3.13 Hefyd, mae ystod eang o gwmnïau cwbl fasnachol sy'n darlledu yn y Gymraeg ar radio a theledu. Mater i'w crebwyll masnachol hwy eu hunain yw a ydynt yn ymateb i anghenion Cymru neu beidio, ac fe glywsom gan dystion bod pwysau dwys, ym myd radio, yn enwedig wrth droi at ddigidol, ac y gall hynny wasgu ar gynnwys lleol. Yn y sector drwyddo draw, roedd ein tystion yn poeni bod risg gynyddol mewn byd cyforiog o sianelau a lle mae teledu'n dod o dan bwysau o du'r rhyngrwyd, i'r cynnwys Cymreig a ddarlledir ddirywio, a hynny yn y ddwy iaith. Mae'n bwysig i'r fframwaith rheoleiddio ym maes darlledu geisio lliniaru'r perygl hwn, ac i raddau, nod ein hargymhellion ynghylch cryfhau'r gynrychiolaeth o Gymru ar Ofcom a chryfhau atebolrwydd o fewn fframwaith Ymddiriedolaeth y BBC yw mynd i'r afael â hynny. Yn ogystal â hyn, gobeithiwn y bydd y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yn monitro datblygiadau'n frwd ac yn gyhoeddus yn y maes hwn ac yn ystyried pa ymyriadau a allai fod yn briodol.

## 9.4 COSTAU

- 9.4.1 Yn ei thystiolaeth, dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym pe cynigid datganoli darlledu, yna y byddai angen dadansoddi pob elfen o rôl yr Adran dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon yng nghyswllt S4C. Mae hyn yn cynnwys y costau gweinyddol tebygol a



fyddai'n gysylltiedig â phenodi Aelodau i Awdurdod S4C yn ogystal â derbyn Adroddiad Blynyddol S4C a'r dyletswyddau sydd ynghlwm wrth hynny. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym hefyd y byddai angen ystyried dyletswydd statudol yr Ysgrifennydd Gwladol dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon o dan Ddeddf Cyrff Cyhoeddus 2011 i sicrhau bod S4C yn cael swm "digonol" i'w galluogi i gyflawni ei chylch gwaith a darparu ei gwasanaethau cyhoeddus petai unrhyw gynnig i drosglwyddo'r grant yn y dyfodol.

- 9.4.2 Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig wrthym y bydd yr Adran dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon yn cynnal ariannu S4C, sef £6,787 miliwn i 2015/16. Mae'n nodi nad oes cynlluniau nac amcangyfrifon ar hyn o bryd ar gyfer yr hyn a ddigwyddai i ariannu'r trysorlys pe penderfynnid datganoli'r cyfrifoldeb hwn i Lywodraeth Cymru.
- 9.4.3 Er ein bod yn sylweddoli bod angen rhagor o waith ar fanylion y costau, ni chredwn fod ein hargymhellion yn golygu costau ychwanegol sylweddol, ar yr amod bod elfen gwariant cyhoeddus ariannu S4C yn cael ei throsglwyddo'n deg (ynghyd ag eglurdeb ynghylch dyfodol y fframwaith ariannu ar gyfer gwariant nad yw'n wariant cyhoeddus) a chostau gweinyddu cysylltiedig yr Adran dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon.

### **Argymhellion**

- A.19 Dylai rheoleiddio darlledu barhau'n gyfrifoldeb i Lywodraeth y Deyrnas Unedig.
- A.20 O ran y BBC, rydym yn argymhell:
- a. creu corff llywodraethu datganoledig o fewn fframwaith Ymddiriedolaeth y Deyrnas Unedig sydd â phwerau i oruchwylio cynnyrch y BBC yng Nghymru ac i graffu arno; a
  - b. dylid penodi cynrychiolydd Cymru ar gorff llywodraethu cyffredinol y BBC (Ymddiriedolaeth y BBC ar hyn o bryd) drwy gytundeb ffurfiol rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig.
- A.21 O ran S4C, rydym yn argymhell:
- a. o fewn y fframwaith bod rhan fwyaf o'r cyllid yn dod o ffi'r drwydded, dylai'r cyfrifoldeb am ariannu elfen gwariant cyhoeddus S4C gael ei ddatganoli i Gynulliad Cenedlaethol Cymru; ac
  - b. yn y cyfamser, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig cael cytundeb Llywodraeth Cymru i benodiadau aelodau Awdurdod S4C.
- A.22 Dylai buddiannau Cymru gael eu cynrychioli ar fwrdd Ofcom drwy aelod o'r bwrdd â chyfrifoldeb penodol i gynrychioli Cymru.
- A.23 Dylai darlledwyr gwasanaeth cyhoeddus sy'n darlledu cynnwys sy'n benodol ar gyfer Cymru gyflwyno adroddiad blynyddol am eu perfformiad i'r Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys data mwy tryloyw am dueddiadau yng nghynnyrch darlledu Cymru.



## **9.5 CRYNODEB**

- 9.5.1 Dylai rheoleiddio darlledu barhau'n gyfrifoldeb i Lywodraeth y Deyrnas Unedig.
- 9.5.2 O ran y BBC, rydym yn argymhell creu corff llywodraethu datganoledig o fewn fframwaith Ymddiriedolaeth y Deyrnas Unedig. Dylai'r corff hwn oruchwylio cynnyrch BBC Cymru a chraffu arno. Dylid penodi cynrychiolydd Cymru ar gorff llywodraethu cyffredinol y BBC drwy gytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig.
- 9.5.3 Er y dylai swmp yr ariannu ar gyfer S4C barhau i ddod drwy ffi'r drwydded, credwn y dylid datganoli'r cyfrifoldeb am yr elfen gwariant cyhoeddus i'r Cynulliad Cenedlaethol.
- 9.5.4 Rydym yn gwneud argymhellion hefyd ynglŷn â chynrychioli buddiannau Cymru ar fwrdd Ofcom ac yn awgrymu dulliau mwy effeithiol o fonitro'r cynnydd ym maes darlledu gwasanaeth cyhoeddus.

# Pennod 10 – Plismona a chyfiawnder

## 10.1 GOLWG GYFFREDINOL

10.1.1 Yn y bennod hon, rydym yn sôn am y trefniadau datganoli presennol ar gyfer plismona a chyfiawnder, yn rhoi braslun o'r dystiolaeth a gyflwynwyd inni ac yn defnyddio ein hegwyddorion i bwysu a mesur a ddylid newid unrhyw beth yn y maes hwn.

## 10.2 PLISMONA

### *Y sefyllfa bresennol*

10.2.1 Nid yw plismona wedi'i ddatganoli. Mae pedair ardal heddlu yng Nghymru: Gogledd Cymru, Dyfed-Powys, Gwent a De Cymru. Ers Deddf Diwygio'r Heddlu a Chyfrifoldeb Cymdeithasol 2011, mae gan bob un o ardaloedd yr heddlu Gomisiynydd yr Heddlu a Throseddau sydd wedi'i ethol yn uniongyrchol ac sy'n dal yr heddlu'n atebol ar ran poblogaeth yr ardal y maent yn ei gwasanaethu. Disodlwyd Awdurdodau'r Heddlu gan Gomisiynwyr yr Heddlu a Throseddau, ac, o dan y drefn newydd, gwelwyd datganoli sylweddol oddi wrth y Swyddfa Gartref, gan wrthdroi'r duedd i ganoli cyn hynny.<sup>78</sup> Fodd bynnag, mae pwerau'r Ysgrifennydd Cartref yn eang o hyd ac mae'n gyfrifol am y fframwaith deddfwriaethol, am yr ariannu cyffredinol ac am osod y gofyniad plismona strategol.

10.2.2 Bydd yr heddluoedd yn ymwneud â nifer o wasanaethau sydd wedi'u datganoli. Mae polisïau iechyd, tai, addysg a phriffyrdd i gyd yn dylanwadu'n uniongyrchol ar waith yr heddlu, ac mae i'r hyn a wnaiff yr heddlu oblygiadau ar gyfer y meysydd polisi cyhoeddus datganoledig hyn. Yn rhinwedd eu gwaith fel un o'r gwasanaethau brys, bydd yr heddluoedd hefyd yn gweithio'n glos gyda'r gwasanaethau tân ac ambiwlans sydd wedi'u datganoli. Mae gwaith partneriaeth yng Nghymru wedi golygu bod yr heddlu'n cymryd rhan mewn cynlluniau sy'n cael eu harwain gan Lywodraeth Cymru, megis y Byrddau Gwasanaethau Lleol a geir ym mhob un o'r 22 ardal awdurdod lleol. Mae'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaeth Cyhoeddus, dan gadeiryddiaeth Syr Paul Williams, wedi ystyried rôl yr heddlu o ran arwain gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.<sup>79</sup>

10.2.3 Yn ogystal ag ymgysylltu ar lefel gwasanaethau, bydd yr heddluoedd yn ymgysylltu'n uniongyrchol hefyd â Llywodraeth Cymru, er nad oes trefniadau atebolrwydd ffurfiol ar waith. Er enghraifft, bu'r pedwar Prif Gwnstabl yng nghyfarfod Cabinet Llywodraeth Cymru yn 2012. Cawn ar ddeall fod y Comisiynwyr a Gweinidogion Cymru yn cyfarfod yn rheolaidd, ac felly hefyd uwch swyddogion yr heddlu a swyddogion Llywodraeth Cymru.

---

<sup>78</sup>Gweler, er enghraifft *Britain's police forces: forever removed from democratic control?* gan Chris A. Williams (2003), yn [Historyandpolicy.org](http://Historyandpolicy.org)

<sup>79</sup> Mae'r Comisiwn hwn ar wahân yn llwyr i'n Comisiwn ni, er ein bod yn ymdrin â rhai themâu cyffredin megis bod angen gwella craffu a data cymharol am berfformiad. Rydym wedi cynnal dau gyfarfod defnyddiol iawn gydag aelodau Comisiwn Syr Paul. Mae'r ffaith bod yr Arglwydd Bourne yn aelod o'r ddau Gomisiwn wedi bod o werth mawr.

### **Blwch 10.1: Tystiolaeth am Blismona**

Dangosodd ein Harolwg Barn fod 63 y cant o blaid rhoi'r cyfrifoldeb dros blismona yng Nghymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac i Lywodraeth Cymru. Roedd llawer o'r rheini a atebodd (48 y cant) yn credu bod plismona wedi'i ddatganoli eisoes yng Nghymru. Yn ein holiaduron, roedd oddeutu 58 y cant o blaid datganoli.

Dyweddodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Yn gyffredinol, mae'r trefniadau presennol yn gweithio'n dda. Mae pedwar prif bwynt i'w cofio wrth ystyried ffin datganoli plismona:*

*...Mae cysylltiad annatod rhwng plismona a'r system cyfiawnder troseddol*

*...Mae'r trefniadau llywodraethu a'r partneriaethau sydd ar waith yn cynnig cryn dipyn o integreiddio ac annibyniaeth*

*...Mae yna gostau a chymhlethdod ynghlwm wrth wahanu strwythurau a threfniadau cenedlaethol*

*...Y Gofyniad Plismona Strategol a rheoli bygythiadau cenedlaethol'.<sup>80</sup>*

Dyweddodd Llywodraeth Cymru: *'Rydym yn cynnig y dylid rhoi cyfrifoldeb deddfwriaethol i'r Cynulliad dros blismona, hynny yw dros lywodraethu a gweinyddu gwasanaeth yr heddlu yng Nghymru. Rydym hefyd yn ceisio pwerau deddfwriaethol mewn perthynas â diogelwch cymunedol ac atal troseddu, lle mae hynny'n gorgyffwrdd yn sylweddol â swyddogaethau gwasanaethau datganoledig – yn arbennig llywodraeth leol, y GIG a'r gwasanaeth tân ac achub....rydym yn credu bod yr Heddlu yn ei hanfod yn wasanaeth sy'n gweithio'n bennaf yn y system cyfiawnder troseddol ochr yn ochr â gwasanaethau eraill sydd wedi'u datganoli a heb eu datganoli, ac sydd eisoes wedi'i drefnu ar sail diriogaethol yng Nghymru.'*

Dyweddodd Winston Roddick CF, Comisiynydd yr Heddlu a Throseddau yng Ngogledd Cymru: *'I bobl Cymru, ac ar y rhain y dylai'r comisiwn ar ddatganoli fod yn canolbwyntio, byddai manteision cadarnhaol iawn yn deillio o ddatganoli gwasanaeth yr heddlu'*.

Dyweddodd Ian Johnson, Comisiynydd yr Heddlu a Throseddau yng Ngwent: *'Rhaid i unrhyw gynigion i newid y trefniadau presennol roi tystiolaeth o'r manteision a ddeilliai i bobl Cymru o dan unrhyw drefniadau llywodraethu diwygiedig. Dim ond petai modd dangos y byddai unrhyw drefniadau newydd yn gallu ychwanegu gwerth i'r sefyllfa bresennol y dylid eu hystyried'*.

Dyweddodd Christopher Salmon, Comisiynydd yr Heddlu a Throseddau yn Nyfed-Powys: *'Ni fyddai creu rhaniadau yn y system hon yn gwneud dim dros gyfiawnder a byddai'n gwneud llawer iawn dros droseddwy. Petai'r penderfyniad yn cael ei wneud i ddatganoli plismona a chyfiawnder troseddol i Gaerdydd, y cyfan a fyddai'n digwydd fyddai bod angen ailgyfeirio arian drwy Gaerdydd, gan ychwanegu costau, dryswch a chymhlethdod mewn haenau o fiwrocratiaeth'*.

Dyweddodd Alun Michael, Comisiynydd yr Heddlu a Throseddau y Ne Cymru: *'Rwy'n cytuno ei bod yn gwneud synnwyr inni ddatganoli'r cyfrifoldeb dros blismona. Bydd yn dwyn*

<sup>80</sup> Gwrthododd y Swyddfa Gartref roi tystiolaeth lafar ac nid oeddent yn gallu darparu rhagor o dystiolaeth ysgrifenedig, ar wahân i wybodaeth am gostau, mewn pryd.

*ynghyd y cyfrifoldebau sy'n cydweddu â'i gilydd ac yn ein galluogi i fynd ati mewn ffordd gydgysylltiedig i leihau troseddu ac adeiladu cymunedau iach – dau o brif ddibenion llywodraeth ddemocrataidd a ddylai gydblythu â'i gilydd'.*

*Dywedodd Ffederasiwn Heddlu Cymru a Lloegr eu bod yn 'meddwl y gellid datganoli plismona i Gymru. Petai'r Llywodraeth yn San Steffan ac yng Nghaerdydd yn cytuno i ddatganoli pwerau plismona i Gymru, byddai Ffederasiwn Heddlu Cymru a Lloegr yn eu cefnogi'n llwyr i sicrhau bod y drefn lywodraethu'n cael ei throsglwyddo er mwyn cynnal traddodiadau gorau plismona ym Mhrydain.'*

*Dywedodd Cymdeithas Prif Swyddogion yr Heddlu: 'Petai datganoli'n digwydd, byddai angen cynnal gwasanaethau, cysylltiadau a rhyngweithredu trawsffiniol'. Gan gyflwyno tystiolaeth lafar ar eu rhan, cadarnhaodd y Prif Arolygydd Peter Vaughan eu bod yn cefnogi datganoli plismona.*

*Dywedodd cyn Brif Gwnstabl Heddlu Gwent: 'Os trosglwyddir plismona o'r Senedd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, dylid cefnogi hynny ar yr amod bod yr opsiynau'n cael eu harfarnu'n llawn ac yn drwyadl. Rhaid i ddatganoli plismona arwain at werth ychwanegol a gwell gwasanaeth i bobl Cymru'.*

*Dywedodd Cymdeithas yr Arolygwyr: 'Y brif ystyriaeth i ni yw a fyddai'r cynnig i ddatganoli pŵer a rheolaeth yn gwella'r gwasanaeth ac a fyddai'n cael ei ariannu'n llawn?... Er mwyn gwella pethau mewn ffordd effeithiol, dylid edrych ar y broses o'i chwyr gan archwilio proses y system cyfiawnder troseddol o'r adeg pan fydd yr heddlu'n ymwneud ag achos yn y lle cyntaf drwodd i'r achos llys a'r tu hwnt...Byddai datganoli plismona'n cynyddu costau'n sylweddol yn y tymor byr – mae costau ynghlwm wrth bob math o ad-drefnu ac yn yr hinsawdd lem bresennol, byddai hon yn ddadl anodd ei phrofi. Yn y tymor canol i'r tymor hir, gallai cysoni prosesau mewn ffordd effeithiol arwain at arbedion effeithlonrwydd ac arbed costau plismona yn y tymor hir'.*

*Dywedodd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru: 'Credwn y gall fod angen datganoli plismona rywbryd yn y dyfodol er mwyn sicrhau bod plismona yng Nghymru yn gallu datblygu ar hyd yr un trywydd â'r blaenoriaethau a bennir gan Lywodraeth Cymru ar gyfer heddluoedd a phartneriaid allweddol eraill yn y sector cyhoeddus. Mae'r rhan fwyaf ohonynt eisoes wedi'u datganoli. Y nod yn gyffredinol fyddai creu cymunedau mwy diogel... Ni ddylai datganoli plismona arwain at gynyddu'r costau ond byddai angen cynnal asesiad effaith ariannol llawn er mwyn gweld a oes unrhyw oblygiadau ariannol ac unrhyw beryglon posibl'.*

*Dywedodd y Dr Timothy Brin, Uwch Gymrawd Ymchwil Anrhydeddus Sefydliad y Prifysgolion ar Wyddorau'r Heddlu Caerdydd: 'Gan gydnabod y peryglon, byddai cysoni plismona â diogelwch cymunedol o dan Lywodraeth Cymru o fantais fawr, a byddai mwy o atebolrwydd a thryloywder yn cryfhau ymddiriedaeth y cyhoedd mewn plismona.... Nid yw datganoli'n eli at bob clwyf, ond prif fantais datganoli plismona fyddai bod y rhai sy'n gwneud y penderfyniadau gwleidyddol yn agos at y materion dan sylw, at gymunedau ac at ddarparwyr gwasanaethau... Mae yna beryglon ynghlwm wrth ddatganoli plismona, ond mae yna beryglon hefyd o gadw pethau fel y maent. O bwysu a mesur, mae'r manteision yn fwy na'r peryglon'.*

Dyweddodd prosiect y DG Undeb sy'n Newid: *'Yn gyffredinol, roedd y rhan fwyaf o'r asiantaethau a'r unigolion y cyfwelwyd â hwy fel rhan o'r ymchwil hwn o blaid datganoli pwerau'r heddlu i Lywodraeth Cymru'*.

Wrth gyflwyno'i dystiolaeth, roedd Gwir Gymru yn gwrthwynebu *'datganoli troseddu a phlisma ar y sail y bydd hynny'n ei gwneud mynd i'r afael â throseddu cyfundrefnol a therfysgaeth yn anodd ei gydlynu'*.

### **Ariannu'r Heddlu**

- 10.2.4 Pennwyd y trefniadau ariannu ar gyfer yr heddlu yng Nghymru a Lloegr yn Neddf yr Heddlu 1996. Ariennir yr heddlu yng Nghymru yn awr o dair prif ffynhonnell - Llywodraeth y Deyrnas Unedig (y Swyddfa Gartref); Llywodraeth Cymru; ac elfen braesept y dreth gyngor.
- 10.2.5 Seilir dosbarthiad arian y Swyddfa Gartref ar fformwla sy'n ystyried maint y boblogaeth leol a dangosyddion sy'n cyfateb â'r tebygolrwydd o droseddu.<sup>81</sup> Darperir arian ychwanegol gan y Swyddfa Gartref yn benodol ar gyfer plisma gwrthderfysgaeth. Yn 2012-13, y swm a ddarparwyd gan y Swyddfa Gartref i ariannu heddluoedd Cymru oedd £229m.
- 10.2.6 Mae lefel gyffredinol yr ariannu gan Lywodraeth Cymru yn ofyniad statudol hefyd.<sup>82</sup> sydd wedi'i seilio ar yr arian a ddaw yn sgîl y dreth gyngor ac ardrethi annomestig yng Nghymru. Mae gan Lywodraeth Cymru, gyda chymeradwyaeth drwy benderfyniad y Cynulliad Cenedlaethol, ryw faint o ddisgresiwn gyda golwg ar ddyrannu arian rhwng pedwar heddlu Cymru. Yn 2012-13, rhoddodd Llywodraeth Cymru £151m i heddluoedd Cymru, sy'n cyfateb â'r hyn a roddodd Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol Llywodraeth y Deyrnas Unedig i heddluoedd Lloegr.<sup>83</sup> Mae Llywodraeth Cymru hefyd wedi darparu cymorth ychwanegol: er enghraifft, mae wedi ariannu 500 o swyddogion cymorth cymunedol ychwanegol yng Nghymru.
- 10.2.7 At hynny, mae elfen braesept yr heddlu sydd yn rhan o'r dreth gyngor. Mae gan Weinidog Llywodraeth Leol Cymru reolaeth dros bolisi treth gyngor yng Nghymru, gan gynnwys a ddylid capio'r praesept, sy'n golygu y gall Gweinidogion Cymru bennu lefel yr ariannu i ryw raddau. Darparwyd £221m drwy'r praesept yn 2012-13.
- 10.2.8 Bydd y ddwy Lywodraeth yn ariannu Comisiynwyr yr Heddlu a Throseddu (ac yna'r heddluoedd) heb osod prin ddim gofynion i neilltuo'r arian: cânt ddefnyddio'r arian ar sail y blaenoriaethau y maent wedi'u pennu ar gyfer y poblogaethau y maent yn eu gwasanaethu.

### **Asesiad**

- 10.2.9 Mae rhywfaint o'r dystiolaeth a gawsom yn cefnogi'r farn fod y system bresennol yn gweithio'n dda. Mae'r ystadegau ynglŷn â pherfformiad<sup>84</sup> a chost y pen<sup>85</sup> i bob golwg yn ategu'r farn hon (er y dylid cadw mewn cof y ffaith bod Cymru yn fwy gwledig nag y mae rhan helaeth o Loegr):

<sup>81</sup> Eglurir sut y rhoddir y fformwla ar waith ym mlwyddyn ariannol 2013-14 yn *The Police Grant Report (England and Wales) 2013/14 HC876*

<sup>82</sup> Deddf Cyllid Llywodraeth Leol 1988

<sup>83</sup> Fe'i trosglwyddwyd ers hynny i'r Swyddfa Gartref

<sup>84</sup> Y Swyddfa Ystadegau Gwladol (2012) *2011/12 Arolwg o Droseddu yng Nghymru a Lloegr*.

<sup>85</sup> Trysorlys EM (2013) *Dadansoddiadau Ystadegol am Wariant Cyhoeddus*.

- yn 2011-12 cofnodwyd 63 o droseddau ar gyfer pob 1,000 o'r boblogaeth o'u cymharu â 71 yn Lloegr;
- y gyfradd ddatrys yma oedd 35 y cant o'i chymharu â 28 yn Lloegr, ac roedd y gyfradd honno wedi codi o 28 y cant yn 2002-03; ac
- ystyried tegwch, mae 62 y cant yn meddwl bod y system cyfiawnder troseddol yn Lloegr yn deg o'i gymharu â 65 y cant yng Nghymru; ac mae 44 y cant a 45 y cant, yn y drefn honno, yn meddwl bod y system yn effeithiol.

10.2.10 O ran gwariant y pen, y ffigurau ar gyfer Lloegr/yr Alban, Cymru/ Gogledd Iwerddon yn 2011-12 yw: £248/£241/£237/£493. Felly, yng Nghymru y mae'r system leiaf costus, er bod y costau'n debyg i gostau'r system ddatganoledig yn yr Alban.

10.2.11 At hynny, roedd llawer yn cydnabod bod yr heddlu a'r awdurdodau datganoledig yn cydweithio'n dda. Ni chlywsom fod y trefniadau presennol yn methu.

10.2.12 Ar y llaw arall, mae llawer wedi dadlau y byddai datganoli plismona'n gwella'r trefniadau presennol. Cafwyd dadleuon o blaid datganoli gan Lywodraeth Cymru, cyrff proffesiynol allweddol yr heddlu, a'r Prif Gwnstablaid; dim ond un o bedwar Comisiynydd yr Heddlu a Throseddu a oedd yn bendant yn erbyn datganoli, ac roedd dau yn bendant o'i blaid (roedd y pedwerydd yn gweld dwy ochr y ddadl). Yn ogystal â hyn, yn ein harolwg barn, roedd mwyafrif clir o blaid datganoli plismona. Roedd Ffederasiwn Heddlu Cymru a Lloegr yn cytuno â Llywodraeth Cymru y gellid datganoli plismona heb ddatganoli rhannau eraill o'r system cyfiawnder troseddol.

10.2.13 Mynegwyd y ddadl o blaid datganoli'n gryno gan y Cwnsler Cyffredinol mewn araith i'r Gymdeithas Ysgolheigion Cyfreithiol ym mis Tachwedd 2012:

*'There are great advantages in having devolved responsibility for these services. Each part of the UK has its own unique challenges to face in relation to crime, and these are dictated by a number of factors; such as population density, terrain, cultural trends, the structure and organisation of police forces, and many others. By maintaining powers over policing and criminal justice at a more local level, it can be easier for devolved administrations to promote and encourage efficiencies through a restructuring of administrative services within their territorial boundaries while focusing on tackling the crimes which most greatly affect their communities.'*

10.2.14 Mae plismona'n wasanaeth cyhoeddus sydd yn effeithio'n benodol ar ddinasyddion yn eu bywydau beunyddiol. Yn y cyswllt hwnnw, mae'n debyg i iechyd, addysg a'r gwasanaeth tân, sydd i gyd wedi'u datganoli. Mewn gwirionedd, plismona yw un o'r ychydig wasanaethau cyhoeddus sydd heb ei ddatganoli yng Nghymru. Mae wedi'i ddatganoli yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon ac mae wedi'i ddatganoli'n llwyr neu'n rhannol yn y rhan fwyaf o systemau ffederal. Felly, mae datganoli'n gyson â'n hegwyddor sybsidiaredd. Mae'n gyson hefyd â'n hegwyddor cydlyniant, gan olygu y byddai modd mynd i'r afael mewn ffordd gyfannol â throseddu ac achosion troseddol o dan fframwaith polisiâu cyffredinol Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol.

10.2.15 Byddai gwell atebolrwydd hefyd drwy gysylltu'r ariannu â chyfrifoldeb am bolisiâu. Fel yr awgrymwyd yng nghanfyddiadau ein harolwg barn, mae'r trefniadau presennol yn gymhleth ac nid ydynt yn dryloyw. Maent hefyd yn anfodhaol o ran atebolrwydd am fod llawer o'n plismona'n cael ei ariannu o ffynonellau datganoledig ac eto mai yn San Steffan y bydd y penderfyniadau strategol ynghylch polisiâu plismona'n cael eu gwneud.



- 10.2.16 Clywsom hefyd fod tuedd i fuddiannau metropolitan Lloegr lywio polisïau plismona ac y byddai polisi datganoledig yn adlewyrchu amgylchiadau plismona Cymru yn well. Byddai datganoli hefyd yn dwyn ynghyd y cyfrifoldeb am y tri gwasanaeth argyfwng yng Nghymru ac yn golygu y gellid datblygu cydgysylltiadau a allai fod yn fwy addas i amgylchiadau Cymru.
- 10.2.17 Sylwn mai'r hyn yr oedd Llywodraeth Cymru yn galw amdano oedd datganoli llywodraethu a gweinyddu'r heddlu. Nid oeddent yn awgrymu y dylid datganoli cymhwysedd deddfwriaethol dros bwerau'r heddlu megis arestio, stopio a chwilio, a chadw dan glo. Rydym yn ystyried datganoli'r gyfraith droseddol ym mhennod 4. Ond, oni ddatganolir y gyfraith droseddol a hyd nes y gwneir hynny, efallai y byddai'n ddoeth cadw rhai pwerau yn ôl petai'r cyfrifoldeb deddfwriaethol dros blismona'n cael ei ddatganoli, er mwyn sicrhau bod yr egwyddorion sylfaenol y bydd swyddogion yr heddlu'n gweithio o danynt yng Nghymru a Lloegr yn aros yr un fath. Er enghraifft, efallai y byddai cynnwys Deddf yr Heddlu a Thystiolaeth Droseddol 1984 yn fater a gedwir yn ôl.<sup>86</sup> Byddai hyn yn sicrhau y byddai achosion a ddygid gerbron llysoedd Cymru a Lloegr yn cael eu seilio ar dystiolaeth a geid yn yr un modd.
- 10.2.18 Roedd y ffaith bod angen sicrhau cydweithio parhaus rhwng heddluoedd a'r ffaith nad yw troseddu'n parchu ffiniau, yn bynciau a godwyd yn aml yn y dystiolaeth. Sylweddolwn fod llawer o'r cydweithio rhwng heddluoedd yn ei hanfod yn ddwyochrog, heb fod y llywodraeth ganol yn cydgysylltu'r broses. Yn ystod ein hymweliad â Gogledd Iwerddon, trafodwyd y cymorth sydd ar gael gan heddluoedd Prydain Fawr ar gyfer gofynion diogelwch wrth gynnal uwchgynhadledd y G8. Clywsom yn yr Alban hefyd am y cydweithio trawsffiniol ardderchog rhwng heddluoedd yr Alban a Lloegr. Ni chredwn y byddai datganoli'n gwneud dim i rwystro'r cydweithio rhwng y lluoedd. Mae'n amlwg y byddai o fudd i'r ddwy Lywodraeth ac i'r cymunedau y maent yn eu gwasanaethau sicrhau cydweithio a rhyngweithredu ardderchog.
- 10.2.19 Nid ydym yn argymhell datganoli materion yr ymdrinnir â hwy ar lefel y Deyrnas Unedig gan yr Asiantaeth Troseddu Cenedlaethol, sy'n gyfrifol am fynd i'r afael â throseddu difrifol a chyfundrefnol, twyll, seibrdroseddu, amddiffyn y ffiniau a chamfanteisio ar blant. Dylai'r cydweithio rhwng yr heddlu yng Nghymru a'r Asiantaeth Troseddu Cenedlaethol barhau petai plismona'n cael ei ddatganoli.
- 10.2.20 Er y byddai'r cyfrifoldeb am hyfforddi'r heddlu, arolygiadau a chwynion yn cael ei ddatganoli, efallai y byddai Llywodraeth Cymru am barhau i elwa ar arbenigedd y Coleg Plismona Cenedlaethol, Arolygiaeth Cwnstabiliaeth EM, a Chomisiwn Annibynnol Cwynion yr Heddlu, yn hytrach na dyblygu'r ddarpariaeth. Byddai angen cytuno ar lefelau ariannu a threfniadau lefel gwasanaeth. Yn y cyd-destun hwn, cawn ar ddeall fod Llywodraeth y Deyrnas Unedig eisoes wedi dweud ei bod yn bwriadu i'r Coleg Cenedlaethol ei ariannu ei hun drwy godi'n uniongyrchol am y gwasanaethau y mae'n eu darparu ar gyfer swyddogion yr heddlu a heddluoedd.

---

<sup>86</sup> Mae Deddf yr Heddlu a Thystiolaeth Droseddol 1984 yn cynnwys y fframwaith deddfwriaethol ar gyfer pwerau swyddogion yr heddlu i frwydro yn erbyn troseddu, a'u cod ymarfer. Mae hyn yn ymwneud yn bennaf â phwerau i fynd i mewn i eiddo a chwilio ac ymdrin â thystiolaeth a thystion neu'r sawl yr amheuir eu bod wedi cyflawni trosedd. Ceir darpariaeth debyg yng Ngogledd Iwerddon yng Ngorchymyn yr Heddlu a Thystiolaeth Droseddol (Gogledd Iwerddon) 1989 (SI 1989/1341). Yr hyn sy'n cyfateb i hyn yng nghyfraith yr Alban yw Deddf Gweithdrefn Droseddol (yr Alban) 2010.

10.2.21 Yn 2011, cyhoeddodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig Brothocol Plismona ar ffurf Offeryn Statudol<sup>87</sup> o dan Ddeddf Diwygio'r Heddlu a Chyfrifoldeb Cymdeithasol 2011. Mae'r Protocol hwn yn disgrifio'r berthynas rhwng Comisiynwyr yr Heddlu a Throseddu, y Prif Gwnstabiliaid a'r Ysgrifennydd Cartref. Mae'r Ysgrifennydd Cartref yn cadw pwerau i gyfarwyddo Comisiynwyr yr Heddlu a Throseddu a Phrif Gwnstabiliaid os bydd pethau'n mynd i'r pen. Petai plismona'n cael ei ddatganoli, rydym yn rhagweld y byddai gan Weinidogion Cymru y pwerau hyn mewn meysydd plismona sydd wedi'u datganoli. Gweinidogion Cymru a fyddai'n gosod y Gofyniad Plismona Strategol mewn meysydd datganoledig. Byddai'r Ysgrifennydd Cartref yn cadw'r pŵer i ddelio â materion diogelwch cenedlaethol.<sup>88</sup>

10.2.22 Ym mlwch 10.2, dangoswyd yr hyn y gallai datganoli plismona ei olygu i Gymru o safbwynt ymarferol.

### **Blwch 10.2: Beth fyddai datganoli plismona'n ei olygu i Gymru**

Byddai gan y Cynulliad Cenedlaethol gyfrifoldeb deddfwriaethol am lywodraethu a gweinyddu gwasanaeth yr heddlu yng Nghymru ac yng nghyswllt diogelwch cymunedol ac atal troseddu.

Yn y dyfodol, byddai'r Cynulliad Cenedlaethol yn gallu penderfynu ynghylch materion megis a ddylid cael Comisiynwyr yr Heddlu a Throseddu neu a ddylid cael un heddlu i Gymru.<sup>89</sup>

Byddai heddluoedd Cymru yn dal i fod yn annibynnol o ran eu cyfrifoldeb gweithredol o ddydd i ddydd; a byddent yn dal i gydweithio â heddluoedd a gwasanaethau brys eraill.

Byddai perthynas gwasanaeth yr heddlu â'r system cyfiawnder troseddol, yn enwedig â'r llysoedd ac â Gwasanaeth Erlyn y Goron, yn parhau hefyd.

Byddai angen i Lywodraeth Cymru sefydlu tîm plismona. Byddai Llywodraeth Cymru yn ariannu heddluoedd Cymru ac yn penderfynu ynglŷn â'r swm cyffredinol a'r dyraniad i'r heddluoedd o'r tu mewn i'w chyllideb floc. Byddai'r grant bloc yn cael ei addasu, gan drosglwyddo'r adnoddau sydd ar hyn o bryd yn y Swyddfa Gartref.

Byddai angen i Lywodraeth Cymru sicrhau hefyd bod trefniadau goruchwylio boddhaol ar waith, a hynny o ran safonau proffesiynol ac o ran ymddygiad. Byddai'n synhwyrol petai Arolygiaeth Cwnstabiliaeth Ei Mawrhydi a Chomisiwn Annibynnol Cwynion yr Heddlu yn parhau i gyflawni eu rolau, ac ystyried eu harbenigedd a'u henw da, a dylai'r ddwy Lywodraeth gytuno ar drefniadau ar gyfer hyn. Rydym yn cydnabod y gallai Llywodraeth Cymru benderfynu ymdrin yn wahanol â'r materion hyn yn y dyfodol.

<sup>87</sup> Llywodraeth y Deyrnas Unedig - Y Swyddfa Gartref (2011) - *Gorchymyn Protocol Plismona 2011*

<sup>88</sup> Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn dal yn gyfrifol o safbwynt deddfwriaethol am y meysydd hyn yn yr Alban: diogelwch cenedlaethol, terfysgaeth a chyffuriau. Ni fyddai'r rhain yn cael eu datganoli yng Nghymru ychwaith. Mae Heddlu Trafnidiaeth Prydain yn gwasanaethu Prydain gyfan

<sup>89</sup> Nodwn adroddiad Comisiwn Annibynnol yr Heddlu, dan gadeiryddiaeth Syr John Stevens, *Policing for a Better Britain*, a oedd yn archwilio strwythurau a threfniadau llywodraethu'r heddlu

10.2.23 Rydym wedi ystyried yn ofalus iawn y pedwar peth a oedd yn poeni Llywodraeth y Deyrnas Unedig:

- *A oes cysylltiad annatod rhwng plismona â'r System Cyfiawnder Troseddol?* Er ein bod yn cytuno bod y cysylltiadau rhwng yr heddlu a gweddill y system cyfiawnder troseddol yn gysylltiad cryf, mae'n werth nodi mai gwahanol adrannau yn Llywodraeth y Deyrnas Unedig sy'n gyfrifol am blismona ac am gyfiawnder. Byddwn yn dadlau'n ddiweddarach yn y bennod hon y gellid datganoli rhannau eraill o'r system cyfiawnder troseddol yn y dyfodol. Ond credwn nad oes angen datganoli cyfiawnder troseddol yn ehangach o reidrwydd wrth ddatganoli plismona ac nad yw datganoli plismona'n awgrymu ei bod yn rhaid gwneud hynny ychwaith. Byddem, wrth gwrs, yn disgwyl gweld ymdrechion yn parhau i sicrhau effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd drwy ragor o ryngweithio ar draws y system cyfiawnder troseddol (er enghraifft cydlynu systemau TG).
- *A yw'r trefniadau presennol yn cynnig lefel ddigonol o integreiddio ac annibyniaeth?* Mae'r rhain yn nodweddion dymunol yn y system bresennol ac fe ddylid eu cadw. Mae'n bendant yn hanfodol sicrhau trefniadau cydgymorth a rhyngweithio rhwng yr heddluoedd. Fodd bynnag, byddai datganoli'n galluogi Llywodraeth Cymru i gynnal y lefelau integreiddio sydd ar waith eisoes a'u datblygu eto, yn enwedig gyda'r gwasanaethau hynny sydd eisoes wedi'u datganoli. Byddai datganoli'n dod â rhagor o annibyniaeth a'r cyfle i addasu'n well byth er mwyn ymateb i anghenion lleol.
- *A oes goblygiadau o ran costau a chymhlethdod?* Mae'r pedwar heddlu'n gweithio'n llwyr o fewn ffiniau Cymru. Ar ei symlaf, mae hyn yn golygu na fyddai datganoli o anghenraid yn golygu newid trefniadaethol. Fodd bynnag, mae'r cydweithio ar draws y ffin rhwng Cymru a Lloegr yn ardderchog ar hyn o bryd a bydd angen i hynny barhau yn y dyfodol. Ni fyddem yn argymhell chwalu'r trefniadau sydd ar waith ledled y Deyrnas Unedig ym maes troseddu cyfundrefnol, er enghraifft. Lle mae modd sicrhau arbedion maint drwy waith trawsffiniol, megis wrth gaffael, gellid cadw at y trefniadau hyn ar ôl datganoli. Byddai costau ychwanegol i Lywodraeth Cymru o ran y gwasanaeth sifil, ond fe allai hefyd fod cyfle i arbed arian. Ystyrir hyn yn fanylach isod. Gallai pensiynau'r heddlu, Coleg yr Heddlu a meysydd eraill megis cwynion am yr heddlu a threfniadau arolygu annibynnol ar gyfer plismona barhau ar sail Cymru a Lloegr, a rhagwelwn y byddai'r ddwy Lywodraeth yn cytuno ar drefniadau i sicrhau bod y gwasanaethau hyn ar gael o hyd ar sail codi tâl amdanynt, heb i hynny olygu cost net ychwanegol.
- *A fyddai datganoli yn gwanhau'r trefniadau presennol ar gyfer rheoli bygythiadau cenedlaethol megis troseddu cyfundrefnol, terfysgaeth a seibrfygythiadau?* Ni welwn ddim rheswm pam y dylai hyn ddigwydd. Mae'n amlwg y byddai rheoli bygythiadau cenedlaethol yn dal yn flaenoriaeth uchel i'r ddwy Lywodraeth ac rydym yn ffyddiog y byddai'r ddwy am ddyfeisio trefniadau cydweithio addas, gan ddefnyddio'r profiad a gafwyd yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon. Fel y soniwyd eisoes, byddem am i swyddogaethau presennol yr Asiantaeth Troseddu Cenedlaethol barhau.

## Costau

- 10.2.24 Petai plismona'n cael ei ddatganoli, byddai Grant presennol y Swyddfa Gartref ar gyfer yr Heddlu a'r ddarpariaeth refeniw a chyfalaf gysylltiedig yn cael eu trosglwyddo i Lywodraeth Cymru. Byddai angen tîm plismona yn Llywodraeth Cymru i gynorthwyo Gweinidogion wrth iddynt roi eu pwerau ar waith. Mae Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif y byddai hyn yn costio £2-3 miliwn y flwyddyn, ffigur sy'n fras yn gyson ag amcangyfrifon Llywodraeth y Deyrnas Unedig o ran adnoddau gweinyddol cyfatebol presennol y Swyddfa Gartref ar gyfer polisïau a chymorth dadansoddol plismona a throseddu a fyddai'n cael eu trosglwyddo i Lywodraeth Cymru.
- 10.2.25 Ni fyddem yn rhagweld dim newid i statws yr Asiantaeth Troseddu Cenedlaethol, sef asiantaeth sydd heb ei datganoli. Serch hynny, mae costau eraill ar gyfer gwasanaethau arbenigol a chanolog y mae'r Swyddfa Gartref hefyd yn talu amdanynt o'r canol (enghreifftiau o'r rhain yw system cyfathrebu digidol Airwave, megis y cronfeydd data cenedlaethol a Chyfrifiadur Canolog). Nid yw'n debygol y bydd ceisio sefydlu trefniadau ar wahân i Gymru nac yn ddymunol nac yn ymarferol. Lle y darperir y gwasanaethau hyn a gwasanaethau eraill ar sail Cymru a Lloegr (gan gynnwys Coleg yr Heddlu, Arolygaeth Cwnstablïaeth EM a Chomisiwn Cwynion Annibynnol yr Heddlu) gellid rhannu costau Cymru yn deg ac nid oes rheswm dros dybio y byddai costau ychwanegol o unrhyw sylwedd yn codi yn sgîl datganoli.
- 10.2.26 Byddai'r cyfrifoldeb am gyflogau'r heddlu'n cael ei ddatganoli, ond fe allai Llywodraeth Cymru ddewis parhau i gymryd rhan yn y mecanwaith benderfynu ynghylch cyflogau ar sail Cymru a Lloegr, ac mae'n bosibl iawn y byddai'n gwneud hynny. Nid ydym, serch hynny, yn argymhell datganoli trefniadau pensiynau. Ni fydd datganoli'r cyfrifoldeb am gyflogau o reidrwydd yn golygu cost ychwanegol sylweddol.
- 10.2.27 Wrth gynnal adolygiadau o wariant wedi hynny, byddai Llywodraeth Cymru yn cael arian dilyniannol Barnett yn sgîl newidiadau i wariant yr heddlu yn Lloegr. Byddai Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am ddyrannu grant i'w heddluoedd. Efallai, wrth gwrs, y byddai am ddatblygu fformwla wahanol i'r fformwla sy'n cael ei defnyddio gan y Swyddfa Gartref ar hyn o bryd.
- 10.2.28 A chofio'r model datganoli pragmatig yr ydym yn ei gynnig, nid ydym yn disgwyl gweld costau ychwanegol sylweddol. Byddai costau plismona blynyddol presennol y Swyddfa Gartref yng Nghymru yn cael eu trosglwyddo. Ar yr ymylon, efallai y bydd rhywfaint o ddyblygu costau'r Swyddfa Gartref, a rhywfaint o gostau ynghlwm wrth gyfrifo elfen Cymru'r cydwasanaethau, ond mân gostau fydd y rhain, mae'n debyg. Wrth gwrs, gallai Llywodraeth Cymru ddewis gwario mwy neu lai ar blismona ar ôl datganoli.
- 10.2.29 Byddai datganoli plismona gweithredol yn cydweddu'n dda â'n hegwyddorion cydlyniant, sybsidiaredd ac atebolrwydd. Ar yr amod bod plismona ar lefel y Deyrnas Unedig yn parhau'n effeithiol, ac, ar yr amod bod datganoli'n cael ei wneud mewn ffordd sy'n sicrhau cyn lleied o gostau ychwanegol â phosibl, yn unol â'n cynnig, rydym yn gweld datganoli'r heddlu o fudd i Gymru ac i'r Deyrnas Unedig. Os trosglwyddir adnoddau'n deg o'r Swyddfa Gartref, credwn y bydd datganoli nid yn unig yn fforddiadwy, ond y bydd hefyd yn cynnig cyfleoedd i arbed arian.

## Argymhelliad

A.24 O ran plismona, rydym yn argymhell:

- a. dylid datganoli plismona a'r meysydd diogelwch cymunedol ac atal troseddu cysylltiedig;
- b. dylai'r lefelau presennol o gydweithio trawsffiniol o fewn yr heddlu barhau;
- c. ni ddylid datganoli pwerau yng nghyswllt arestio, holi a chyhuddo'r rheini yr amheuir eu bod wedi cyflawni trosedd, na phwerau cyffredinol cwnstabiliaid, oni ddatganolir a hyd nes y datganolir y gyfraith droseddol;
- d. ni ddylid datganoli'r Asiantaeth Troseddu Cenedlaethol;
- e. dylid datganoli cyflog yr heddlu, ond ni ddylid datganoli pensiynau'r heddlu; a
- f. dylai'r ddwy Lywodraeth gytuno ar systemau codi tâl a thelerau ar gyfer darparu gwasanaethau Coleg yr Heddlu, Comisiwn Cwynion Annibynnol yr Heddlu, Arolygiaeth Cwnstabiliaeth EM a chydwasanaethau megis system Cyfrifiadur Cenedlaethol yr Heddlu..

## 10.3 CYFIAWNDER

### *Y sefyllfa bresennol*

- 10.3.1 Yn yr adran hon, rydym yn trafod y system cyfiawnder yng Nghymru. Term llaw-fer yw hwn am rywbeth eithaf cymhleth sy'n cynnwys y farnwriaeth, y llysoedd, erlyn troseddol, carchardai, gwasanaethau prawf, cyfiawnder ieuencid, canllawiau dedfrydu, cymorth cyfreithiol yn ogystal â'r gyfraith droseddol a'r gyfraith sifil.
- 10.3.2 Nid yw cyfiawnder wedi'i ddatganoli ar hyn o bryd. ac eithrio tribiwnlysoedd datganoledig. Mae'r farnwriaeth yn annibynnol ar y llywodraeth, ond mae'r Weinyddiaeth Cyfiawnder yn gyfrifol am weinyddu a gweithredu'r rhan fwyaf o agweddau ar y system cyfiawnder, er bod Gwasanaeth Erlyn y Goron yn atebol i'r Twrnai Cyffredinol.
- 10.3.3 Nid oes gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol ym maes cyfiawnder, ac nid oes gan Weinidogion Cymru bwerau gweithredol sy'n uniongyrchol gysylltiedig â'r system cyfiawnder. Fodd bynnag, gall Deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru greu troseddau yng Nghymru neu greu cyfraith yng Nghymru sy'n wahanol i'r gyfraith yn Lloegr mewn ffyrdd eraill. Mae gan Weinidogion Cymru bwerau gweithredol hefyd yng nghyswllt tribiwnlysoedd sydd wedi'u datganoli.

### **Blwch 10.3: Tystiolaeth am y system cyfiawnder**

Dangosodd ein Harolwg Barn fod 35 y cant o blaid rhoi'r cyfrifoldeb dros y llysoedd a'r system cyfiawnder troseddol yng Nghymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac i Lywodraeth Cymru. Yn ein holiaduron, roedd 51 y cant o blaid datganoli'r llysoedd a'r carchardai.

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Mae Cymru a Lloegr yn rhannu un awdurdodaeth gyfreithiol sydd wedi parhau i esblygu dros gannoedd o flynyddoedd i ddiwallu anghenion cymdeithas Prydain wrth iddynt newid. Rydym yn cefnogi parhau â'r drefn unedig bresennol, sydd yn ein barn ni'n gweithio'n dda ac eto'n cynnig lle i'r partneriaid, y rhai sydd wedi'u datganoli a'r rhai sydd heb eu datganoli, i gydweithio'n glos er mwyn darparu gwasanaethau cyfiawnder yng Nghymru. Rydym yn amau a fyddai awdurdodaeth cyfreithiol ar wahân i Gymru yn cynnig manteision ymarferol pendant i'r bobl sy'n byw yng Nghymru ac fe allai gymhlethu'r system yn ddiangen i'r rheini y mae angen iddynt ei defnyddio.'*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Rydym o'r farn y dylai Plismona a Chyfiawnder (gan gynnwys cyfiawnder troseddol) fod yn faterion o gymhwysedd datganoledig mewn egwyddor. Ond mae'r costau a'r risgiau posibl yn golygu nad ydym yn teimlo y gallwn ddadlau o blaid trosglwyddo cyfrifoldebau dros gyfiawnder troseddol a gweinyddu cyfiawnder ar hyn o bryd; mae'r rhain yn faterion fydd yn cymryd mwy o amser i'w datganoli, heb fod angen deddfwriaeth sylfaenol newydd. Fodd bynnag mae datganoli cyfrifoldeb dros blismona yng Nghymru i'r Cynulliad yn rhywbeth y gellid ac y dylid ei wneud; a dylid rhoi cyfrifoldebau gweithredol i Weinidogion Cymru o ran cyfiawnder ieuenctid.'*

Dywedodd Syr Roderick Evans, cyn Farnwr yn yr Uchel Lys: *'Byddai creu awdurdodaeth i Gymru yn golygu y gellid datblygu system cyfiawnder sydd wedi'i theilwra'n arbennig i ddiwallu anghenion Cymru, byddai'n dod â gweinyddu cyfiawnder yn nes at bobl Cymru ac yn creu swyddi a llwybrau gyrfa nad ydynt ar gael yng Nghymru ar hyn o bryd.'*

Dywedodd yr Athro John Williams, Adran y Gyfraith a Throsedddeg, Prifysgol Aberystwyth: *'Mae dadl gref dros ddatganoli'r cyfrifoldeb am y gwasanaeth prawf yn llwyr. Unwaith eto, mae'r cysylltiad â gwasanaethau cymdeithasol a thai (yn enwedig wrth fynd i'r afael ag anghenion cyn-garcharorion) yn ganolog i waith prawf effeithiol. Nid yw dyfodol y gwasanaeth prawf yn sicr o dan y Weinyddiaeth Cyfiawnder yn sgîl y symudiad at breifateiddio. Gallai hyn arwain at wrthdaro rhwng polisïau, er enghraifft rhwng y gwasanaeth prawf a'r gwasanaethau cymdeithasol yng Nghymru. Nid yw darpariaeth ddigyswllt yn diwallu anghenion y rheini sy'n defnyddio'r gwasanaeth prawf, nac yn lleihau'r risg o aildroseddu. Dylid cyfeirio at dri maes arall yn y system cyfiawnder troseddol. i. Y llysoedd troseddol: mae datganoli'r cyfrifoldeb dros y llysoedd troseddol yn rhan o'r ddadl ehangach am awdurdodaeth i Gymru a drafodir isod. Nid nawr yw'r amser iawn. ii Gwasanaeth y carchardai: mae'r argyfwng mewn carchardai, yn benodol y gorlenwi, yn golygu bod datganoli gwasanaeth carchardai Cymru yn rhy gymhleth. A chofio bod angen amrywiaeth o lety mewn carchardai, efallai nad yw ystâd y carchardai fel y mae yng Nghymru ar hyn o bryd yn ddigon hyblyg i ddiwallu anghenion poblogaeth carchardai Cymru. iii. Gwasanaeth Eryl y Goron: Yn rhesymegol, os datganolir pwerau plismona, gellid dadlau o blaid rhagor o ddatganoli ar*



swyddogaethau GEG Cymru, er y dylai GEG Cymru a Lloegr, a/neu'r Cyfarwyddwr Erlyniadau Cyhoeddus, gadw'r cyfrifoldeb dros feysydd megis terfysgaeth ac achosion gwleidyddol sensitif. Byddai datganoli GEG yn dilyn model Swyddfa'r Goron a Gwasanaeth y Procuradur Ffisgal yn yr Alban, a'r Gwasanaeth Eryl Cyhoeddus yng Ngogledd Iwerddon'.

Dyweddodd yr Athro Thomas Glyn Watkin, academydd a chyn Uwch Was Sifil gyda Llywodraeth Cynulliad Cymru: 'A hyn yn gefndir, gellid dadlau ei bod yn bryd cydnabod yn ffurfiol y dylai achosion sy'n golygu rhoi cyfraith ar waith sy'n berthnasol i Gymru yn unig, fel rheol, gael eu gwrandio yng Nghymru, a hynny pan gynhelir yr achos gyntaf ac adeg yr apêl. Byddai hynny'n golygu mai dim ond ar gyfer yr adolygiad olaf yn y Goruchaf Lys y byddai gofyn i'r cyfreitha ymadael â'r wlad'.

Dyweddodd Pwyllgor Cymreig y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd: 'Ni waeth a gaiff y system farnwrol ei datganoli ai peidio, mae sawl ffordd o hybu cydlyniant o fewn y trefniadau presennol, gan fod llawer mwy o le i ganghennau Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am faterion cyfiawnder gweinyddol gydweithio a chydlynu pethau'.

Dyweddodd Cymdeithas y Cyfreithwyr: 'Mae'r ddadl ynglŷn ag awdurdodaeth ar wahân i Gymru yn datblygu. Pan gynhaliwyd ymchwiliad gan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad ("Pwyllgor y Cyfansoddiad") a phan alwodd Llywodraeth Cymru ei hun am dystiolaeth y llynedd, fe ddenodd gryn ddiddordeb gan adlewyrchu barn wybodus. Roedd ymateb Cymdeithas y Cyfreithwyr i Bwyllgor y Cyfansoddiad yn rhoi sylw i'r effaith ar gyfreithwyr ac ar wasanaethau cyfreithiol'.

Dyweddodd prosiect y DG Undeb sy'n Newid: 'Mae'n ymddangos bod tir cyffredin, hyd yn oed ymhlith y rheini nad oeddent gynt o blaid datganoli, o ran eu bod yn credu y bydd awdurdodaeth ar wahân i Gymru, neu rywbeth tebyg iawn iddi, yn datblygu. Yn sgîl hynny, credwn fod angen cynllunio ar gyfer y newid cyfansoddiadol hwnnw yn y dyfodol, yn hytrach na gadael iddo ddigwydd yn raddol drwy hap a damwain heb ei reoli. Ein barn ni yw y dylai unrhyw Ddeddf Seneddol sy'n sefydlu model cadw pwerau yn ôl ddarparu hefyd ar gyfer sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru'.

Dyweddodd yr Arglwydd Morris o Aberafan: 'Dim ond yn ddiweddar yr wyf wedi cael fy argyhoeddi o fanteision trosglwyddo plismona, er na fyddwn yn hapus i weld un heddlu yng Nghymru. Mae Cyfiawnder Troseddol, a dibynnu sut mae'n cael ei ddiffinio, yn fwy o broblem ac mae yna anawsterau amlwg yn y cyswllt hwn'.

Dyweddodd Syr Stephen Laws, cyn Brif Gwnsler Seneddol: 'Byddai cael rheolau cydnabyddiaeth ar wahân yn tueddu i awgrymu bod angen systemau ar wahân i'r llysoedd. Ar y llaw arall, fel y mae pethau ar hyn o bryd, efallai mai anaml iawn y byddai angen rhoi rhai o'r meysydd awdurdodaeth ar waith ac felly na fyddai'n effeithiol o safbwynt trefniadaeth nac o safbwynt ariannol inni gael dwy system gwbl ar wahân ar gyfer y llysoedd yng Nghymru a Lloegr. Lle byddai hynny'n wir, byddai angen disodli un llys sydd ag un awdurdodaeth ag un llys sydd â dwy awdurdodaeth a byddai angen penderfynu pa awdurdodaeth i'w rhoi ar waith a sut i ddatrys y rhyngweithio rhyngddynt. Byddai hynny'n creu ei gymhlethdod a'i aneffeithlonrwydd ei hun'.

Dywedodd yr Athro Alan Trench, Ysgol Troseddeg, Gwleidyddiaeth a Pholisi Cymdeithasol, Prifysgol Ulster: *'Nid oes rheswm da yn fy marn i pam na ellid sefydlu'r awdurdodaeth gyfreithiol 'finimal' i Gymru, o leiaf yn y lle cyntaf. Nodweddion allweddol awdurdodaeth gyfreithiol yw ardal ddaearyddol ddiffiniedig, a chorff o gyfraith ddiffiniedig (neu y mae modd ei adnabod) sy'n berthnasol i'r ardal honno. Nid oes rheswm pam y dylai'r corff hwnnw o gyfraith fod yn unigryw i'r ardal honno, ac mae digon o resymau, yng nghyd-destun Cymru, dros gadw cysylltiadau clos â 'chyfraith Lloegr'.*

Wrth sôn am awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru, dywedodd Ymchwiliad Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol i Awdurdodaeth ar wahân i Gymru (Rhagfyr 2012) hyn:

*'Rydym yn nodi bod llawer o dystion wedi cytuno y dylid seilio awdurdodaeth yn y dyfodol ar y nodweddion a ganlyn:*

- *tiriogaeth wedi'i diffinio – yn ein hachos ni, Cymru;*
- *corff o gyfreithiau, a fyddai'n cynnwys cyfreithiau a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol yn ogystal â chyfreithiau a etifeddir pan gaiff awdurdodaeth ei chyflwyno; ac*
- *ystod o sefydliadau cyfreithiol gwahanol a system llysoedd.*

*'O'r dystiolaeth a gafwyd, credwn fod hunaniaeth gyfreithiol Gymreig yn cryfhau, p'un a oes angen awdurdodaeth ar wahân ai peidio. O ganlyniad i hyn, credwn y dylid gwneud newidiadau o fewn model unedig presennol Cymru a Lloegr i sicrhau ei fod yn adlewyrchu'r hunaniaeth gyfreithiol hon sy'n dod i'r amlwg ac yn ei chydabod.... Rydym yn derbyn y bydd y ddadl o blaid sefydlu awdurdodaeth ar wahân i Gymru yn cryfhau wrth i gyfreithiau yng Nghymru a Lloegr barhau i ymwahanu'.*

Yn ei dystiolaeth i'r ymchwiliad hwn, dywedodd Pwyllgor Cymru Cyngor y Barnwyr hyn am y posibilrwydd o gael system gyfreithiol ar wahân i Gymru: *'Yn ddiamau, mae'r gyfraith yng Nghymru yn ymwahanu oddi wrth gyfraith Lloegr mewn rhai meysydd, ym maes cyfraith gyhoeddus yn benodol. Serch hynny, nid yw hynny'n wir am rannau pwysig o gorff y gyfraith megis cyfraith droseddol (ac eithrio o ran mân agweddau), amddiffyn defnyddwyr a chyfraith cyflogaeth. Wrth i gyfreithiau ymwahanu fwyfwy, mae hynny'n cryfhau'r rhesymwaith dros benodi barnwyr ar wahân a threfnu llysoedd ar wahân.*

*'Byddai datganoli cyfiawnder troseddol yn amlwg yn gam mawr. Petai'r pŵer i wneud cyfraith droseddol yn cael ei gadw gan Senedd y Deyrnas Unedig, ond bod gweinyddu'r gyfraith honno'n cael ei ddatganoli, gallai tensiynau ddatblygu. Gallai'r gyfraith fasnachol aros yr un fath i Gymru a Lloegr. Byddai angen ystyried gweinyddu meysydd arbenigol eraill y gyfraith, er enghraifft, cyfraith elusennau. Ni fyddem yn gweld unrhyw anhawster, pe sefydlid awdurdodaeth ar wahân, petai Cymru'n aros yn awdurdodaeth cyfraith gyffredin, fel y mae Gogledd Iwerddon wedi'i wneud'.*

Roedd y Parchedig Athro Noel Cox, Adran y Gyfraith a Throseddeg, Prifysgol Aberystwyth yn dadlau *'nad digwyddiad ond proses yn hytrach fyddai datblygu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân yng Nghymru. Gallai ddod yn gwbl fyw drwy greu llysoedd gwahanol ar wahân yng Nghymru, neu drwy roi cyfreithiau ar wahân ar waith o fewn llysoedd y Deyrnas Unedig sydd wedi'u lleoli yng Nghymru. Gallai'r naill neu'r llall ddigwydd, ond heb fapio'r trywydd, byddai perygl i'r datblygiadau fod yn anghyson yn*

*y naill sefyllfa a'r llall. Mae tuedd wedi bod i ganolbwyntio ar ddatblygu cyfraith statud a rheoliadau statudol, ond mae hefyd yn werth ystyried y posibilrwydd o ddatblygu cyfraith gyffredin wahanol yng Nghymru. Yn y cyswllt hwn, gallai fod yn werth ystyried sut mae'r gyfraith gyffredin yn datblygu y tu allan i'r Deyrnas Unedig'.*

### **Asesiad**

- 10.3.4 Yr egwyddor sy'n llywio'n hystyriaethau yw bod mynediad at gyfiawnder yn hollbwysig ac felly y dylid dod â'r system cyfiawnder mor agos ag sy'n bosibl at y gymuned y mae'n ei gwasanaethu (sybsidiaredd) gan gynnal ansawdd y cyfiawnder a weinyddir ar yr un pryd (effeithiolrwydd).<sup>90</sup>
- 10.3.5 Dylid ystyried cyfiawnder troseddol a chyfiawnder sifil. Ym maes cyfiawnder troseddol, mae nifer o gamau: y ddeddfwrfa'n penderfynu beth sy'n drosedd; atal a rhwystro troseddu; datrys troseddau; erlyn troseddwy; penderfynu ynghylch euogrwydd; gorfodi cosbau (yn amrywio o ddirwyon yn y fan a'r lle i garcharu am oes); trin troseddwy; y system apelio; a thrin ac ailsefydlu troseddwy.
- 10.3.6 Cyfiawnder sifil yw'r system lle bydd anghydfodau rhwng pobl, busnesau a sefydliadau eraill yn cael eu penderfynu. Mae'n cael ei llywodraethu gan gyfraith a statud cyffredin, ac mae wedi'i seilio ar gysyniadau cyfreithiol megis tort a rheolau'r llys. Enghreifftiau o hyn yw cyfraith deulu a chyfraith fasnachol. Mae gennym hefyd gyfraith gyhoeddus a chyfiawnder gweinyddol, sy'n llywodraethu sut mae cyrff cyhoeddus yn gweithredu.
- 10.3.7 Ni ddylid sefydlu trefniadau ar wahân i Gymru 'dim ond er mwyn bod yn wahanol': nid yw rhoi'r cyfrifoldeb i sefydliadau Cymru dros gyfeiriad strategol yn golygu nad oes modd defnyddio mecanweithiau sy'n gweithio ar lefel Cymru a Lloegr er mwyn manteisio ar y profiad sydd ar gael eisoes ac er mwyn elwa o arbedion maint, ar yr amod bod hyn yn gyson ag egwyddor mynediad at gyfiawnder yn lleol.
- 10.3.8 O ran cyfiawnder troseddol, ein hegwyddor gychwynnol yw y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol fod yn gyfrifol am y meysydd hynny sy'n effeithio fwyaf ar gymuned a bywydau beunyddiol dinasyddion Cymru - gan adlewyrchu'r egwyddorion y cyfeiriwyd atynt ym mhennod 3.<sup>91</sup>

### **Cyfiawnder ieuenctid**

- 10.3.9 Ar hyn o bryd, mae'r Bwrdd Cyfiawnder Ieuenctid yn goruchwylio cyfiawnder ieuenctid yng Nghymru a Lloegr. Corff cyhoeddus anadrannol yw hwn sy'n atebol i'r Weinyddiaeth Cyfiawnder. Penodir aelodau'r Bwrdd gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder. Bydd troseddwy rhwng 10 ac 17 oed yn mynd drwy'r system cyfiawnder ieuenctid. Bydd y rhan fwyaf helaeth ohonynt yn cael eu trin yn y gymuned, er, os bydd y llys yn eu cael yn euog o drosedd ddifrifol, gellir eu cadw dan glo. Yn 2011-12, roedd llai na 100 o bobl ifanc o Gymru'n cael eu cadw dan glo.<sup>92</sup>

<sup>90</sup> Mae'r system cyfiawnder yng Nghymru'n cael ei gweld yn system debyg i'r hyn sydd ar waith yn Lloegr o ran ei thegwch a'i heffeithiolrwydd. O ran tegwch, roedd 62 y cant yn meddwl bod y system cyfiawnder troseddol yn Lloegr yn deg, ac roedd 65 y cant yn meddwl hynny am y system yng Nghymru. O ran effeithiolrwydd, 44 a 45 y cant oedd y ffigurau. Swyddfa Ystadegau Gwladol (2012) *2011/12 Arolwg o Droseddu yng Nghymru a Lloegr*.

<sup>91</sup> O ran gwariant y pen, y ffigurau ar gyfer Lloegr/yr Alban, Cymru/ Gogledd Iwerddon yn 2011-12 ar gyfer llysoedd barn yw: £103/£95/£106/£161; ac ar gyfer carchardai £64/£62/£70/£99. Felly, nid oes dim tystiolaeth bod system ddatganoledig yr Alban yn ddrutach. Trysorlys EM (2013) *Dadansoddiadau Ystadegol o Wariant Cyhoeddus*.

<sup>92</sup> Y Weinyddiaeth Cyfiawnder (2013) - *Ystadegau Cyfiawnder Ieuenctid 2011/12 Cymru a Lloegr*, Tudalen 39

- 10.3.10 Yn ei adroddiad ym mis Rhagfyr 2009<sup>93</sup> a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru, canfu'r Athro Rod Morgan fod y ffactorau sy'n gysylltiedig â phobl ifanc yn troseddu yn aml yn gysylltiedig â gwasanaethau sydd wedi'u datganoli, megis addysg a hyfforddiant, gwasanaethau cymdeithasol, ac iechyd, er bod troseddwr ifanc yn cael eu trin drwy gyfrwng gwasanaethau sydd heb eu datganoli, megis yr heddlu, Timau Troseddau Ieuencid a'r llysoedd ieuencid. Casglodd y dylai fod gan Lywodraeth Cymru gyfrifoldeb gweinyddol hefyd dros gyfiawnder ieuencid, ac ystyried y cyfrifoldebau cysylltiedig a oedd ganddi eisoes. Yna, efallai y byddai polisïau'n cael eu hintegreiddio'n well.
- 10.3.11 Cytunwn â'r casgliad hwn ac felly credwn y dylid datganoli'r cyfrifoldeb gweinyddol dros ymdrin â throseddwr ifanc a'u hailsefydlu yn enwedig a chadw mewn cof y cysylltiadau clos sydd â gwasanaethau a ddarperir gan awdurdodau lleol. Nid oes lle i'r nifer fach o droseddwr ifanc sy'n cael eu hanfon i'w cadw dan glo yng Nghymru, ac felly, bydd angen rheoli'r troseddwr hyn drwy drefniadau trawsffiniol rhwng Cymru a Lloegr o dan system codi tâl priodol.
- 10.3.12 Byddai ychydig o oblygiadau ynghlwm wrth sefydlu system cyfiawnder ieuencid ar wahân yng Nghymru o ran costau, sef oddeutu £0.3 miliwn, yn ôl Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Mae'r costau hyn yn cynnwys costau gweinyddol gosod pobl ifanc o dan glo, costau sy'n gysylltiedig â gweithgarwch y Bwrdd yng Nghymru a goruchwyliaeth rheolwr gweithredol dros Fwrdd Cyfiawnder Ieuencid Cymru.

### **Carchardai a Phrawf**

- 10.3.13 Cyfrifoldeb y Gwasanaeth Cenedlaethol Rheoli Troseddwr yw oedolion sy'n troseddu ac sy'n cael dedfryd yn y gymuned neu ddedfryd dan glo. O fis Ebrill 2014 ymlaen, bydd gan y Gwasanaeth Gyfarwyddwr yng Nghymru i gydnabod ei berthynas â Llywodraeth Cymru. Bydd gan Gyfarwyddwr Cymru gyfrifoldeb dros y gwasanaethau prawf yng Nghymru (gan gynnwys cyfrifoldeb uniongyrchol am gyfnod prawf troseddwr difrifol) ac am y pedwar carchar sydd yng Nghymru ar hyn o bryd. Y sector preifat a fydd yn darparu gwasanaethau prawf ar gyfer troseddwr llai difrifol.
- 10.3.14 Ar hyn o bryd, mae gwasanaethau prawf yng Nghymru yn cael eu darparu o dan contract i Ymddiriedolaeth Prawf Cymru gan y Gwasanaeth Cenedlaethol Rheoli Troseddwr ar ran yr Ysgrifennydd Gwladol dros Gyfiawnder. Mae gwasanaethau prawf yng Nghymru yn costio oddeutu £56 miliwn, yn ôl tystiolaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Ni ddynodwyd unrhyw gostau ychwanegol a fyddai'n codi yn sgîl datganoli, ond petai contractau'n cael eu gwahanu ar ôl datganoli, fe allai costau godi sy'n gysylltiedig â diffyg arbedion maint.
- 10.3.15 Ar sail ein hegwyddorion, rydym yn credu y dylid datganoli trin ac ailsefydlu oedolion sy'n droseddwr yn y gymuned drwy'r gwasanaeth prawf i'r Cynulliad Cenedlaethol.<sup>94</sup> Byddai hyn yn golygu bod modd integreiddio'r gwaith yn well â meysydd sydd wedi'u datganoli eisoes a gwasanaethau sy'n hollbwysig er mwyn ailsefydlu troseddwr, gan gynnwys help i roi'r gorau i gamddefnyddio sylweddau, tai, addysg a hyfforddiant. Fodd bynnag, rydym yn nodi'r cysylltiadau cryf sydd rhwng y gwasanaeth carchardai a'r gwasanaeth prawf.

---

<sup>93</sup> Yr Athro Rod Morgan (2009) - *Adroddiad i Lywodraeth Cynulliad Cymru ynghylch Datganoli Cyfrifoldebau Cyfiawnder Ieuencid*

<sup>94</sup> Y gyfradd aildroseddu yng Nghymru yw 51.6 y cant, o'i chymharu â'r cyfartaledd yng Nghymru a Lloegr, sef 46.4 y cant fel a ddyfynwyd yn y *Western Mail* (12 Tachwedd 2013). *Welsh re-offending rate 'appalling'*

- 10.3.16 Gellir dadlau o blaid ac yn erbyn datganoli carchardai. Byddai datganoli carchardai'n golygu y gallai Llywodraeth Cymru roi polisiâu penodol i Gymru ar waith mewn meysydd megis mynd i'r afael ag aildroseddu a sicrhau llai o lithro yn ôl, er enghraifft drwy ddarparu addysg a hyfforddiant i oedolion mewn carchardai. Gellid sefydlu carchardai cymunedol yn agos at gartrefi troseddwy, gan ei gwneud yn haws eu hailgymathu i'r gymuned yn ogystal â'i gwneud hi'n haws i'w teuluoedd ymweld â hwy. Gellid darparu ar gyfer menywod sy'n cael eu carcharu yng Nghymru (nid oes darpariaeth o gwbl ar hyn o bryd) a gellid bod yn fwy sensitif i anghenion carcharorion Cymraeg eu hiaith. Mae'r Alban a Gogledd Iwerddon a llawer o wladwriaethau mewn systemau ffederal yn rheoli eu systemau carchardai eu hunain yn effeithiol. Byddai datganoli gwasanaethau prawf yn cryfhau'r achos o blaid datganoli'r carchardai.
- 10.3.17 Ar y llaw arall, mae'r gwasanaeth carchardai wedi'i hintegreiddio rhwng Cymru a Lloegr o ran ei drefniadau cynllunio a rheoli. At hynny, gallai ystâd carchardai hunangynhaliol yng Nghymru fod yn anhyblyg, gan olygu na fyddai mor rhwydd symud carcharorion rhwng sefydliadau ac y byddai mwy o angen rhagweld y niferoedd a'r mathau o leoedd mewn carchardai y byddai eu hangen yn y dyfodol. Petai'n hunangynhaliol, byddai hefyd yn ddud, a chofio y byddai gofyn adeiladu llety newydd i fenywod ac i garcharorion y mae angen eu cadw mewn carchardai diogel iawn.
- 10.3.18 Awgrymodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig wrthym, mewn model datganoli hunangynhaliol, mai costau ychwanegol darparu llety Categori A a llety i fenywod, yn ogystal â gorbenion ychwanegol gweithredu system carchardai ddatganoledig, fyddai cost untro o oddeutu £101.5 miliwn, ynghyd â chostau cynnal blynyddol ychwanegol o oddeutu £22.5 miliwn. Yn yr hinsawdd ariannol bresennol, credwn na ellid cyfiawnhau cymaint o gostau ychwanegol â hyn. Serch hynny, mae'r ffigurau hyn yn tybio y byddai gwasanaeth carchardai datganoledig yng Nghymru yn darparu ar gyfer holl garcharorion Cymru, ac na fyddai dim carcharorion o Loegr yn cael eu cadw yng Nghymru. Byddai hefyd yn bosibl sefydlu system codi tâl drawsffiniol, a fyddai'n golygu llawer llai o gostau ychwanegol.
- 10.3.19 Yn sicr, mae yna ddiffyg cyfatebiaeth rhwng nifer y lleoedd sydd ar gael mewn carchardai yng Nghymru a nifer y Cymry sy'n cael eu carcharu. Deallwn fod mwy o Gymry'n garcharorion yn Lloegr nag sydd o Saeson yn garcharorion yng Nghymru. Serch hynny, bydd y sefyllfa hon yn cael ei droi ar ei ben pan agorir y carchar newydd yn Wrecsam.
- 10.3.20 Rydym yn dadlau drwy'r adroddiad hwn nad yw datganoli o anghenraid yn golygu bod yn hunangynhaliol. Rydym yn sylweddoli y bydd angen sicrhau cydweithredu trawsffiniol, ac y byddai, hyd yn oed o dan system ddatganoledig, ddadl dros gadw rhai carcharorion o Gymru yn Lloegr a'r gwrthwyneb. Fel sy'n wir am y gwasanaeth iechyd, dylai fod yn bosibl sefydlu system codi tâl addas y byddai'r ddwy Lywodraeth yn cytuno arni. Er y byddai system o'r fath yn rhatach ac yn fwy ymarferol na system gwbl hunangynhaliol, byddai'n golygu na fyddai polisiâu Llywodraeth Cymru i ailsefydlu Cymry sy'n garcharorion ond yn berthnasol i'r Cymry hynny sy'n cael eu cadw mewn carchar yng Nghymru. Yn yr un modd, byddai Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gweld ei pholisiâu hithau i ailsefydlu carcharorion o Loegr yn cael eu rhoi ar waith ar gyfer y rheini a gedwir yn Lloegr yn unig.



- 10.3.21 Ar sail ein hegwyddorion, credwn fod dadl gref o blaid datganoli'r gwasanaeth carchardai, yn ogystal â'r gwasanaethau prawf. Ond rydym hefyd yn sylweddoli bod anawsterau ynghlwm wrth weithredu yn y maes hwn. Fel cam cyntaf, dylai'r ddwy Lywodraeth gynnal asesiad dichonoldeb ar y cyd, a'i gyhoeddi.<sup>95</sup>
- 10.3.22 Er gwaethaf hyn, credwn y dylid sefydlu mecanwaith ffurfiol i Weinidogion Cymru gyfrannu at ddatblygu polisiau ar gyfer rheoli oedolion sy'n troseddu. Rydym yn croesawu ymrwymiad Cyfarwyddwr newydd Gwasanaeth Cenedlaethol Rheoli Troseddwyd Cymru, i weithio gyda Llywodraeth Cymru ar addysg, hyfforddiant a gofal iechyd a ddarperir ar gyfer carcharorion yng Nghymru.

### **Gwasanaeth Erlyn y Goron**

- 10.3.23 Gwasanaeth Erlyn y Goron Cymru yw un o 13 adran ranbarthol y Gwasanaeth ac mae'r Gwasanaeth yn cydnabod "hunaniaeth unigryw" Cymru. Yn weinyddol, mae Gwasanaeth Erlyn y Goron Cymru'n hunangynhaliol i raddau helaeth. Serch hynny, ni ellir cael gwahaniaeth rhwng y polisi erlyn yng Nghymru a'r polisi erlyn yn Lloegr, ac rydym yn derbyn, hyd oni ddatganolir y gyfraith droseddol, mai gwan yw'r ddadl o blaid datganoli polisi erlyn. Os datganolir y gyfraith droseddol yn y dyfodol, yna, mae'r ddadl o blaid cael gwasanaeth erlyn ar wahân yng Nghymru, fel sydd yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, yn un gref.

### **Y Llysoedd**

- 10.3.24 Mae system y llysoedd eisoes wedi'i datganoli i raddau helaeth o safbwynt gweinyddol. Cyfrifoldeb Gwasanaeth Llysoedd a Thriwlynlysoedd Ei Mawrhydi (GLITEM) Cymru yw gweinyddu'r llysoedd a'r triwlynlysoedd trawsffiniol (h.y. heb eu datganoli) yng Nghymru. Cyfrifoldeb Llywodraeth Cymru yw gweinyddu'r triwlynlysoedd sydd wedi'u datganoli.
- 10.3.25 O dan yr Uchel Lys, gweinyddir cyfiawnder yng Nghymru gan lysoedd Cymru gydag ynadon (a benodir o blith pobl sy'n byw'n lleol) a barnwyr sy'n cael eu penodi i gylchdaith Cymru.<sup>96</sup> Ar lefel yr Uchel Lys, mae sawl cynllun wedi'u rhoi ar waith eisoes sydd i'w croesawu, a disgrifir enghraifft dda o un o'r rhain ym Mluch 10.4. Sefydlwyd Llys Masnachol, Llys Siawnsri a Llys Gweinyddol yng Nghymru. Bydd Adran Sifil ac Adran Droseddol y Llys Apêl yn eistedd yng Nghymru o bryd i'w gilydd, ac felly'r Uwch Dribiwnlys hefyd.

---

<sup>95</sup> Dylai'r astudiaeth hon gadw mewn cof y carchar newydd sydd yn yr arfaeth yn Wrecsam a'r cyfleoedd y gallai cynyddu'r capasiti fel hyn ei gynnig ar gyfer ad-drefnu'r gwasanaeth carchardai yng Nghymru.

<sup>96</sup> Penodir ynadon gan yr Arglwydd Ganghellor ar sail cyngor pwyllgorau cynghori lleol. Penodir barnwyr gan y Frenhines, ar sail argymhelliad yr Arglwydd Ganghellor ac yn dilyn proses ymgeisio deg ac agored a gynhelir gan y Comisiwn Penodiadau Barnwrol (corff cyhoeddus anadrannol gweithredol a noddir gan y Weinyddiaeth Cyfiawnder.)



#### **Blwch 10.4: Datganoli Gweinyddu'r Llysoedd yng Nghymru**

Mae'r ffordd y mae'r Llys Gweinyddol yn gweithio yng Nghymru yn enghraifft dda o sut y gellir datganoli'r llysoedd fwyfwy o safbwynt gweinyddol.<sup>97</sup>

Tan 1999, dim ond yn Llundain y gellid cychwyn a gwrandio achosion y Llys Gweinyddol. Yn ystod y 10 mlynedd diwethaf, cymerwyd camau pendant i sicrhau bod modd cychwyn hawliadau yn y Llys Gweinyddol, eu rheoli a'u gwrandio y tu allan i Lundain; ac, yn benodol, bod penderfyniadau sy'n effeithio ar bobl yng Nghymru yn cael eu gweinyddu a'u gwrandio yng Nghymru.

Ym mis Ebrill 2009, sefydlwyd swyddfa ar wahân i'r Llys Gweinyddol yng Nghaerdydd, a oedd yn gallu cychwyn a rheoli hawliadau'r Llys Gweinyddol. Pwrpas y swyddfa yw galluogi holl achosion y Llys Gweinyddol i gael eu cychwyn, eu gweinyddu a'u gwrandio yng Nghymru, ac eithrio hawliadau sydd mewn dosbarthiadau cul eithriedig (e.e. achosion terfysgaeth, estraddodi ac achosion dan y Ddeddf Enillion Troseddau).

Yn 2012, cyhoeddodd Llywydd Mainc y Frenhines ar y pryd, brotocol trosglwyddo er mwyn sicrhau, ar lefel drefniadaeth, y byddai hawliadau o Gymru yn cael eu trosglwyddo i'r Llys Gweinyddol yng Nghymru ym mhob amgylchiad heblaw am rai eithriadol.

Ategir y cyfarwyddyd ymarfer a'r protocol hefyd gan ganllawiau polisi a gyhoeddwyd gan y Llys Gweinyddol yng Nghymru sy'n dweud, oni fydd amgylchiadau eithriadol, y bydd hawliadau sydd â chysylltiad â Gogledd Cymru, yn cael eu gwrandio yn y gogledd. Yn wahanol i ranbarthau Lloegr, er bod y rhan fwyaf o achosion Cymru yn cael eu gwrandio yng Nghanolfan Cyfiawnder Sifil Caerdydd, mae'r Llys Gweinyddol yng Nghaerdydd gan amlaf yn barod i eistedd y tu allan i'w brif ganolfan, ac mae'n gwrandio achosion mewn lleoliadau ledled Cymru.

10.3.26 Credwn mai yng Nghymru y dylid gwrandio achosion ar bob lefel sy'n codi yng Nghymru, neu sy'n cynnwys partïon o Gymru, yng Nghymru oni bai fod y partïon yn dewis fel arall. Mae problem benodol gydag achosion sy'n ymwneud â chyfreithiau nad ydynt ond yn berthnasol yng Nghymru.<sup>98</sup>

10.3.27 Felly, credwn y dylai gwahanol adrannau'r Uchel Lys eistedd yn rheolaidd yng Nghymru i wrando achosion sy'n codi yng Nghymru. Gallai fod o fudd sefydlu un o swyddfeydd yr Uchel Lys yng Nghymru i gydlynu eisteddiadau'r Uchel Lys yng Nghymru.<sup>99</sup> Credwn hefyd na ddylid ond dyrannu barnwyr yr Uchel Lys i eistedd yng Nghymru os byddant yn bodloni'r Arglwydd Brif Ustus eu bod yn deall gofynion unigryw Cymru a chyfraith Cymru. Yn yr un modd, dylai adrannau'r Llys Apêl barhau i eistedd yng Nghymru, a gwneud hynny'n rheolaidd, i wrando achosion sy'n codi yng Nghymru.<sup>100</sup> Credwn hefyd na ddylid ond

<sup>97</sup> Nodyn gan y farnwriaeth Hydref 2013.

<sup>98</sup> Yn dechnegol, mae chyfreithiau sy'n cael eu pasio gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru yn rhan o gyfraith Cymru a Lloegr er, yn gyffredinol, dim ond yng Nghymru y maent yn berthnasol ac felly fe'u gelwir yn gyfreithiau Cymru

<sup>99</sup> Fel yr awgrymodd Pwyllgor Cymru Cyngor y Barnwyr i Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn 2012

<sup>100</sup> Awgrymodd Pwyllgor Cymru Cyngor y Barnwyr y dylid hefyd sefydlu swyddfa'r Llys Apêl yng Nghaerdydd i gydlynu rhagor o eisteddiadau gan y Llys Apêl yng Nghymru

dyrannu barnwyr y Llys Apêl i eistedd yng Nghymru os byddant yn bodloni'r Arglwydd Brif Ustus eu bod yn deall gofynion unigryw Cymru a chyfraith Cymru. Er mai yn Llundain y bydd y Goruchaf Lys yn eistedd fel rheol, deallwn fod y Llys hefyd yn barod i eistedd yng Nghaerdydd pan fydd hynny'n briodol, ac rydym yn croesawu hyn yn fawr.

- 10.3.28 O dan Ddeddf yr Iaith Gymraeg 1993, rhaid trin y Gymraeg ar sail gyfartal wrth weinyddu cyfiawnder yng Nghymru, ac mae cyfarwyddiadau ymarfer a chanllawiau eraill a ddatblygwyd gan y farnwriaeth yng Nghymru yn sicrhau bod Llysoedd Sifil, Teulu a Throseddol yn rhoi egwyddorion y Ddeddf ar waith ar lefel ymarferol. Mae'r Coleg Barnwrol yn gweithio gydag Uned Iaith Gymraeg Gwasanaeth Llysoedd a Thriwlynlysoedd EM i ddarparu hyfforddiant yn Gymraeg er mwyn sicrhau bod rhagor o farnwyr Cymraeg sydd wedi'u hyfforddi'n briodol ar gael. Credwn y dylai fod rhagor o fecanweithiau i sicrhau bod barnwyr ar bob lefel sy'n gymwys i wrando achosion yn y Gymraeg.
- 10.3.29 Mewn egwyddor, credwn hefyd y dylai diffynyddion, apelyddion neu bleintyddion sy'n hanu o Gymru ac sy'n dymuno defnyddio'r Gymraeg mewn achos llys a drosglwyddwyd i Loegr gael gwneud hynny, fel y gallant eisoes ei wneud mewn achosion sy'n cael eu gwrandao yng Nghymru. Rydym yn cydnabod bod angen meddwl rhagor am y manylion, gan gynnwys sefyllfaoedd lle na fydd y partïon i gyd yn cytuno, yn ogystal ag ystyried mater cost-efeithiolrwydd a'r adnoddau sydd ar gael.
- 10.3.30 Y tu hwnt i ddatganoli gweinyddol, rydym hefyd wedi ystyried a ddylid datganoli'r cyfrifoldeb am system y llysoedd a'r farnwriaeth i Lywodraeth Cymru, a fyddai'n creu, yn ôl rhai, awdurdodaeth ar wahân i Gymru.<sup>101</sup> Sylweddolwn nad yw'n beth cyffredin gweld gwladwriaeth ddatganoledig neu ranbarth sydd â phwerau i ddeddfu ond sydd heb ei system llysoedd ei hun lle y gwrandewir achosion sy'n ymwneud â'r cyfreithiau hynny, er nad dim ond â chyfreithiau datganoledig y bydd llysoedd datganoledig yn gorfod ymdrin: yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, mae systemau'r llysoedd wedi'u datganoli a'r rheini'n ymdrin yn gyfforddus â chyfraith sydd wedi'i datganoli yn ogystal ag â chyfraith sydd heb ei datganoli.
- 10.3.31 Mae yma ddau fater gwahanol. Y cyntaf yw a ddylid trosglwyddo gweinyddiaeth y llysoedd yng Nghymru i Lywodraeth Cymru. Er y byddai manteision amlwg o ddatganoli gweinyddiaeth y llysoedd, gan roi cyfle i ddarpariaeth y llysoedd, er enghraifft, adlewyrchu anghenion Cymru, byddai'n golygu costau sylweddol. Yn ôl Llywodraeth y Deyrnas Unedig, byddai gwasanaeth llysoedd datganoledig yn costio oddeutu £10m yn ychwanegol, a'r costau hynny'n cynnwys yn bennaf gostau'r system TG a chostau cymorth, ar ben cost bresennol GLITEM Cymru, sef oddeutu £70 miliwn.
- 10.3.32 Yr ail fater yw a ddylai Cymru gael barnwriaeth ar wahân a phroffesiwn cyfreithiol ar wahân. O ran barnwriaeth ddatganoledig, byddai'r costau'n gyfyngedig. Yn ôl Llywodraeth y Deyrnas Unedig, cyfanswm cost ychwanegol gweithredu Swyddfa Farnwrol ar wahân fyddai oddeutu £1.5 miliwn, a chost swyddogaethau penodiadau barnwrol a chwynion ar wahân fyddai oddeutu £0.5m.

---

<sup>101</sup> Ystyriwyd mater awdurdodaeth ar wahân i Gymru yn fanylach mewn adroddiad gan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Rhagfyr 2012) *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru*.

- 10.3.33 Y brif ddadl yma yw y dylid cael barnwriaeth a phroffesiwn cyfreithiol datganoledig ar wahân oherwydd bod cyfreithiau ar wahân ar waith yng Nghymru. Ar hyn o bryd, nid oes llawer o wahaniaeth rhwng y gyfraith yng Nghymru a'r gyfraith yn Lloegr. Serch hynny, wrth gyflwyno rhagor o gyfreithiau yng Nghymru, wrth i San Steffan basio rhagor o gyfreithiau sy'n berthnasol i Loegr yn unig, ac wrth i weinyddiaeth y llysoedd gael ei datganoli fwyfwy, cryfhau a wnaiff y ddadl o blaid barnwriaeth Gymreig.
- 10.3.34 Er bod gan yr Alban a Gogledd Iwerddon eu barnwriaethau eu hunain, mae hefyd yn bosibl rhannu barnwriaeth: mae rhai o wledydd y Gymanwlad yn dal i ddefnyddio'r Goruchaf Lys yn llys apêl terfynol, a bydd Barnwyr o'r Deyrnas Unedig yn eistedd yn uwch lysoedd Ynysoedd y Sianel, er enghraifft. Mae'n amlwg bod cael cronfa ehangach o arbenigedd o fantais. Os bydd ein hargymhellion ynglŷn â datganoli gweinyddiaeth y llysoedd yn cael eu rhoi ar waith, ni welwn fawr o fantais ar unwaith o greu barnwriaeth ar wahân i Gymru.
- 10.3.35 O ran y proffesiwn cyfreithiol, bydd pobl yn defnyddio cyfreithwyr sy'n brofiadol yn y gyfraith dan sylw, ac felly, byddant yn debygol o ddefnyddio cyfreithwyr sydd â phrofiad o gyfraith Cymru ar gyfer achosion perthnasol yng Nghymru, er bod y dystiolaeth a gawsom yn awgrymu bod lle eto i ddatblygu rhagor ar broffesiwn cyfreithiol cynhenid cryf yng Nghymru. Nid oes angen creu proffesiwn cyfreithiol ar wahân er mwyn cyflawni hyn. Byddai anfanteision posibl hefyd i gyfreithwyr yng Nghymru sy'n cynrychioli cleientiaid yn Lloegr petai'r proffesiynau cyfreithiol ar wahân, hyd yn oed petai llawer o gyfreithwyr yn gymwys yn y ddwy awdurdodaeth.
- 10.3.36 Felly, nid ydym wedi ein hargyhoeddi bod dadl o blaid datganoli system y llysoedd na chreu barnwriaeth a phroffesiwn cyfreithiol i Gymru ar hyn o bryd. Sylweddolwn hefyd, ar sail ein harolwg barn, nad oes llawer o awydd ymhlith y cyhoedd i weld datganoli yn y maes hwn. Serch hynny, oherwydd bod corff ar wahân o gyfraith Cymru y bydd angen ei weinyddu'n ddigonol, mae system llysoedd ar wahân i Gymru a barnwriaeth ar wahân i Gymru yn rhywbeth y bydd yn rhaid ei ystyried yn y dyfodol. Rydym yn argymhell y dylai'r ddwy Lywodraeth adolygu'r dadleuon ynglŷn â hyn o fewn y deng mlynedd nesaf.

### **Polisi dedfrydu**

- 10.3.37 Nid ydym yn argymhell y dylid cael polisiau neu ganllawiau dedfrydu gwahanol yng Nghymru a Lloegr ar gyfer yr un troseddau oni caiff neu hyd nes y caiff y gyfraith droseddol ei datganoli'n llawn i Gymru.

### **Y Goruchaf Lys**

- 10.3.38 Mae'r Alban a Gogledd Iwerddon wedi'u cynrychioli ar fainc y Goruchaf Lys. Clywsom y ddadl y dylai fod, yn yr un modd, o leiaf un barnwr yn y Goruchaf Lys sydd â gwybodaeth benodol a dealltwriaeth o ofynion gwahanol Cymru a chyfraith Cymru. Nodwn fod Llywydd y Goruchaf Lys eisoes wedi cyhoeddi y bydd panel y Goruchaf Lys, os oes modd, mewn unrhyw wrandawriad sy'n ymwneud â materion sy'n gysylltiedig â datganoli yng Nghymru, yn cynnwys barnwr sydd â phrofiad o Gymru a gwybodaeth benodol amdani. Byddem yn hoffi gweld hyn yn mynd gam ymhellach, ac felly rydym yn argymhell y dylai fod yn ofyniad i un aelod o'r Goruchaf Lys fod â phrofiad o Gymru a gwybodaeth am ei gofynion. Rydym eisoes wedi croesawu parodrwydd y Goruchaf Lys i eistedd yng Nghymru.

### **Tribiwnlysoedd**

- 10.3.39 Mae'r Tribiwnlysoedd yn ffordd bwysig i ddinasyddion gael iawn ac maent yn effeithio ar gyfran sylweddol o'r boblogaeth, yn uniongyrchol neu'n anuniongyrchol. Mae rhai tribiwnlysoedd yng Nghymru yn gweithredu mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli, ac eraill yn gweithredu ar sail Cymru a Lloegr neu Brydain Fawr. Gweinidogion Cymru ddylai fod yn 'awdurdod cyfrifol' o hyd am weinyddu a rheoli'r tribiwnlysoedd Cymreig. Dylid ystyried y ffordd orau o ddarparu cymorth gweinyddol, ac, yn unol â'n hargymhellion mewn meysydd eraill yn ein hadroddiad, fe allai'r cymorth hwn gael 'brynu' o'r tu allan, ond gan gadw'r llinellau cyfrifoldeb. Sylwn fod Llywodraeth Cymru ar hyn o bryd yn adolygu sut mae'r tribiwnlysoedd datganoledig yn gweithio.
- 10.3.40 Dylid sicrhau bod y berthynas rhwng tribiwnlysoedd Cymru a'r rhai sy'n gweithredu ar sail Cymru a Lloegr neu Brydain Fawr yn glir ac yn gydlynol. A dylid sicrhau bod materion megis hyfforddi ac effaith penderfyniadau yn San Steffan ar drefniadaeth y tribiwnlysoedd yn cael eu cydlynu. Dylid hefyd sicrhau prosesau penodi, talu a disgyblu cyson, a'r rheini'n amlwg yn annibynnol ar y llywodraeth: mae annibyniaeth y farnwriaeth yr un mor hanfodol yng ngwasanaeth y tribiwnlysoedd ag ydyw mewn llysoedd eraill.

### **Cymorth Cyfreithiol**

- 10.3.41 Roedd rhai'n awgrymu yn eu tystiolaeth y dylid datganoli'r cyfrifoldeb am Gymorth Cyfreithiol, fel y mae wedi'i ddatganoli yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon. Petai cymorth cyfreithiol yn cael ei ddatganoli, byddai tua £110m yn cael ei drosglwyddo yn ogystal ag oddeutu £5m y flwyddyn yn sgîl colli arbedion maint.
- 10.3.42 Credwn ei bod yn bwysig bod y gyfraith ar gael i'r un graddau i bobl Cymru ag i bobl Lloegr, ac felly, na ddylid datganoli Cymorth Cyfreithiol nes bod y system gyfreithiol o bosibl yn cael ei datganoli ar raddfa ehangach. Rydym wedi clywed rhai'n poeni bod amgylchiadau Cymru, ei natur wledig a'r Gymraeg yn benodol, heb gael eu hystyried yn iawn wrth ddiwygio cymorth cyfreithiol. Credwn y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig ymgynghori'n llawn â Llywodraeth Cymru ac â rhanddeiliaid allweddol eraill er mwyn sicrhau bod y system cymorth cyfreithiol yn gweithio mewn ffordd sy'n adlewyrchu amgylchiadau Cymru.

### **Diwygio'r gyfraith a hygyrchedd y gyfraith**

- 10.3.43 Effaith rhoi Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ar waith yw y bydd y gyfraith a fydd yn berthnasol yng Nghymru ac yn Lloegr yn ymwahanu fwyfwy. Mae i hyn oblygiadau pwysig o ran diwygio'r gyfraith. Mae'n sicr y bydd nodweddion penodol ynghlwm wrth ofynion diwygio'r gyfraith mewn Cymru ddatganoledig sydd â'i phwerau deddfwriaethol hi ei hun. Rydym yn croesawu'r cydweithio rhwng Comisiwn y Gyfraith, Llywodraeth y Deyrnas Unedig, a Llywodraeth Cymru yng nghyswllt y materion hyn.
- 10.3.44 Ar hyn o bryd, nid yw Gweinidogion Cymru yn gallu cynnig prosiectau diwygio'r gyfraith i Gomisiwn y Gyfraith yn y gobaith o wella effeithiolrwydd a chydlyniant y cyfreithiau sy'n berthnasol yng Nghymru. Rydym yn cael ar ddeall, gyda chefnogaeth y Cwnsler Cyffredinol, fod Comisiwn y Gyfraith wedi cynnig i Ysgrifennydd Gwlad Cymru y dylid sicrhau'r un canlyniadau drwy orchymyn trosglwyddo swyddogaethau o dan adran 58 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, fel y gallai Llywodraeth Cymru gynnig prosiectau diwygio'r

gyfraith i Gomisiwn y Gyfraith ar sail debyg i'r hyn a wnaiff Gweinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Rydym yn cytuno.<sup>102</sup>

- 10.3.45 Yn ôl nifer o gyflwyniadau a gyflwynwyd inni mae anhawsterau'n codi weithiau wrth geisio sefydlu beth yw'r gyfraith sy'n berthnasol yng Nghymru. Mae Senedd y Deyrnas Unedig a'r Cynulliad Cenedlaethol wedi gwneud cyfreithiau i Gymru, ac mae cyfreithiau sydd wedi'u gwneud gan y naill wedi'u diwygio gan y llall, gydag offerynnau statudol weithiau'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol gan gymhlethu'r darlun eto fyth. Mae'n bwysig bod cyfraith yn hygyrch i ymarferwyr ac i ddinasyddion. Rydym yn argymhell y dylid ceisio mecanwaith i sicrhau bod y gyfraith ddiweddaraf sy'n berthnasol i Gymru yn cael ei chyhoeddi yn ddi-oed, ac y dylid ymgymryd â rhaglen i'w chydgrynhoi. Byddai gan Gomisiwn y Gyfraith ran amhrisiadwy yn y broses hon.
- 10.3.46 Agwedd arall ar sicrhau bod y gyfraith ar gael yn rhwydd i bobl yw ei bod mor glir ac mor syml ag sy'n bosibl. Mae'r ffaith bod pwerau sylfaenol ar gael yng Nghymru yn gyfle i ddrafftio cyfraith ar ffurf sy'n rhwydd ei deall. Rydym yn gobeithio y gwnaiff Llywodraeth Cymru achub ar y cyfle hwn.

### **Cydweithio**

- 10.3.47 Rydym wedi awgrymu mewn manau eraill y dylid sicrhau gwell cysylltu rhwng Gweinidogion y Deyrnas Unedig a'r Cynulliad Cenedlaethol, ac enghraifft arall o hynny yw y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig adrodd bob yn hyn a hyn, gan ymgynghori â Llywodraeth Cymru, i Senedd y Deyrnas Unedig ac i'r Cynulliad Cenedlaethol, ynglŷn â sut mae'r mynediad at gyfiawnder yn gwella yng Nghymru.
- 10.3.48 Byddai o fudd cynnal trafodaethau rheolaidd rhwng Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr a Gweinidogion Cymru am weinyddu cyfiawnder yng Nghymru.

### **Amserlen**

- 10.3.49 Mae Blwch 10.5 yn cynnig amserlen ar gyfer bwrw ymlaen â datganoli plismona a chyfiawnder yng Nghymru.

#### **Blwch 10.5: Amserlen ar gyfer datganoli plismona a'r system cyfiawnder**

Awgrymir yr amserlen isod ar gyfer datganoli plismona a chyfiawnder:

2017: datganoli'r system cyfiawnder ieuencid

2017: datganoli'r heddlu

2019: adolygu datganoli'r carchardai a'r gwasanaeth prawf

Yn barhaus; datganoli system gweinyddu'r llysoedd

Erbyn 2025: adolygu datganoli agweddau deddfwriaethol system y llysoedd, y farnwriaeth, cymorth cyfreithiol a Gwasanaeth Erlyn y Goron.

<sup>102</sup> Roedd tystiolaeth Comisiwn y Gyfraith yn tynnu ein sylw at bedwar peth: diweddarau ei goncordat â Llywodraeth Cymru; y diffyg y rhoddwyd sylw iddo ym mharagraff 10.3.44; ymgynghori â Llywodraeth Cymru ynglŷn â rhaglen Diwygio'r Gyfraith; a chreu Pwyllgor Ymgynghorol i Gymru. Rydym yn croesawu'r datblygiadau hyn. Mae Cymal 21 o fersiwn ddrafft Bil Cymru a gyhoeddwyd ym mis Rhagfyr 2013 yn cyfeirio at y berthynas rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith a byddai'n golygu bod modd iddynt, fel yr ydym yn ei argymhell, gyflwyno cynigion ynghylch prosiectau diwygio'r gyfraith.

### ***Pwysigrwydd economaidd y sector cyfreithiol yng Nghymru***

10.3.50 Roedd y dystiolaeth a gyflwynwyd inni'n pwysleisio pwysigrwydd economaidd datblygu sector cyfreithiol cryf yng Nghymru gan gynnwys: y cyfle y mae datganoli'n ei gynnig i ysgolion y gyfraith yng Nghymru; bod angen proffesiwn cyfreithiol cynhenid sy'n tyfu, er mwyn i'r llysoedd fod yn llai dibynnol ar gyfreithwyr o'r tu allan i Gymru; rôl ehangach proffesiwn cyfreithiol cryf yng Nghymru yn datblygu ffurflywodraeth economaidd a sifil Cymru; a phwysigrwydd sector cyfreithiol yng Nghymru sy'n edrych tuag allan ac yn chwarae ei ran lawn yn y Deyrnas Unedig ac yn rhyngwladol. Rydym yn cytuno â'r pwyntiau hyn i gyd, ac mae ein hargymhellion yn rhoi sylw iddynt. Dylai'r ddwy Lywodraeth, y proffesiynau a'r prifysgolion gydweithio i ddatblygu sector cyfreithiol cryf a chystadleuol yng Nghymru, gan weld beth yw manteision cymharol Cymru ac adeiladu arnynt.

### ***Bwrdd cyfiawnder troseddol i Gymru***

10.3.51 Er mwyn sicrhau'r budd mwyaf posibl yn sgîl datganoli'r heddlu a meysydd eraill yn y system cyfiawnder, rydym yn argymhell y dylid sefydlu Bwrdd Cyfiawnder Troseddol Cymru, gan ddwyn ynghyd y ddwy Lywodraeth a'u hasiantaethau perthnasol er mwyn i bawb sy'n ymwneud â'r sector cyfiawnder troseddol yng Nghymru gydweithio'n effeithiol. Byddai'r Bwrdd yr ydym yn ei gynnig yn seilio'i waith ar arferion gorau Bwrdd Cyfiawnder Troseddol presennol Cymru a Lloegr a'r cyrff cyfatebol yn yr Alban a Gogledd Iwerddon a byddai angen iddo ystyried sut orau y gallai ei drafodaethau arwain at system cyfiawnder troseddol sy'n gwasanaethu dinasyddion Cymru.

#### **Argymhellion**

- A.25 Dylid datganoli'r trefniadau ar gyfer ymdrin â throseddwr ifanc a'u hailsefydlu.
- A.26 O ran y gwasanaeth prawf a'r gwasanaeth carchardai:
- a. mae achos argyhoeddiadol dros ddatganoli'r gwasanaeth carchardai, yn ogystal â'r gwasanaeth prawf, er ein bod hefyd yn cydnabod yr anawsterau i weithredu yn y maes hwn. Dylai'r ddwy Lywodraeth gynnal astudiaeth ar y cyd ar ddichonolrwydd gweithredu, a'i chyhoeddi; ac
  - b. yn y cyfamser, rydym yn awgrymu y dylid sefydlu mecanwaith ffurfiol i alluogi Gweinidogion Cymru gyfrannu at ddatblygu polisiau ym maes rheoli oedolion sy'n troseddu.
- A.27 Dylid datganoli rhagor ar weinyddiaeth system y llysoedd, yn cynnwys trwy'r ffyrdd canlynol:
- a. dylai gwahanol adrannau'r Uchel Lys eistedd yn rheolaidd yng Nghymru i wrando ar achosion sy'n codi yng Nghymru, ac eithrio achosion arbenigol iawn;
  - b. dylid sefydlu swyddfa Uchel Lys yng Nghymru i gydlynu eisteddiadau'r Uchel Lys yng Nghymru;



- c. dylai adrannau'r Llys Apêl barhau i eistedd yng Nghymru, a gwneud hynny'n rheolaidd, i wrando ar achosion sy'n codi yng Nghymru; a
  - d. ni ddylid ond dyrannu barnwyr y Llys Apêl i eistedd yng Nghymru os byddant yn bodloni'r Arglwydd Brif Ustus eu bod yn deall gofynion unigryw Cymru.
- A.28 O fewn deng mlynedd, dylid adolygu'r achos dros datganoli gwasanaeth y llysoedd, dedfrydu, cymorth cyfreithiol, Gwasanaeth Erllyn y Goron a'r farnwriaeth i'r Cynulliad Cenedlaethol.
- A.29 Dylai fod o leiaf un barnwr yng Ngoruchaf Lys y Deyrnas Unedig sydd â gwybodaeth a dealltwriaeth benodol o ofynion unigryw Cymru.
- A.30 Dylai Gweinidogion Cymru barhau i gael cymhwysedd dros y tribiwnlysoedd mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli; a dylai'r berthynas rhwng y tribiwnlysoedd sydd wedi'u datganoli a'r rhai sydd heb eu datganoli fod yn glir ac yn gydlynol; dylai'r broses benodi, hyfforddi a'r telerau ac amodau cyflogaeth fod yn gyson, a dylai'r tribiwnlysoedd gael eu gweld yn gyrrff sy'n annibynnol ar y llywodraeth.
- A.31 Hyd nes y caiff ac oni chaiff cymorth cyfreithiol ei ddatganoli, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig ymgynghori'n llawn â Llywodraeth Cymru ac â rhanddeiliaid eraill er mwyn sicrhau bod y system cymorth cyfreithiol yn gweithio mewn ffordd sy'n adlewyrchu amgylchiadau Cymru.
- A.32 Dylai Gweinidogion Cymru allu cynnig prosiectau diwygio'r gyfraith i Gomisiwn y Gyfraith ar sail debyg i'r ffordd y bydd Gweinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gwneud hynny.
- A.33 Dylid ei gwneud yn haws cael gafael ar yr holl ddeddfwriaeth mewn meysydd lle mae'r pwerau wedi'u datganoli drwy gyhoeddi'r corff o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru wedi'i grynhoi mewn un lle.
- A.34 Gan ymgynghori â Llywodraeth Cymru, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig gyflwyno adroddiad yn achlysurol i Senedd y Deyrnas Unedig ac i'r Cynulliad Cenedlaethol ynglŷn â sut mae mynediad at gyfiawnder yn gwella yng Nghymru. Dylid cynnal deialog reolaidd rhwng Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr a Gweinidogion Cymru am weinyddu cyfiawnder yng Nghymru.
- A.35 Dylid creu Bwrdd Cyfiawnder Troseddol Cymru, a fyddai'n dwyn ynghyd y ddwy Lywodraeth a'u hasiantaethau perthnasol.

## 10.4 CRYNODEB

- 10.4.1 Roedd y rhan fwyaf o'r dystiolaeth a gawsom o blaid datganoli plismona, yn unol â datganoli gwasanaethau cyhoeddus eraill yng Nghymru. Byddai datganoli'n sicrhau gwell cysondeb rhwng polisïau ar gyfer mynd i'r afael â throeddu ac ag achosion troeddu; byddai'n cysylltu'r atebolrwydd am bolisïau â'r ariannu; a byddai'n hwyluso polisïau plismona sydd yn fwy cydnaws ag amgylchiadau Cymru.
- 10.4.2 Ein casgliad yw y dylid datganoli plismona. Serch hynny, dylai cyfrifoldebau sy'n gysylltiedig â'r Asiantaeth Troeddu Cenedlaethol a phensiynau barhau heb eu datganoli, a phwerau yng nghyswllt arestio, holi a chyhuddo pobl a amheuir yn yr un modd, oni chaiff a hyd nes y caiff y gyfraith droseddol ei datganoli.
- 10.4.3 Credwn nad oes consensws eang o blaid datganoli'r system cyfiawnder yn ei chrynswth ar hyn o bryd. Serch hynny, dylid datganoli'r system cyfiawnder ieuencid, ac ystyried ei chysylltiad agos â llywodraeth leol ac â swyddogaethau eraill sydd wedi'u datganoli. Ar ôl datganoli plismona, dylid adolygu'r ddadl ynghylch datganoli'r gwasanaeth prawf a'r gwasanaeth carchardai.
- 10.4.4 Mae dadl hefyd o blaid datganoli rhagor ar system weinyddol y llysoedd a'r farnwriaeth, yn enwedig wrth i gyfraith Cymru ddatblygu a dylid adolygu'r ddadl ynghylch datganoli deddfwriaethol o fewn deng mlynedd.
- 10.4.5 Rydym yn canolbwyntio ar sicrhau bod cyfiawnder yn hygyrch yng Nghymru. Yn y cyddestun hwn, mae'n bwysig bod pobl yn deall y gyfraith yn well yng Nghymru, honno sy'n cael ei gwneud gan Senedd y Deyrnas Unedig a chan y Cynulliad Cenedlaethol. Rydym yn argymhell trefn sy'n galluogi pobl i gyflwyno prosiectau diwygio'r gyfraith i Gomisiwn y Gyfraith a chyhoeddi a chydgrynhoi'r gyfraith yng Nghymru er mwyn meithrin y ddealltwriaeth hon.
- 10.4.6 Rydym yn gwneud nifer o argymhellion eraill ar gyfer gwella'r system cyfiawnder, gan gynnwys creu Bwrdd Cyfiawnder Troeddol i Gymru.

# Pennod 11 - Iechyd a nawdd cymdeithasol

## 11.1 GOLWG GYFFREDINOL

11.1.1 Yn y bennod hon, rydym yn sôn am y trefniadau datganoli presennol ar gyfer ar iechyd a nawdd cymdeithasol, yn rhoi braslun o'r dystiolaeth a gyflwynwyd inni ac yn defnyddio ein hegwyddorion i bwysu a mesur a ddylid newid unrhyw beth yn y maes hwn.

## 11.2 IECHYD

### *Y sefyllfa bresennol*

11.2.1 Mae cymhwysedd deddfwriaethol wedi'i ddatganoli i Gynulliad Cenedlaethol Cymru dros agweddau helaeth ar iechyd. Mae hyn yn cynnwys hybu iechyd, atal clefydau, afiechyd, anafiadau, anabledd ac anhwylderau meddyliol, eu trin a'u lliniaru, a rheoli clefydau, cynllunio teulu, darparu gwasanaethau iechyd (gan gynnwys gwasanaethau a chyfleusterau meddygol, deintyddol, ophthalmig, fferyllol ac ategol), llywodraethu clinigol a safonau gofal iechyd, a threfniadaeth ac ariannu'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol.

11.2.2 Mae Senedd y Deyrnas Unedig yn dal yn gyfrifol am nifer o feysydd, gan gynnwys erthyly, geneteg ddynol, ffrwythlonni dynol, embryoleg ddynol, a threfniadau benthyg croth, rheoleiddio gweithwyr iechyd proffesiynol, meddygyniaethau dynol a chynhyrchion meddyginiaethol, gan gynnwys awdurdodi defnyddio a rheoleiddio prisiau a safonau a phrofi sylweddau biolegol a bwydydd lles. Mae gan Weinidogion Cymru ychydig o swyddogaethau gweithrediaeth yn y meysydd hyn megis erthyly, meddyginiaeth a galluedd meddyliol.

11.2.3 Sefydlwyd protocol rhwng Llywodraeth Cymru ac Adran Iechyd Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar gyfer comisiynu gofal iechyd trawsffiniol yn 2005. Mae hwn wedi cael ei adolygu bob blwyddyn neu bob dwy flynedd. Mae protocol wedi'i ddiweddararu wedi'i gyhoeddi'n ddiweddar.

### **Blwch 11.1: Tystiolaeth am iechyd**

Yn ein harolwg barn, dywedodd 70 y cant y dylai iechyd gael ei reoli gan y Cynulliad Cenedlaethol, ac roedd 27 y cant o blaid dychwelyd y cyfrifoldeb i San Steffan, y lefel uchaf o gefnogaeth i'r opsiwn hwn ar draws yr holl feysydd sydd wedi'u datganoli. Yn ein holiaduron, roedd 63 y cant o blaid sefyllfa lle byddai'r Cynulliad Cenedlaethol yn rheoli iechyd.

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig *'Yn ei hanfod, mae iechyd yn bwnc sydd wedi'i ddatganoli, er bod rhai agweddau penodol sydd heb eu datganoli lle mae wedi bod yn synhwyrol mynd ati ar sail y Deyrnas Unedig neu Brydain Fawr gyfan. Am resymau hanesyddol, mae ffin datganoli Cymru ym maes iechyd yn wahanol i'r ffin yn yr Alban (lle mae rhai agweddau ar reoleiddio gweithwyr iechyd proffesiynol wedi'u*

datganoli) ac yng Ngogledd Iwerddon (lle mae deddfwriaeth wahanol ar waith, yng nghyswllt erthylu er enghraifft).

*'Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig am weld cydweithredu cryf rhwng y GIG yn Lloegr a'r GIG yng Nghymru. Mae Protocol Gofal Iechyd Trawsffiniol wedi bod ar waith ers sawl blwyddyn. Mae'n egluro'r trefniadau i glaf sy'n byw ar y naill ochr i'r ffin ac sydd wedi'i gofrestru â meddyg teulu ar yr ochr arall, neu sy'n cael triniaeth ddewisol mewn ysbyty.'*

Yn ei thystiolaeth hithau, cynigiodd Lywodraeth Cymru 'Dylai Iechyd a'r Gwasanaethau Iechyd barhau i fod yn faterion ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, ond dylai'r eithriadau a restrir dan y maes Iechyd yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (er enghraifft, Erthyliaid, Genetig Ddynol a materion cysylltiedig, a Senotrawsblaniad) ar y cyfan fod yn faterion a Gedwir yn Senedd y DU'.

Credai Gwir Gymru 'Rhaid sicrhau'r arbenigedd meddygol gorau un a bod staff meddygol yn gallu symud yn deg rhwng Cymru a Lloegr; er mwyn cyflawni hyn, dylid canfod ffordd o oruchwyllo'r holl driniaethau mewn ysbytai ar lefel y Deyrnas Unedig. Dylid adfer yr hyn sydd ar hyn o bryd yn gasgliad o wasanaethau rhanbarthol amrywiol yn Wasanaeth Iechyd Gwladol go iawn sy'n cael ei oruchwyllo drwyddo draw gan Senedd y Deyrnas Unedig'.

Dywedodd Gofal 'Mae Mesur Iechyd Meddwl (Cymru), strategaeth iechyd a lles meddyliol newydd Llywodraeth Cymru - Law yn Llaw at Iechyd Meddwl, a'r penderfyniad i neilltuo arian Cefnogi Pobl i gyd yn enghreifftiau o ddeddfwriaeth a pholisïau penodol i Gymru sydd o fudd i'r bobl yr ydym yn gefn iddynt. Felly, credwn yn gryf y dylai iechyd a gofal cymdeithasol barhau'n gyfrifoldeb i Gynulliad Cenedlaethol Cymru'.

Dywedodd Coleg Brenhinol y Llawfeddygon 'Mae datganoli gofal iechyd wedi galluogi Llywodraeth Cymru i ddilyn cyfeiriad polisi sy'n sylweddol wahanol i'r hyn sy'n digwydd yn Lloegr o ran datblygu'r GIG. Ac ystyried demograffeg Cymru, mae hyn wedi codi nifer o heriau wrth ddarparu gofal iechyd ac mae angen rhoi sylw iddynt er mwyn gwella safonau. Mae nifer o bwerau dros iechyd sydd hefyd wedi'u cadw gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig, gan gynnwys pwerau dros reoleiddio meddygol, addysg feddygol, erthylu, geneteg ddynol, ffrwythlondeb a senotrawsblaniad. Credwn y dylai'r meysydd hyn barhau'n gyfrifoldeb i Lywodraeth y Deyrnas Unedig sydd yn y sefyllfa orau i roi sylw i'r materion hyn'.

Roedd Cymdeithas Feddygol Prydain yng Nghymru yn argymhell y dylai 'rheoleiddio meddygol ddod yn bŵer a "gedwir yn ôl" er mwyn hwyluso symud rhwydd a rheoleiddio priodol ar gyfer y proffesiwn meddygol sy'n gweithio ym mhob rhan o'r Deyrnas Unedig'.

Dywedodd Consortiwm Cyngorau Dyffryn Gwy 'Un peth sy'n destun pryder mawr i ni yn awr ac i lawer o'n trigolion yn Lloegr yw'r canlyniadau anfwriadol y mae datganoli'n ei gael ar ddarparu gofal iechyd. Erbyn hyn, mae gennym sefyllfa hurt lle na fydd gan bobl yn Lloegr sy'n gleifion i feddygfa yng Nghymru ddewis rhagor ynglŷn ag ymhle y byddant yn cael eu gofal, os nad yw'n ofal brys. Os bydd eu meddyg teulu'n galw am ambiwlans, byddant yn cael eu cludo gan amlaf i ysbyty yng Nghymru sydd weithiau ymhellach i ffwrdd na'r ysbyty agosaf yn Lloegr'.

Dadleuai'r Athro Malcolm Prowle *'Mae'r dystiolaeth yn awgrymu nad yw Llywodraeth Cymru wedi gwneud yn dda yn y ddau faes gwasanaeth cyhoeddus pwysig, sef addysg mewn ysgolion ac iechyd ac mae'n bosibl bod y sefyllfa'n debyg mewn gwasanaethau cyhoeddus eraill. Byddai'n well canolbwyntio ar wella gwasanaethau cyhoeddus craidd a dychwelyd at fater datganoli rhagor o gyfrifoldebau tua diwedd y degawd hon ar yr amod bod y sefyllfa wedi gwella'*.

### **Asesiad**

- 11.2.4 Mae'r dystiolaeth a gawsom yn awgrymu nad yw'r mwyafrif o blaid newid y ffiniau datganoli presennol ym maes iechyd. Nodwn fod nifer wedi sôn eu bod yn poeni am berfformiad Llywodraeth Cymru ym maes iechyd, ond nid ein gwaith ni yw asesu perfformiad Llywodraeth Cymru yn y maes hwn nac mewn unrhyw faes arall. Fel yr esboniwyd eisoes yn yr adroddiad, ein tasg ni yw ystyried ymhle y dylai'r pŵer fod yn hytrach nag ystyried penderfyniadau polisi llywodraeth benodol.
- 11.2.5 Mewn manau eraill yn ein hadroddiad, rydym yn argymhell y dylid gwella'r data cymharol ledled y Deyrnas Unedig. Dylai hyn gynnwys data am iechyd.
- 11.2.6 Cawsom dystiolaeth am bwy a ddylai fod yn gyfrifol am reoleiddio gweithwyr iechyd proffesiynol. Credwn y dylid parhau i reoleiddio gweithwyr iechyd proffesiynol ar lefel y Deyrnas Unedig gyfan er mwyn sicrhau bod y rheoleiddio'n gyson ar draws y pedair cenedl.
- 11.2.7 Ein prif bryder ym maes iechyd yw sicrhau bod cleifion ger y ffin rhwng Cymru a Lloegr yn gallu cael gafael ar wasanaethau. Credwn mewn egwyddor y dylai fod gan gleifion yr hawl i gael triniaeth ym mha le bynnag y mae hynny'n fwyaf hwylus iddynt, ac na ddylai'r ffin weinyddol byth arwain at driniaeth israddol i gleifion.
- 11.2.8 Rydym yn croesawu'r protocol cyffredinol sydd wedi'i sefydlu gan y ddwy lywodraeth ar ofal iechyd trawsffiniol. Serch hynny, credwn y dylid cryfhau'r trefniadau presennol drwy ddatblygu protocolau unigol rhwng pob Bwrdd Iechyd Lleol ar y ffin yng Nghymru ac ymddiriedolaethau cyffiniol y GIG yn Lloegr.
- 11.2.9 Rydym hefyd wedi clywed tystiolaeth bod lle i wasanaethau iechyd Cymru a Lloegr gydweithio'n fwy clos i ddatblygu gwell strategaethau ar y cyd gan gynnwys ar gyfer darparu gwasanaethau arbenigol a sicrhau'r arbedion maint mwyaf posibl ar y cyd. Mae hyn yn amlwg yn rhywbeth a fyddai o fudd i gleifion.

### **11.3 NAWDD CYMDEITHASOL**

- 11.3.1 Nawdd cymdeithasol, gan gynnwys y wladwriaeth les a'r system fudd-daliadau, yw'r swyddogaeth fwyaf sydd heb ei datganoli. Felly ystyriwyd y maes hwn yn fanwl gennym.

#### ***Y sefyllfa bresennol***

- 11.3.2 Mae cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer lles cymdeithasol wedi'i ddatganoli i'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae hyn yn cynnwys amddiffyn plant a phobl ifanc a'u lles; gofalu am blant, oedolion ifanc, pobl agored i niwed a phobl hŷn, a bathodynnau i'w harddangos ar gerbydau modur a ddefnyddir gan bobl anabl. Mae rhai budd-daliadau, megis y budd-dal treth gyngor a'r gronfa gymdeithasol, wedi'u datganoli i'r Cynulliad Cenedlaethol eisoes.

- 11.3.3 Nid yw'r pynciau ehangach eu cwmpas sy'n berthnasol i les cymdeithasol wedi'u datganoli. Mae'r rhain yn cynnwys cyfraith cyflogaeth a chysylltiadau diwydiannol, nawdd cymdeithasol, cynnal plant a phensiynau galwedigaethol a phensiynau'r wladwriaeth. Llywodraeth y Deyrnas Unedig sy'n cyflawni swyddogaethau sy'n berthnasol i'r pynciau hyn ar sail Prydain Fawr gyfan, ac mae Senedd y Deyrnas Unedig yn rhoi cymhwysedd deddfwriaethol ar waith ar lefel Prydain Fawr.
- 11.3.4 Nid yw'r system nawdd cymdeithasol wedi'i datganoli yn yr Alban. Er bod y system nawdd cymdeithasol wedi'i datganoli yng Nogledd Iwerddon, ar lefel ymarferol, mae Gogledd Iwerddon yn gweithredu ochr yn ochr â Phrydain Fawr o dan egwyddor cydraddoldeb. Dadl yr egwyddor cydraddoldeb yw, oherwydd bod pobl drwy'r Deyrnas Unedig yn talu'r un cyfraddau Yswiriant Gwladol a'r un trethi sydd heb eu datganoli, y dylai fod ganddynt yr un hawliau a'r un buddiannau.

### **Blwch 11.2: Tystiolaeth am nawdd cymdeithasol**

Yn ein holiadur barn, gwelwyd bod 51 y cant yn meddwl y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol reoli'r system les a budd-daliadau. Yn ein holiaduron, roedd 46 y cant o blaid i'r Cynulliad Cenedlaethol reoli budd-daliadau lles a phensiynau.

*Dadleuai Llywodraeth y Deyrnas Unedig 'Mae 'na resymau ymarferol a gweinyddol da dros gael yr un drefn ar gyfer budd-daliadau lles yn gyffredinol drwy'r Deyrnas Unedig a'r ffordd orau o'u rhoi ar waith yw ar sail gyffredin drwy Brydain Fawr. Mae 'na resymau da hefyd dros barhau â'r drefn hon:*

- *Mae'r hawl i lawer o fudd-daliadau'n hawl drosglwyddadwy drwy'r Deyrnas Unedig. I bob pwrpas ymarferol, bydd camau, tystiolaeth a phenderfyniadau mewn un rhan o'r Deyrnas Unedig yn cael eu derbyn mewn rhan arall o'r Deyrnas Unedig;*
- *Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi negodi cyfres o drefniadau dwy-ffordd â gwledydd eraill sy'n caniatáu i ddinasyddion y naill wladwriaeth fanteisio ar systemau lles y llall. Hefyd, mae'n bosibl "allforio" budd-daliadau penodol o fewn yr Undeb Ewropeaidd o dan Reoliad 1408/71 y Gymuned. Byddai hyn yn gymhleth iawn heb drefniadau cydradd; ac*
- *Mae gwasanaethau'n cael eu darparu'n fwy effeithlon ac effeithiol ar y lefel genedlaethol, ac mae arbedion maint i'w cael wrth rannu'r seilwaith TG a ddefnyddir i gyfrifo a thalu budd-daliadau Yswiriant Gwladol.*

*Felly, credwn y dylai'r cyfrifoldeb am Bensiynau'r Wladwriaeth a'r rhan fwyaf o fudd-daliadau lles barhau fel y mae, heb ei ddatganoli'.*

*Dywedodd Llywodraeth Cymru 'Er y byddai'n bosibl datganoli'r cyfrifoldeb dros Nawdd Cymdeithasol mewn theori (gan gynnwys Cymorth i Blant a Phensiynau) i'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru (fel yn achos Gogledd Iwerddon), ni fyddai Llywodraeth Cymru yn cefnogi cynnig o'r fath, a hynny am ddau reswm. Yn gyntaf, gallai unrhyw gam o'r fath wneud Llywodraeth Cymru yn agored i risgiau cyllidebol y byddai'n amhosibl eu rheoli, mae ein dull ni o ymdrin â'r materion hyn yn golygu ein bod yn meddwl ddwywaith cyn gwneud ymrwymadau newydd a allai esgor ar ganlyniadau ariannol niweidiol. Yn ail, rydym o'r farn fod cyfuno risgiau a chyfrifoldebau ar draws gwledydd y Deyrnas Unedig, ac felly sicrhau'r un lefel o amddiffyniad cymdeithasol i'n holl ddinasyddion, yn hanfodol i barhad y DU sy'n rhywbeth yr ydym wedi ymrwymo iddo. Felly mae Llywodraeth Cymru yn glir fod Nawdd Cymdeithasol yn fater a ddylai gael ei gadw yn San Steffan'.*



Tynnodd Sefydliad Bevan sylw at beryglon datganoli nawdd cymdeithasol, gan ddweud *'Mae'r cyfyngiadau ariannol a'r broses sydd ar waith ar hyn o bryd i ddiwygio budd-daliadau nawdd cymdeithasol yn golygu bod datganoli pob agwedd bron ar y system fudd-daliadau fwy neu lai'n amhosibl yn y tymor byr i'r tymor canol'*.

Roedd SNAP Cymru yn poeni am y newidiadau ym maes lles sy'n cael eu rhoi ar waith gan yr Adran Gwaith a Phensiynau ar hyn o bryd.

Cododd Tai Cymunedol Cymru faterion tebyg am y diwygiadau presennol i'r system les ac roedd yn credu y dylid rhoi'r un pwerau i Lywodraeth Cymru dros les ag sydd gan weithrediaeth Gogledd Iwerddon ar hyn o bryd. Dywedodd *'Bydd Ddeddf Diwygio Lles 2012, sy'n cyflwyno newidiadau enfawr i'r system les yn effeithio'n waeth ar bobl Cymru, ac yng Ngogledd Iwerddon, rydym wedi gweld polisi gwahanol, a fydd yn gwasanaethu pobl Gogledd Iwerddon yn well nag y bydd y cynigion sydd yn y Ddeddf'*. Gan dynnu sylw at y ffaith bod polisi tai wedi'i ddatganoli ond nad yw polisi lles wedi'i ddatganoli, roeddent yn dadlau *'bod polisi lles a'r agenda diwygio'n rhoi straen enfawr ar gymdeithasau tai, awdurdodau lleol a'u tenantiaid'*.

Roedd yr Eglwys yng Nghymru yn galw am ddatganoli mwy o reolaeth ac adnoddau i gyd-fynd â hynny. Ei dadl oedd *'Mae'n broblem barhaus bod lefelau budd-daliadau'n cael eu gosod gan y Deyrnas Unedig, ond bod gwasanaethau'n cael eu darparu'n lleol. Felly, mae'n fwy anodd mynd i'r afael â thlodi. Mae Awdurdodau Lleol dan straen oherwydd polisiâu'r llywodraeth ganolog – er enghraifft, mae'n ddyletswydd arnynt i gartrefu pobl sy'n ddigartref oherwydd polisiâu'r llywodraeth (megis sut mae Budd-dal Tai, rhent yn cael eu talu). Mae'r Cynulliad yn ei chael hi'n anodd cynllunio'i wariant, adeiladu tai ac ati oherwydd bod San Steffan yn dal yr awenau. Rhaid i Lywodraeth Cymru roi polisiâu'r Deyrnas Unedig ar waith er nad oes ganddi ddylanwad drostynt'*.

Roedd Partneriaeth y DG Undeb sy'n Newid yn tynnu sylw at drosglwyddo swyddogaethau lles cymdeithasol penodol i Lywodraeth Cymru yn ddiweddar. Roeddent yn teimlo bod hyn yn dangos perygl datganoli swyddogaethau heb ymgynghori neu heb ddarparu adnoddau i gyd-fynd â hynny. Roeddent o blaid peidio â datganoli nawdd cymdeithasol.

Galwai Ymgyrch Senedd i Gymru am ddatganoli'r system nawdd cymdeithasol, o leiaf ar sail subsidiaredd gan ddarparu hyblygrwydd ac arloesi ar gyfer mân daliadau gan gynnwys polisiâu a thaliadau deintyddol ac optegol, taliadau tanwydd gaeaf, lwfansau ar gyfer dodrefn a mân lwfansau eraill. Mae'n argymhell datganoli polisi ac ariannu ym maes creu swyddi, gan gynnwys grantiau i bobl anabl. Roedd yn dadlau y gallai trosglwyddo cyflogaeth liniaru effeithiau llymder petai taliadau nawdd cymdeithasol i gleientiaid yng Nghymru yn cael eu gwneud yng Nghymru.

Nododd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru *'Mae'r ffordd yr aethpwyd ati'n ddiweddar i ddatganoli budd-dal y dreth gyngor a'r gronfa gymdeithasol wedi gwneud i lawer o fudiadau boeni am y berthynas rhwng y llywodraethau a'r penderfyniadau ynghylch sut a pha bryd y datganolir meysydd polisi. Mae'r penderfyniadau hyn i bob golwg wedi cael eu gwneud mewn cyfnod byr iawn, heb fawr o drafod rhwng y llywodraethau a heb ystyried yn llawn yr effaith ar bobl agored i niwed. Er nad ydym yn sôn am ddatganoli'r meysydd polisi eu hunain, rydym yn teimlo'n gryf y dylid bod*

wedi rhoi mwy o ystyriaeth i ariannu, amseru a gweithredu unrhyw systemau newydd yng Nghymru. Mae'r diffyg cyfathrebu prydlon ac, o bosibl gallai'r diffyg parch rhwng y llywodraethau yn y maes hwn effeithio er gwaeth ar rai o bobl fwyaf agored Cymru'.

## Asesiad

- 11.3.5 Mae'r gwariant y pen ar ddiogelu cymdeithasol yng Nghymru 13 y cant yn uwch na chyfartaledd y Deyrnas Unedig.<sup>103</sup> Mae'r system nawdd cymdeithasol yn chwarae rhan bwysig iawn yng Nghymru. Felly mae'n bwysig pwy sy'n ei rheoli. Er bod Llywodraeth Cymru yn cyfeirio at y peryglon ariannol sydd ynghlwm wrth ddatganoli nawdd cymdeithasol, mae'r ffaith ei fod wedi'i ddatganoli yng Ngogledd Iwerddon yn dangos bod modd ei ddatganoli heb achosi gormod o risg. Serch hynny, roedd yn amlwg o'r trafodaethau a gawsom wrth ymweld â Gogledd Iwerddon fod yr egwyddor cydraddoldeb yn golygu nad oedd datganoli o fudd mawr i Ogledd Iwerddon o safbwynt ymarferol.
- 11.3.6 Mae Cymru'n rhan o undeb cymdeithasol yn ogystal ag o undeb economaidd â gweddill y Deyrnas Unedig. Roedd Comisiwn Calman yn pwysleisio bod y system nawdd cymdeithasol a chronni'r risgiau a'r aildosbarthu sy'n elfen ohoni, yn rhan hanfodol o'r undeb cymdeithasol, a bod yr undeb cymdeithasol hwn yn sylfaen i undeb economaidd ac ariannol y Deyrnas Unedig ac yn ei ategu. Mae eu dadansoddiad yn hyn o beth yn help: *'there are many social ties that bind the UK together: family, professional, cultural. But there are also some common expectations about social welfare. Social security payments are available and are paid on the same basis to people across the country, according to their needs. This principle of fairness should not be undermined, though some benefits may be administered locally where they intersect with devolved policies like housing'*.
- 11.3.7 Rydym yn cytuno â'r dystiolaeth a gafwyd na ellid cyfiawnhau trosglwyddo'r costau a'r risgiau a wynebai Cymru yn sgîl datganoli. Yn unol â'n hegwyddor tegwch, ni chredwn y dylai'r lles a'r budd-daliadau a gaiff dinesydd ddibynnu ar allu'r gymuned leol i dalu amdanynt.
- 11.3.8 Clywsom wrth ymweld â'r Alban fod datganoli rhan o'r system nawdd cymdeithasol yn destun trafodaeth gynyddol, megis honno a gynhaliwyd gan Reform Scotland, er mwyn gallu mynd i'r afael â thlodi mewn ffordd fwy cydlynol. Credwn petai rhannau o'r system nawdd cymdeithasol yn cael eu datganoli i'r Alban rywbryd yn y dyfodol, y dylid ystyried unrhyw oblygiadau ar gyfer Cymru eto bryd hynny.
- 11.3.9 Mae rhai budd-daliadau unigol eisoes wedi'u datganoli: yn benodol, y budd-dal treth gyngor a'r gronfa gymdeithasol.<sup>104</sup> Rydym wedi ystyried a oes lle i ddatganoli rhagor, megis yng nghyswllt budd-dal tai. Er y gellid dadlau o blaid mynd ymhellach rywbryd yn y dyfodol pan fydd hynny'n cydweddu'n dda â pholisïau sydd wedi'u datganoli, fe allai cymhlethdodau datganoli wrthbwysu unrhyw fuddion. Yn y cyfamser, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig bob tro ystyried amgylchiadau Cymru.

<sup>103</sup> Trysorlys Ei Mawrhydi (2013) *Dadansoddiadau Ystadegol o Wariant Cyhoeddus*.

<sup>104</sup> Terfynwyd y Gronfa Gymdeithasol ddewisol, sy'n cynnwys y Grant Gofal Cymunedol a'r cynlluniau Benthyciad Argyfwng, a oedd yn un o gyfrifoldebau'r Ganolfan Byd Gwaith ar 1 Ebrill 2013 yn sgîl Deddf Diwygio Lles 2012. Trosglwyddwyd yr arian i Awdurdodau Lleol yn Lloegr ac i Lywodraeth Cymru er mwyn iddynt ddewis wneud eu trefniadau eu hunain yn lle hynny.

- 11.3.10 Er mwyn i ddiwygiadau mawr megis credyd cynhwysol (sydd heb ei ddatganoli) a gofal am yr henoed (wedi'i ddatganoli'n rhannol) lwyddo yng Nghymru, dylid sicrhau bod y ddwy Llywodraeth yn ymgynghori'n glos ac yn fuan â'i gilydd ac â'r prif randdeiliaid er mwyn sicrhau bod buddiannau Cymru'n cael eu hystyried.
- 11.3.11 Rydym yn cydnabod bod yr Adran Gwaith a Phensiynau'n gweithio'n glos gyda Llywodraeth Cymru a'i hasiantaethau ar draws ystod o faterion. Er enghraifft, mae Adran Gwaith a Phensiynau Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn cael ei chynrychioli ar rai o'r Byrddau Gwasanaethau Lleol yng Nghymru. Serch hynny, rydym hefyd wedi clywed tystiolaeth y gellid mynd â hyn gam ymhellach, ac mae ein hargymhellion ym Mhennod 5 ynglŷn â gwella'r cysylltiadau rhwng y llywodraethau'n berthnasol yn y cyd-destun hwn.

### Argymhellion

- A.36 Ni ddylid newid y setliad datganoli ym maes iechyd.
- A.37 Dylid sicrhau bod cleifion ar ddwy ochr y ffin yn cael mynediad teg i wasanaethau a bod ymagwedd strategol at gyd-ddarparu gwasanaethau iechyd. Dylid gwneud hyn drwy:
- adolygiad rheolaidd a mynych gan Bwyllgor Rhynglywodraethol Cymru o brotocol Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru ar ofal iechyd trawsffiniol;
  - datblygu protocolau unigol rhwng pob Bwrdd Iechyd Lleol ar y ffin yng Nghymru ac Ymddiriedolaethau cyffiniol y GIG yn Lloegr; ac
  - ymagwedd gydweithredol a chydlynol at gyd-ddarparu gwasanaethau iechyd, yn enwedig cyfleusterau arbenigol iawn, ac arbedion effeithlonrwydd ar y cyd.
- A.38 Dylai'r system nawdd cymdeithasol yng Nghymru barhau fel y mae ar hyn o bryd, heb ei datganoli.

## 11.4 CRYNODEB

- 11.4.1 Iechyd yw'r swyddogaeth fwyaf sydd wedi'i datganoli yng Nghymru. Credwn na ddylid newid y setliad datganoli ym maes iechyd, ond rydym yn cynnig cyfres o argymhellion i wella'r trefniadau trawsffiniol wrth ddarparu gwasanaethau iechyd. Mae hyn yn cynnwys sicrhau bod cleifion ar bob ochr i'r ffin yn gallu cael gafael ar yr un gwasanaethau ac ymagwedd strategol at gyd-ddarparu gwasanaethau iechyd, ynghyd ag adolygiadau rheolaidd o brotocol gofal iechyd Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru. Dylid datblygu protocolau unigol rhwng pob Bwrdd Iechyd Lleol sydd ar y ffin yng Nghymru ac Ymddiriedolaethau cyffiniol y GIG yn Lloegr.
- 11.4.2 Dylai'r system nawdd cymdeithasol, gan gynnwys y wladwriaeth les a'r system fudd-daliadau, barhau fel y maent, sef peidio â'u datganoli. Dylid parhau i fonitro datblygiadau yn y maes hwn drwy'r Deyrnas Unedig a'u goblygiadau posibl i Gymru.

# Pennod 12 - Materion eraill

## 12.1 GOLWG GYFFREDINOL

- 12.1.1 Yn y bennod hon, rydym yn sôn am y trefniadau presennol ar gyfer y Gymraeg, rheoliadau adeiladu, paratodau sifil, etholiadau, cyfleoedd cyfartal, lles teuluol, Addysg Uwch a gwyddoniaeth, cyflogau athrawon ac Arglwydd Raglawiaid. Rydym yn rhoi braslun o'r dystiolaeth a gyflwynwyd inni ac yn defnyddio ein hegwyddorion ym Mhennod 3 i bwysu a mesur a ddylid newid unrhyw beth yn y meysydd hyn.
- 12.1.2 Rydym hefyd yn cyfeirio at nifer o faterion na chawsom ddigon o dystiolaeth amdanynt i'n galluogi i lunio argymhellion cadarn. Rydym yn cynnig y dylai Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru a drafodwyd ym Mhennod 5 ystyried y rhain eto.

## 12.2 Y GYMRAEG

### *Y sefyllfa bresennol*

- 12.2.1 Mae cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer defnyddio'r Gymraeg wedi'i ddatganoli i'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae hyn yn golygu y caiff y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu yng nghyswllt y Gymraeg, ac eithrio yn achos penodol defnyddio'r Gymraeg yn y llysoedd ac mewn meysydd megis darlledu sydd wedi'u heithrio o gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol o dan Ddeddf 2006.
- 12.2.2 Tynnodd Comisiynydd y Gymraeg ein sylw at sawl enghraifft o'r ffordd nad yw'r Gymraeg yn gwbl gydradd yng Nghymru. O dan Ddeddf Rheithgorau 1974, mae rheithwyr nad ydynt yn hyfedr yn Saesneg yn cael eu gwahardd rhag gwasanaethu ar reithgor. O dan Ddeddf Cofrestru Genedigaethau a Marwolaethau 1953, caiff rhywun gofrestru yn Saesneg yn unig neu'n ddwyieithog, ond nid yn Gymraeg yn unig. Dim ond yn Saesneg y mae'r ffurflenni rhagnodedig ar gael o dan Reoliadau Amlogi 2008. Dim ond os bydd y Cofrestrydd yn medru'r Gymraeg y ceir cofrestru priodasau yn Gymraeg. Mae'r cyfyngiadau penodol hyn yn berthnasol i ddigwyddiadau pwysig ym mywyd pobl ac i'w dyletswyddau fel dinasyddion. Mae'n ddealladwy nad yw Adranau Whitehall sy'n gyfrifol am ddeddfu yn y meysydd hyn yn llwyr ddeall y dwyieithrwydd sydd bellach yn rhan lawn o fywyd pob dinesydd yng Nghymru.

### **Blwch 12.1: Tystiolaeth am y Gymraeg**

Dywedodd Comisiynydd y Gymraeg: *'Mae Comisiynydd y Gymraeg yn cynnig y dylai unrhyw ddiwygiadau pellach i'r cyfansoddiad Cymreig gynnwys datganiad clir ar wyneb y deddfwriaeth yn cadarnhau fod y Gymraeg yn un o ieithoedd swyddogol Cymru, a bod statws swyddogol iddi. Gofynnwn i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru adolygu Deddfwriaeth Brydeinig sydd ar hyn o bryd yn trin y Gymraeg yn llai ffafriol na'r Saesneg, gan ystyried sut y gellid unioni'r sefyllfa a sicrhau cyfiawnder i siaradwyr Cymraeg.'*

## Asesiad

- 12.2.3 Credwn y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru adolygu pob un o'r meysydd a grybwyllwyd gan y Comisiynydd gyda golwg ar ddiwygio'r gyfraith i roi statws cyfartal i'r Gymraeg. Yn fwy cyffredinol, credwn y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru asesu'n systematig sut y defnyddir y Gymraeg ar draws y llywodraeth ac yna cadw golwg ar y sefyllfa'n barhaus.

## 12.3 RHEOLIADAU ADEILADU

### Y sefyllfa bresennol

- 12.3.1 Ar hyn o bryd, o dan Ddeddf Adeiladu 1984, mae'r rhan fwyaf o'r swyddogaethau gweithredol, gan gynnwys y pŵer i wneud rheoliadau adeiladu, wedi'u datganoli i Weinidogion Cymru. Nid yw swyddogaethau sy'n gysylltiedig ag adeiladau ynni eithriedig<sup>105</sup> neu y caiff yr Ysgrifennydd Gwladol eu rhoi ar waith fel un o awdurdodau'r Goron o dan y Ddeddf Adeiladu wedi'u datganoli. Nid yw cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer darpariaethau'r Ddeddf Adeiladu wedi'i ddatganoli ychwaith.

#### Blwch 12.2: Tystiolaeth am reoliadau adeiladu

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig 'Gyda golwg ar adeiladau ynni eithriedig a throsi Cyfarwyddebau'r Undeb Ewropeaidd, mae ffin y setliad yn gymhleth ac yn anodd ei roi ar waith ar lefel ymarferol. Oherwydd y ffin bresennol, mae'n rhaid i adeiladau ynni eithriedig yng Nghymru gydymffurfio â'r rheoliadau adeiladu sy'n berthnasol i Loegr. Mae hyn yn golygu bod cyrff rheoli adeiladu (awdurdodau lleol ac arolygwyr cymeradwy) yng Nghymru yn gorfod defnyddio'r rheoliadau adeiladu sy'n berthnasol yn Lloegr wrth ymdrin ag adeiladau ynni eithriedig (sy'n debygol o effeithio ar ran fach o'u gwaith).

'Ar hyn o bryd, nid yw Gweinidogion Cymru wedi'u dynodi i roi Deddf Cymunedau Ewropeaidd (ECA) 1972 ar waith a throsi Cyfarwyddebau ynglŷn â materion sy'n berthnasol i reoliadau adeiladu. Yng Ngorchymyn Cymunedau Ewropeaidd (Dynodi) 2008 (S.I. 2008/301) dynodwyd mai gan yr Ysgrifennydd Gwladol (ac unrhyw un o adrannau Gogledd Iwerddon) y byddai'r pwerau i ddeddfu ynglŷn â mesurau sy'n berthnasol i'r amgylchedd, sy'n cynnwys perfformiad ynni adeiladau. Nid yw'r dynodiad yn ymestyn i Weinidogion Cymru. Mae hyn yn golygu bod yr Ysgrifennydd Gwladol yn deddfu ar gyfer Cymru mewn materion sy'n ymwneud â'r amgylchedd neu berfformiad ynni lle y byddwn yn dibynnu ar Orchymyn Cymunedau Ewropeaidd 1972. Er enghraifft, wrth drosi'r Gyfarwydeb Perfformiad Ynni Adeiladau (diwygiedig 2013/31/UE, bu'n rhaid i Lywodraeth y Deyrnas Unedig gynnwys yn y rheoliadau adeiladau a oedd yn berthnasol yn Lloegr ddarpariaethau a fyddai'n berthnasol hefyd i adeiladau ymgwymerwyr statudol ac adeiladau'r Goron yng Nghymru, oherwydd nad oes gan Weinidogion Cymru bwerau i ddeddfu ar gyfer y rhain. Mae hyn yn ddryslyd i'r Goron ac i ymgwymerwyr statudol a hefyd i gyrff rheoli adeiladau sy'n gweithredu yng Nghymru.

'Efallai yr hoffai'r Comisiwn ystyried a oes angen eithrio categorïau o adeiladau o gymhwysedd Gweinidogion Cymru ac a ddylai Gweinidogion Cymru allu gwneud rheoliadau adeiladu ar gyfer pob adeilad yng Nghymru.'

<sup>105</sup> Yn ôl diffiniad Gorchymyn Gweinidogion Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) (Rhif 2) 2009.

## Asesiad

- 12.3.2 Rydym wedi clywed bod y sefyllfa bresennol yn gymhleth ac yn anodd ei rhoi ar waith ar lefel ymarferol.
- 12.3.3 Mae'n ymddangos nad oes rheswm dros yr eithriad presennol ac y byddai ei ddileu yn symleiddio pethau ac felly'n fuddiol. Credwn felly y dylid dileu'r eithriad ac y dylai Gweinidogion Cymru allu gwneud rheoliadau adeiladu ar gyfer pob adeilad yng Nghymru.

## 12.4 CYNLLUNIAU AR GYFER ARGYFYNGAU SIFIL

### Y sefyllfa bresennol

- 12.4.1 Er nad yw pwerau amddiffyn ac argyfyngau sifil wedi'u datganoli'n benodol, mae swyddogaeth Llywodraeth Cymru wedi esblygu o ran cydlynu gweithgarwch amddiffyn sifil yng Nghymru. Er enghraifft, mae yn awr yn cydlynu gweithgareddau trawsbynciol a'r gwaith y mae'r Fforymau Lleol Cymru Gydnerth yn ei wneud.

#### **Blwch 12.3: Tystiolaeth am Gynlluniau ar gyfer Argyfyngau Sifil**

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Efallai na fydd rôl cyrff sydd wedi'u datganoli a'r rhai sydd heb eu datganoli adeg ymateb i argyfwng bob tro'n glir ymlaen llaw. Mae'n bwysig cael eglurdeb ynghylch rolau a chyfrifoldebau, a hefyd mae'n bwysig gallu cydweithio wrth gynllunio ar gyfer argyfyngau ac adeiladu, gymaint ag y bo modd, ar y trefniadau o ddydd i ddydd yn y cyfnod ymateb. Er bod y Llywodraeth yn credu nad oes angen newid mawr, byddai'n gymorth sut y gallai'r trefniadau hyn weithio'n well ar lefel ymarferol'.*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Cyfyngedig iawn yw'r pwerau ffurfiol sydd gan Lywodraeth Cymru ynghylch argyfyngau sifil posibl, ond mae'n arfer rôl de facto o ran arwain a chydlynu. Casgliad adroddiad diweddar Swyddfa Archwilio Cymru ar Argyfyngau Sifil yng Nghymru oedd bod 'cylch gwaith Llywodraeth Cymru ar gyfer arweinyddiaeth arferol a chydgyssylltu argyfyngau sifil posibl yn arbennig o aneglur. Hefyd, mae'r disgwyliad y bydd Llywodraeth Cymru yn darparu peth arweinyddiaeth arferol i'r sefydliadau sy'n atebol am argyfyngau sifil posibl yn ddryslyd o bosibl, am nad yw'n ymddangos bod Deddf Argyfyngau Sifil Posibl 2004 yn grymuso Llywodraeth Cymru yn y ffordd hon'. Rydym yn credu y byddai trosglwyddo swyddogaethau Gweinidogol yn Rhan I Deddf Argyfyngau Sifil Posibl 2004, gyda'r adnoddau gofynnol yn cael eu trosglwyddo, yn cydnabod rôl Gweinidogion Cymru ac yn gwneud atebolrwydd yn fwy eglur'.*

## Asesiad

- 12.4.2 Yng ngoleuni dystiolaeth y ddwy Lywodraeth, rydym yn awgrymu y dylai'r ddwy Lywodraeth sicrhau bod y naill a'r llall yn deall rolau ei gilydd yn glir, gan gytuno i drosglwyddo unrhyw bwerau gweithredol os bydd angen gwneud hynny er mwyn sicrhau cydnerthedd. Dylid cyfleu'r ddealltwriaeth hon i bob parti a all fod yn ymwneud â pharatoadau sifil sy'n codi yng Nghymru.



## 12.5 ETHOLIADAU

### *Y sefyllfa bresennol*

- 12.5.1 Mae etholiadau cyffredinol ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol yn fater sydd wedi'i gadw yn ôl. Mae etholiadau awdurdodau lleol wedi'u datganoli gyda dau eithriad, sef etholfraint llywodraeth leol a chofrestru a gweinyddu etholiadol.
- 12.5.2 Ym mis Mai 2012, cyhoeddodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig Bapur Gwyrdd am drefniadau etholiadol y Cynulliad Cenedlaethol yn y dyfodol, yn sgîl y Ddeddf Systemau Pleidleisio ac Etholaethau Seneddol. Roedd y papur yn cynnig cynigion yng nghyswllt etholaethau'r Cynulliad, hyd tymor y Cynulliad Cenedlaethol, sefyll yn ymgeisydd ar gyfer etholaeth ac yn ymgeisydd rhanbarthol, a mwy nag un mandad (eistedd fel AS ac fel AC). Cafodd y rhain eu cynnwys ym Mil Cymru drafft Llywodraeth y Deyrnas Unedig a gyhoeddwyd ym mis Rhagfyr 2013.
- 12.5.3 Mae'r materion hyn yn benodol y tu allan i Gylch Gorchwyl y Comisiwn ac felly, nid ydym wedi'u hystyried yn yr adroddiad hwn.

#### **Blwch 12.4: Tystiolaeth am etholiadau**

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Bydd etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol yn cael eu rheoleiddio gan is-ddeddfwriaeth y bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn ei gwneud o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru. Mae'r darpariaethau hyn yn cael eu llunio er mwyn sicrhau bod y gyfraith sy'n berthnasol i etholiadau'r Cynulliad yn gyffredinol debyg i'r gyfraith sy'n berthnasol i etholiadau Seneddol ac etholiadau lleol.*

*'Mae trefniadau etholiadau llywodraeth leol yn yr Alban wedi cael eu datganoli ers Deddf yr Alban 1998. Gweinidogion yr Alban sy'n gyfrifol am wneud rheolau ar gyfer cynnal etholiadau lleol yn yr Alban, ond nid am yr etholfraint na chofrestru etholiadau ar gyfer yr etholiadau hynny. Efallai yr hoffai'r Comisiwn ystyried a fyddai'n briodol datganoli'r cyfrifoldeb yn yr un modd i Weinidogion Cymru am weinyddu etholiadau llywodraeth leol yng Nghymru, gan gynnwys gosod y rheolau ar gyfer cynnal yr etholiadau. Byddem yn disgwyl i'r etholfraint a chofrestru etholiadau barhau fel y maent ar hyn o bryd, heb eu datganoli.*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Ni ddylid cadw pwerau Senedd y DU mewn perthynas ag etholiadau i'r Cynulliad, neu i awdurdodau lleol Cymru (ar wahân i'r Eithriadau i bwerau deddfwriaethol presennol y Cynulliad, mewn perthynas ag etholfraint a chofrestru etholiadol, a ddylai gael eu cadarnhau fel materion a gedwir).'*

Dywedodd Llywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru *'Ar hyn o bryd, mae gan yr Ysgrifennydd Gwladol y pŵer i amrywio diwrnod etholiad cyffredinol cyffredin fis a'r pŵer i gynnig diwrnod i gynnal pleidlais mewn etholiad cyffredinol eithriadol os bydd y Cynulliad yn penderfynu y dylid ei ddiddymu. Mae hwn yn bŵer y byddai'n fwy priodol i'r Llywydd ei ddal, fel sy'n wir yn Senedd yr Alban'.*

Gan gyfeirio at bwerau'r Ysgrifennydd Gwladol i reoli trefniadau etholiadol y Cynulliad Cenedlaethol, barn y Llywydd oedd *'Dylai'r Cynulliad gael cymhwysedd dros ei drefniadau etholiadol ei hun, ar yr amod bod camau diogelu priodol ar waith. Fodd bynnag, petai'r Ysgrifennydd Gwladol yn cadw'r pŵer i reoli'r trefniadau hyn... dylai'r Offerynnau Statudol fan leiaf ddod o dan weithdrefn y Cynulliad yn ogystal ag o dan weithdrefn y Senedd.*

*Nododd y Llywydd: Yn setliad yr Alban, mae'r pŵer i wneud trefniadau ar gyfer etholiadau Senedd yr Alban bellach wedi'i rannu rhwng Gweinidogion yr Alban a'r Ysgrifennydd Gwladol (ers diwygio Deddf yr Alban 1998 drwy Ddeddf yr Alban 2012)'.*

Gofynnodd Ymgyrch Senedd i Gymru ar i faterion etholiadol yng Nghymru gael eu rhoi yn nwylo Comisiwn y Cynulliad.

*Barn y Comisiwn Etholiadol oedd y dylai 'unrhyw benderfyniad ynghylch cyfrifoldeb am gymhwysedd deddfwriaethol dros etholiadau'r Cynulliad a/neu etholiadau lleol yng Nghymru ystyried yn y lle cyntaf pa fudd y byddai pleidleiswyr yng Nghymru yn debygol o'i gael yn sgîl y newid hwn. Dywedodd y byddai'n synhwyrol ac yn gyson â'r trefniadau yn yr Alban petai'r is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â chynnal etholiadau'r Cynulliad ac etholiadau lleol yn cael ei gwneud gan y Cynulliad yn hytrach na chan Ysgrifennydd Gwladol Cymru, sef y sefyllfa ar hyn o bryd. Yn yr un modd, byddai'n gyson petai'r pŵer i amrywio dyddiad etholiadau'r Cynulliad hyd at fis ac i alw etholiad anghyffredin yn nwylo Llywydd y Cynulliad, fel sy'n wir yn Senedd yr Alban, yn hytrach nag yn nwylo Ysgrifennydd Gwladol Cymru.'*

Dywedodd Cymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru y dylid datganoli'r system bleidleisio ar gyfer y Cynulliad, gyda throthwy o ddwy ran o dair. Dylai barhau yn un tŷ a dylid dileu'r gwaharddiad ar ymgeisyddiaeth ddeuol.

Barn Grŵp Astudio Cymru Grŵp Astudio'r Senedd oedd mai'r Llywydd a ddylai bennu dyddiad etholiadau eithriadol (yn hytrach na'r Ysgrifennydd Gwladol), ac y dylid cael cyfnod hwy ar ôl etholiad cyn i'r Cynulliad orfod cyfarfod i benodi Llywydd.

## **Asesiad**

12.5.4 Mae newidiadau i broses ethol ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol, megis y rheini a drafodir ym Mhapur Gwyrdd Swyddfa Cymru, y tu hwnt i'n cylch gorchwyl. Serch hynny, credwn y dylid datganoli gweinyddu etholiadau llywodraeth leol, gan gynnwys y rheolau ar gyfer eu cynnal yn unol â'n hegwyddorion atebolrwydd, tegwch a sybsidiaredd.

## **12.6 CYFLEOEDD CYFARTAL**

### ***Y sefyllfa bresennol***

12.6.1 Ar y cyfan, nid yw cyfleoedd cyfartal wedi'u datganoli. Mae Deddf Cydraddoldeb 2010 yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru bennu dyletswyddau cydraddoldeb penodol i gyrff cyhoeddus yng Nghymru mewn gwasanaethau cyhoeddus sydd wedi'u datganoli. Mae'r rhain yn cynnwys Llywodraeth Cymru ei hun, awdurdodau lleol, byrddau iechyd lleol, ysgolion a Sefydliadau Addysg Bellach/Addysg Uwch.

12.6.2 Mae'r Ddeddf yn cynnwys darpariaeth ar gyfer Dyletswydd Cydraddoldeb newydd yn y Sector Cyhoeddus. Mae'r ddyletswydd hon yn ei gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus roi sylw dyledus i'r angen i gael gwared ar wahaniaethu, aflonyddu ac erlid, i hybu cyfle cyfartal, ac i feithrin perthynas dda rhwng pobl. Mae gan Weinidogion Cymru y pŵer i gyflwyno Dyletswyddau penodol yng Nghymru i helpu gyrff cyhoeddus sy'n gweithio mewn meysydd cyfrifoldeb datganoledig i gydymffurfio â Dyletswydd Cydraddoldeb y Sector Cyhoeddus. Mae'r dyletswyddau penodol yng Nghymru wedi bod ar waith ers mis Ebrill 2011.

12.6.3 Mae Deddf Cydraddoldeb 2010 hefyd yn cynnwys darpariaethau ar gyfer ddyletswydd gymdeithasol-economaidd a fyddai'n ei gwneud hi'n ofynnol ystyried effaith penderfyniadau er mwyn lleihau anfantais gymdeithasol-economaidd. Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi penderfynu peidio â chychwyn y rhan hon o'r Ddeddf.

### **Blwch 12.5: Tystiolaeth am Gyfleoedd Cyfartal**

O ran y ddyletswydd yng nghyswllt anfantais gymdeithasol-economaidd, dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Rydym wedi cyhoeddi ein bwriad o ddiddymu'r ddyletswydd hon (nad yw erioed wedi'i chychwyn) gyda golwg ar awdurdodau drwy Brydain Fawr ac awdurdodau Lloegr. Rydym yn gweithio gyda Llywodraeth Cymru i gytuno ar ffordd o ganiatáu i Gymru gychwyn y ddyletswydd i gyrff Cymru (fel y'i pennwyd yn Neddf Cydraddoldeb 2010).'*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Am resymau cwbl ymarferol, nid yw'n bosibl i Lywodraeth Cymru ddadlau y dylid rhoi pwerau deddfwriaethol llawn i'r Cynulliad ynghylch materion cydraddoldeb. Pe na bai'r cymhwysedd o ran cydraddoldeb yn cael ei gadw, byddai gofyn i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol fabwysiadu ystod llawn y cyfrifoldebau a gyflawnir ar lefel y DU ar hyn o bryd, gan gynnwys rhoi'r holl ddatblygiadau yn neddfwriaeth gydraddoldeb yr UE ar waith yng nghyfraith Cymru. Nid yw hyn yn ymarferol o ran adnoddau. Fodd bynnag, dylid cryfhau neu egluro cymhwysedd datganoledig, drwy Eithriadau i'r pŵer a gedwir o ran Cydraddoldeb sydd wedi'u drafftio'n briodol, yn y pedair ffordd a amlinellir isod.*

*'Dylid rhoi cymhwysedd deddfwriaethol sylfaenol i'r Cynulliad Cenedlaethol mewn perthynas â thri nod y Ddyletswydd Cydraddoldeb Sector Cyhoeddus yn Neddf Cydraddoldeb 2010 mewn perthynas â'r sector cyhoeddus datganoledig.*

*'Dylid rhoi cymhwysedd llawn i'r Cynulliad Cenedlaethol dros y ddyletswydd cymdeithasol-economaidd yn adran 1 Deddf 2010 a'i hamcan o leihau anghydraddoldeb mewn canlyniadau yn sgil anfantais cymdeithasol-economaidd, mewn perthynas â'r sector cyhoeddus datganoledig.*

*'Dylid rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad Cenedlaethol i roi swyddogaethau i'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol a newid ei strwythur atebolrwydd i sicrhau eu bod yn cyd-fynd â'r cymhwysedd datganoledig ar gydraddoldeb a geisir ar gyfer y Cynulliad.*

*'Dylai fod gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd llawn ynghylch a ganiateir gwahaniaethu cadarnhaol, ac i ba raddau y gwneir hynny, ar sail y nodweddion gwarchoddedig yn Neddf Cydraddoldeb 2010 wrth wneud penodiadau cyhoeddus i fyrddau neu gyrff llywodraethu sefydliadau sector cyhoeddus datganoledig yng Nghymru.'*

Barn y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol oedd: *'Rydym yn cynnig tri argymhelliad i'w hystyried gan y Comisiwn ar Ddatganoli. Sef: Dylid rhoi pwerau i'r Cynulliad Cenedlaethol adeiladu ar ddeddfwriaeth cydraddoldeb a hawliau dynol, gan gynnwys Deddf Cydraddoldeb 2010 a Deddf Hawliau Dynol 1998. Dylid rhoi cymhwysedd deddfwriaeth sylfaenol llawn i'r Cynulliad yng nghyswllt Dyletswydd Cydraddoldeb y Sector Cyhoeddus. Dylid rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad Cenedlaethol gryfhau ei berthynas â'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol.'*

Yn eu cyflwyniad ar y cyd, dywedodd Comisiynydd Plant Cymru a Chomisiynydd Pobl Hŷn Cymru yng nghyswllt y Ddeddf Cydraddoldeb: *‘Er y dylai hwn barhau’n gyfrifoldeb a gedwir yn ôl, dylid rhoi’r pŵer i Lywodraeth Cymru fynd y tu hwnt i’r ddarpariaeth leiaf. Dylid datganoli’r cyfrifoldeb am y tair dyletswydd gyffredinol i hyrwyddo cydraddoldeb i Gymru a dylid gwneud y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol yn atebol hefyd i Weinidogion Cymru am feysydd polisi datganoledig. O ran hawliau dynol, dywedodd y Comisiynwyr: Dylid parhau i roi cyfrifoldebau cryfach i Lywodraeth Cymru yn enwedig yng ngoleuni’r newidiadau posibl i’r Ddeddf Hawliau Dynol’.*

### Asesiad

- 12.6.4 Yn ein sesiwn tystiolaeth gyda Chomisiynwyr Cydraddoldeb Cymru, clywsom fod agweddau Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig at gydraddoldeb a hawliau dynol yn ymbellhau oddi wrth ei gilydd.
- 12.6.5 Tynnwyd sylw at hyn yn yr adroddiad am Fil Hawliau i’r Deyrnas Unedig a gyhoeddwyd gan Gomisiwn Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar Fil Hawliau.<sup>106</sup> Roedd yn nodi’r ymagwedd wahanol at hawliau dynol a arddelir gan y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru, gan gynnwys datblygu system amddiffyn hawliau yng Nghymru gan ddweud: *‘We would want strongly to support the right of the devolved administrations and legislatures, in their areas of competence, to introduce additional rights if, but only if, they thought it right to do so’.*
- 12.6.6 Roedd y Comisiwn ar Fil Hawliau hefyd yn nodi lefelau cyffredinol o fodlonrwydd ar y Ddeddf Hawliau Dynol yng Nghymru: *‘In general, there was satisfaction with the Human Rights Act and the current system of rights protection developed by the Welsh Government and Assembly within its devolved competence under the Government of Wales Act 2006. This included legislation such as the Welsh Language (Wales) Measure 2011 and the Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011. As a result, it was suggested that these and other policy areas were now a matter for the devolved institutions in Wales and not issues which should figure in any discussion on a UK Bill of Rights. Concern was also expressed that if a UK Bill of Rights contained justiciable provisions that touched on devolved areas of competence, such as language, they could disturb the delicate balancing which had been achieved in Wales through instruments such as the Welsh Language Measure’.*
- 12.6.7 Cawn ar ddeall fod Dyletswydd Cydraddoldeb y Sector Cyhoeddus yn rhan o strategaeth gydraddoldeb Llywodraeth Cymru. Serch hynny, y sefyllfa gyfreithiol ar hyn o bryd yw, petai Senedd y Deyrnas Unedig byth yn diddymu’r Ddyletswydd, y byddai’r Dyletswyddau Penodol hefyd yn cael eu diddymu.
- 12.6.8 Credwn y byddai’r sefyllfa ddeddfwriaethol yn eglurach petai’r Cynulliad Cenedlaethol yn cael cymhwysedd dros y sector cyhoeddus datganoledig, a hynny’n benodol ar gyfer y ddyletswydd gymdeithasol-economaidd sydd yn adran 1 o Ddeddf Cydraddoldeb 2010. Nod hyn yw sicrhau nad yw anfantais gymdeithasol-economaidd yn arwain at gymaint o ddiffyg cydraddoldeb o ran canlyniadau.

<sup>106</sup> Commission on a Bill of Rights (2012) - *A UK Bill of Rights? The Choice Before Us*

- 12.6.9 Sefydliad sydd â chyfrifoldebau drwy Brydain Fawr yw'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol. Serch hynny, dim ond i Weinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig y mae'r Comisiwn yn atebol. Mae hyn er gwaetha'r ffaith bod gan Weinidogion Cymru gyfrifoldebau am gydraddoldeb. Cytunwn â Llywodraeth Cymru fod angen i'r Comisiwn ddatblygu corff sy'n atebol i Weinidogion Llywodraeth Cymru yn ogystal ag i Lywodraeth y Deyrnas Unedig. Byddai hyn yn cydnabod y ffaith bod gan y ddwy gyfrifoldeb am gydraddoldeb.
- 12.6.10 At hynny, cawn ar ddeall fod rhai'n poeni bod pobl o lawer o'r grwpiau sy'n cael eu gwarchod heb eu cynrychioli'n deg wrth benodi i swyddi cyhoeddus ar fyrddau a chyrrff llywodraethu sefydliadau datganoledig y sector cyhoeddus yng Nghymru. Mae Deddf Cydraddoldeb 2010 yn caniatáu gwahaniaethu cadarnhaol o dan amgylchiadau prin iawn. Mae Llywodraeth Cymru yn ceisio cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad Cenedlaethol benderfynu a ganiateir gwahaniaethu cadarnhaol wrth wneud penodiadau cyhoeddus i fyrddau neu gyrff llywodraethu sefydliadau datganoledig y sector cyhoeddus yng Nghymru, ac os caniateir hynny, i ba raddau.
- 12.6.11 Yng ngoleuni'r dystiolaeth uchod, rydym yn cefnogi'r egwyddor, er y dylai hawliau'n gyffredinol fod yn berthnasol ym mhob rhan o'r Deyrnas Unedig, y dylai fod gan Lywodraeth Cymru bwerau dros hawliau mewn meysydd polisi datganoledig, ac rydym yn cefnogi gwneud y pwerau presennol yn fwy clir, sef yr hyn y mae Llywodraeth Cymru yn gofyn amdano.

## 12.7 LLES TEULUOEDD

### *Y sefyllfa bresennol*

- 12.7.1 Mae gofyn i asiantaethau gydweithio er mwyn sicrhau lles cymdeithasol a diogelu plant ac mae'r trefniadau'n fwy cymhleth oherwydd y ffin rhwng yr hyn sydd wedi'i ddatganoli a'r hyn sydd heb ei ddatganoli. Ar hyn o bryd, mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru gymhwysedd ym maes Lles Cymdeithasol, gan gynnwys amddiffyn plant a phobl ifanc a'u lles. Mae Gwasanaeth Cynghori a Chynorthwyo Llys i Blant a Theuluoedd (CAFCASS) Cymru, sy'n rhoi cyngor annibynnol arbenigol i'r Llysoedd am fuddiannau plant mewn achosion teulu, yn atebol i Weinidogion Cymru.
- 12.7.2 Fodd bynnag, nid yw cyfiawnder teulu, gan gynnwys system y llysoedd teulu, wedi'i ddatganoli, a Llywodraeth y Deyrnas Unedig sy'n gyfrifol am y system cyfiawnder yng Nghymru.

### **Blwch 12.6: Tystiolaeth am les teuluol**

*Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: 'Mae'r system cyfiawnder teuluol breifat a chyhoeddus yn gweithio'n dda yng Nghymru, ac mae'r cydweithredu'n dda rhwng partneriaid sydd wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli, er enghraifft rhwng CAFCASS Cymru a GLITEM Cymru. Mae'r Rhwydwaith Cyfiawnder Teuluol, a sefydlwyd gan Lywodraeth Cymru, yn dwyn ynghyd y prif chwaraewyr yn y system cyfiawnder teuluol i wella gwasanaethau a chanlyniadau i blant a theuluoedd yng Nghymru. Yr un cylch gwaith sydd gan y Rhwydwaith ag sydd gan y Bwrdd Cyfiawnder Teuluol ac*



*mae'n ategu gwaith y Bwrdd drwy sicrhau ei fod yn rhoi sylw llawn i safbwyntiau Cymru gyda golwg ar faterion cyfiawnder teuluol sydd heb eu datganoli. Mae'r Pedwar Bwrdd Cyfiawnder Teuluol Lleol yng Nghymru yn dwyn ynghyd y prif chwaraewyr ar lefel leol i wella sut mae cyfiawnder teuluol yn cael ei ddarparu. Mae'r trefniadau sydd ar waith eisoes yn golygu bod gweithgareddau'r cyrff cyhoeddus sy'n ymwneud ag amddiffyn plant yn cael eu hintegreiddio.*

*Ar hyn o bryd, nid yw'r rhan fwyaf helaeth o bolisi cyfraith deuluol wedi'i datganoli ac rydym yn cynnig ein bod yn cadw at y drefn honno. Mae Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi (GLITEM) a'r farnwriaeth yn gweithredu fel un awdurdodaeth drwy Gymru a Lloegr; Petai polisi cyfraith deuluol plant yn cael ei ddatganoli yna, dros gyfnod, byddai GLITEM yn eu cael eu hunain yn gorfod rhoi gwahanol gyfreithiau ar waith yng Nghymru ac yn Lloegr. Mae elfennau'r gyfraith deuluol sydd wedi'u datganoli'n berthnasol i arferion awdurdodau lleol a CAF/CASS. Yn Lloegr, mae CAF/CASS yn Gorff Cyhoeddus Anadrannol, ond mae CAF/CASS Cymru yn rhan o Lywodraeth Cymru. O safbwynt ymarferol, mae'r ddau sefydliad yn gweithredu mewn ffordd debyg oherwydd gofynion y llysoedd'.*

*Yn ei thystiolaeth hithau, nododd Llywodraeth Cymru: 'Mae gan y Cynulliad eisoes gymhwysedd deddfwriaethol sylweddol ym maes Lles Cymdeithasol a dylid adeiladu ar y pwerau hyn o dan fodel Pwerau a Gedwir. Mae Llywodraeth Cymru am sicrhau y bydd y Cynulliad yn gallu deddfu ynghylch pwerau a chyfrifoldebau awdurdodau cyhoeddus mewn cysylltiad ag oedolion a phlant agored i niwed, gan gynnwys cymryd plant i mewn i ofal, a maethu a mabwysiadu (cyfraith plant gyhoeddus). Nid ydym yn ceisio pwerau ar gyfer agweddau ar gyfraith breifat gan fwyaf ar gyfer perthnasau teuluol. Un ffordd o fynegi hyn fyddai cadw cyfrifoldeb deddfwriaethol yn San Steffan dros ffurfio a diddymu priodasau a phartneriaethau sifil, pennu rhieni cyfreithiol a materion canlyniadol, gan gynnwys dosbarthu eiddo a threfniadau rhianta ar ôl gwahanu; ac ewyllysiau a marwolaeth heb ewyllys. Gellid cynnwys y materion teuluol sy'n weddol yng nghymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad'.*

*Barn y Comisiynydd Plant a'r Comisiynydd Pobl Hŷn oedd: 'Er bod llawer o'r ddarpariaeth wedi'i datganoli eisoes, mae angen trosglwyddo rhai pwerau ychwanegol, yn enwedig ym meysydd diogelu, mabwysiadu, maethu a rheoli proses mynd i ofal a'i adael'.*

## **Asesiad**

- 12.7.3 Mae hwn yn faes cymhleth yn setliad datganoli Cymru. Mae i'r dull y mae Llywodraeth Cymru wedi'i awgrymu ei ragoriaethau o ran ein hegwyddorion, gan gynnwys ei fod yn gydlynol, ac eto'n cydnabod buddiannau allweddol Llywodraeth y Deyrnas Unedig.
- 12.7.4 Efallai hefyd fod lle i ddysgu oddi wrth yr Alban. Er enghraifft, sefydlwyd yr Arolygiaeth Gofal (a elwid gynt yn Social Care and Social Work Improvement Scotland) ym mis Ebrill 2011 gan Lywodraeth yr Alban yn un corff rheoleiddio ar gyfer gwaith cymdeithasol a gwasanaethau gofal cymdeithasol, gan gynnwys amddiffyn plant ac integreiddio gwasanaethau plant.



12.7.5 Dylai'r ddwy Lywodraeth gydweithio i symleiddio'r system bresennol. Dylent ddefnyddio'r profiad a gafwyd yn yr Alban. Dylid seilio cydweithio'r ddwy Lywodraeth yn y maes hwn yn fras ar yr egwyddor a gynigiwyd gan Lywodraeth Cymru, sef y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol allu deddfu gyda golwg ar y pwerau a'r cyfrifoldebau sydd gan awdurdodau cyhoeddus yng nghyswllt oedolion a phlant agored i niwed. Mae hyn yn cynnwys derbyn plant i ofal, a maethu a mabwysiadu (cyfraith plant gyhoeddus) ond nid yr agweddau hynny ar berthnasau teuluol sy'n codi'n bennaf o dan gyfraith breifat.

## 12.8 ADDYSG UWCH A GWYDDONIAETH

### *Y Sefyllfa Bresennol*

- 12.8.1 Mae Addysg Uwch yn gyfrifoldeb sydd wedi'i ddatganoli o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac Eithrio'r Cynghorau Ymchwil.<sup>107</sup> Daw arian Sefydliadau Addysg Uwch yng Nghymru o nifer o ffynonellau. Mae'r rhain yn cynnwys Cyngor Cyllido Addysg Uwch Cymru sy'n dosbarthu'r cymorth grant a gaiff gan Lywodraeth Cymru; gan fyfyrwyr, naill ai'n uniongyrchol neu'n anuniongyrchol drwy'r Cwmni Benthyciadau i Fyfyrwyr; gan ddiwydiant a busnes, o ffynonellau preifat megis rhoddion a chymwynaswyr; ffynonellau'r Undeb Ewropeaidd, gan gynnwys cronfeydd ar gyfer ymchwil a chronfeydd strwythurol, a chyrrff sy'n noddi ymchwil drwy'r Deyrnas Unedig gyfan, megis y Cynghorau Ymchwil, y Bwrdd Strategaeth Technoleg ac adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig, megis y Weinyddiaeth Amddiffyn ac Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig.
- 12.8.2 Felly, mae'r sefyllfa'n un gymhleth, gan fod Sefydliadau Addysg Uwch yn gyrrff annibynnol sy'n gweithio o fewn fframwaith cyffredinol polisi Llywodraeth Cymru er bod eu harian yn dod o ffynonellau preifat a chyhoeddus, a bod rhai o'r ffynonellau cyhoeddus hynny wedi'u datganoli ac eraill heb. At hynny, mae recriwtio myfyrwyr ac ariannu ymchwil yn amgylcheddau cystadleuol ar raddfa'r Deyrnas Unedig gyfan, ac, ar gyfer nifer o Sefydliadau Addysg Uwch, ar raddfa ryngwladol.
- 12.8.3 Mae polisi cyllido Addysg Uwch, wedi datblygu ar hyd trywydd gwahanol iawn yng ngwledydd y Deyrnas Unedig. Yn benodol, gwelir hyn yng nghyswllt arian ar gyfer addysgu gan y Cynghorau Cyllido cenedlaethol a'r arian a geir drwy gyfraniadau myfyrwyr a graddedigion. Mae nifer o gyrrff sector cyfan (er enghraifft, yr Awdurdod Sicrhau Ansawdd Addysg Uwch), yn gweithredu ledled y Deyrnas Unedig ac yn ymateb i amgylchiadau a pholisïau'r gwahanol wledydd a'u llywodraethau.
- 12.8.4 Mae ymchwil mewn Sefydliadau Addysg Uwch yn cael ei ariannu'n rhannol drwy'r Cynghorau Cyllido ac yn rhannol drwy amrywiaeth o gyrrff eraill a grybwyllwyd yn 6.3.1. Mae'r Cynghorau Ymchwil yn chwarae rôl bwysig yn y cyd-destun hwn. Bydd y cyrrff hyn sy'n ariannu ymchwil yn datblygu eu blaenoriaethau eu hunain ac felly nid yw'r polisi ar gyfer gwyddoniaeth ac ymchwil yn gyffredinol yn gyfrifoldeb sydd wedi'i ddatganoli.

---

<sup>107</sup> Y Cynghorau Ymchwil yw: Cyngor Ymchwil y Celfyddydau a'r Dyniaethau; y Cyngor Ymchwil Biotechnoleg a Gwyddorau Biolegol; y Cyngor Ymchwil Peirianneg a Gwyddorau Ffisegol; y Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol; y Cyngor Ymchwil Meddygol; Cyngor Ymchwil yr Amgylchedd Naturiol; a'r Cyngor Ymchwil Cyfleusterau Gwyddoniaeth a Technoleg.

## **Blwch 12.7: Tystiolaeth am Addysg Uwch a Gwyddoniaeth**

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *‘Mae Addysg Uwch wedi’i datganoli a bydd sefydliadau Addysg Uwch yn gweithredu fel endidau annibynnol yng Nghymru, o dan oruchwyliaeth Cyngor Cyllido Addysg Uwch Cymru (CCAUC). Mae’r polisi ym maes gwyddoniaeth ac ymchwil yn gymhleth gyda rhai elfennau pwysig heb eu datganoli ond rhai agweddau wedi’u datganoli. Yn benodol, nid yw’r Cyngorau Ymchwil wedi’u datganoli ac maent yn gweithredu ledled y Deyrnas Unedig. Mae ymchwil Prifysgolion (lle mae’n rhan o bolisi Sefydliadau Addysg Uwch) wedi’i ddatganoli. Gall Gweinidogion ariannu a chynnal unrhyw fath o ymchwil meddygol yn rhinwedd paragraff 13 o Atodlen 1 i Ddeddf GIG (Cymru) 2006’.*

Dadleuai Llywodraeth Cymru: *‘(ii) Dylai Addysg... barhau i fod yn faterion ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, er y dylai’r ddau Eithriad i’r cymhwysedd deddfwriaethol presennol yn Atodlen 7 sy’n ymwneud â’r Cyngorau Ymchwil... fod yn faterion a Gedwir yn San Steffan’.*

Credai Addysg Uwch Cymru y dylid sicrhau: *‘Ymagwedd sydd â mwy o strwythur iddi at gysylltiadau rhwng y llywodraethau, gan gynnwys cyfarfodydd rheolaidd rhwng y gweinidogion sy’n gyfrifol am Addysg Uwch yn Llywodraeth y Deyrnas Unedig a’r llywodraethau datganoledig – er mwyn sicrhau bod pawb perthnasol yn ymwybodol o’r datblygiadau sy’n cael eu trafod, a’u dylanwad posibl; bod mwy o eglurdeb ar lefel Llywodraeth y Deyrnas Unedig ynghylch y rhyngweithio rhwng meysydd polisi sydd wedi’u datganoli a’r rhai sydd heb eu datganoli a’r effaith ar brifysgolion’.*

Dywedodd yr Athro John Harries: *‘Fy mhrofiad i fel Prif Gynghorydd Gwyddonol Cymru yw bod datganoli o fudd i Gymru. Serch hynny, lle bydd angen cyfathrebu a rhyngweithio rhwng y Cynullidau Datganoledig a Llywodraeth y Deyrnas Unedig er mwyn gwneud i’r setliad datganoli weithio, yna, mae rhywfaint o dystiolaeth, ac mae sawl corff wedi cyfeirio at hyn (e.e. Prifysgolion y Deyrnas Unedig, ac Addysg Uwch Cymru), bod angen rhoi mwy o ofal a sylw i’r cysylltiadau hyn, ac y dylid sefydlu gwell mecanweithiau. Ym maes gwyddoniaeth, mae’n rhesymol disgwyl y byddai’r Prif Gynghorwyr Gwyddonol yn Whitehall, Caeredin a Chaerdydd yn chwarae rhan ganolog yn sicrhau bod y rhyngweithio hwn yn llwyddiannus’.*

## **Asesiad**

### **Addysg Uwch**

- 12.8.5 Nid ydym wedi clywed galw am newid y pwerau. Serch hynny, mae’r systemau Addysg Uwch yng Nghymru a Lloegr yn benodol wedi’u cydblethu’n agos ac rydym wedi cadw hyn mewn cof wrth gynnig ein hargymhellion.
- 12.8.6 Yng ngoleuni’r cydberthnasau clos a chymhleth yr ydym wedi’u nodi a’r posibilrwydd y gwnaiff newidiadau i bolisiau yn Lloegr ddylanwadu’n gryf ar Gymru, cynigiwn y dylid sefydlu fforwm rhynglywodraethol ffurfiol i sicrhau cyd-ddealltwriaeth ynglŷn â materion polisi ym maes Addysg Uwch, o fewn fframwaith Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru. Yn ogystal â chyflawni rolau eraill, byddai’r fforwm hwn yn darparu gwybodaeth yn fuan am newidiadau a gynigid a byddai’n hybu rhagoriaeth a’r gallu i gystadlu’n rhyngwladol.

## Gwyddoniaeth a meysydd ymchwil eraill

- 12.8.7 Fel y nodir yn 12.8.3, ariennir ymchwil ym maes gwyddoniaeth a meysydd eraill yn rhannol drwy'r Cynghorau Cyllido cenedlaethol ac yn rhannol drwy ystod eang o gyrff y Deyrnas Unedig gyfan, gan gynnwys adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Mae'r rhain yn cynnwys y cynghorau ymchwil amrywiol (gyda chorff ambarél Cynghorau Ymchwil y Deyrnas Unedig), y Bwrdd Strategaeth Technoleg, y Weinyddiaeth Amddiffyn, Adran yr Amgylchedd, Ffermio a Materion Gwledig ac Adrannau eraill Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Mae arian ymchwil a chronfeydd strwythurol Ewrop hefyd yn bwysig ar gyfer gwaith ymchwil.
- 12.8.8 Yn y blynyddoedd diwethaf, mae arian y Cyngor Ymchwil wedi cael ei gysylltu'n gryfach nag yn y gorffennol ag amcanion polisi cyffredinol sy'n gysylltiedig â datblygu economaidd. At hynny, mae cylch y Fframwaith Rhagoriaeth Ymchwil, sy'n asesu ansawdd ymchwil, a gynhelir ar sail y Deyrnas Unedig gyfan ac sy'n penderfynu sut y caiff arian ymchwil ei ddsbarthu gan y Cynghorau Cyllid, yn cynnwys asesu 'effaith' yr ymchwil. Mae hyn wedi arwain at ryngberthynas sylweddol rhwng rhoi polisïau ar waith mewn meysydd sydd wedi'u datganoli a rhai sydd heb eu datganoli.
- 12.8.9 Rydym wedi clywed bod angen sicrhau bod adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn deall gofynion Cymru yn well, yn enwedig o ran effaith economaidd ymchwil ym maes gwyddoniaeth a pholisi ehangach. Rydym yn cynnig y dylai'r prif gyllidwyr Gwyddoniaeth a Llywodraeth Cymru sefydlu dulliau effeithiol o gyfathrebu â'i gilydd ac y dylai hyn fod yn fcanwaith i helpu'r naill a'r llall ddeall anghenion Cymru yn y maes polisi hwn.
- 12.8.10 Yng nghyswllt ymchwil yn fwy cyffredinol, ychydig o dystiolaeth a gawsom o blaid newid y pwerau presennol. Serch hynny, sylwn fod Cymru wedi cael swm sylweddol lai o arian yn gyson gan y Cynghorau Ymchwil na'i chyfran gymharol o'r boblogaeth y Deyrnas Unedig.<sup>108</sup>
- 12.8.11 Dylai'r Cynghorau Ymchwil barhau i ddyrannu arian ar sail rhagoriaeth gystadleuol ac mae'n bwysig bod Cymru yn cael ei chynrychioli ar gyrff sy'n penderfynu ynghylch arian ymchwil. Awgrymwn y dylai pob Cyngor Ymchwil ddynodi un aelod o'i Gyngor sydd ag arbenigedd perthnasol i gynrychioli buddiannau Cymru ac i fod yn gyfrwng ar gyfer cyfnewid gwybodaeth.

## 12.9 CYFLOGAU ATHRAWON

### *Y sefyllfa bresennol*

- 12.9.1 Mae addysg a hyfforddiant wedi'u datganoli yng Nghymru. Felly, mae Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am osod targedau derbyn athrawon ar gyfer hyfforddiant cychwynnol, am safonau addysgu ac am werthuso'r trefniadau ar gyfer athrawon yng Nghymru a darparu cyllid.
- 12.9.2 Nid yw cyflogau ac amodau i athrawon wedi'u datganoli. O dan Ddeddf Addysg 2002, materion i'r Ysgrifennydd Gwladol dros Addysg yw cyflogau ac amodau athrawon yng Nghymru a Lloegr.

---

<sup>108</sup> Gweler, er enghraifft, *Research Funding Across the UK* ar wefan Cynghorau Ymchwil y Deyrnas Unedig.

- 12.9.3 Bydd newidiadau i gyflogau ac amodau athrawon mewn ysgolion a gynhelir yn cael eu gwneud gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Addysg drwy gyfeirio'r mater at Gorff Annibynnol Adolygu Athrawon Ysgol. Bydd tystiolaeth yr Ysgrifennydd Gwladol i'r corff hwnnw'n berthnasol i Gymru ac i Loegr. Fodd bynnag, gall Llywodraeth Cymru gyflwyno'i thystiolaeth ei hun i'r Corff ynghylch y canlyniadau posibl i Gymru, fel y gwnaeth yn 2012.

### **Blwch 12.8: Tystiolaeth am Gyflogau Athrawon**

*Yn ei thystiolaeth, dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig 'Mae systemau'r ysgolion yn y ddwy wlad yn ymwahanu fwyfwy, a gellid dadlau bod datganoli cyflogau ac amodau gwaith athrawon yng Nghymru'n ganlyniad rhesymegol i ddadreolediddio cyflogau ac amodau gwaith athrawon yn Lloegr ac y dylid archwilio hyn. Mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn gyfrifol am un cynllun pensiwn ar gyfer athrawon a darlithwyr yng Nghymru a Lloegr. Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi cyflwyno'r cynllun arfaethedig ar gyfer y Cynllun Pensiwn i Athrawon ac fe'i rhoddir ar waith ym mis Ebrill 2015. Fel rhan o'r diwygiadau hyn, mae'r Llywodraeth wedi dweud ei bod yn credu na ddylai fod angen diwygio pensiynau gwasanaethau cyhoeddus yn y 25 mlynedd nesaf, a'r tu hwnt i hynny gobeithio'.*

*Tynnodd Cyngres Undebau Llafur Cymru sylw at y canlynol "Yn ein tystiolaeth i ymgynghoriad Papur Gwyrdd Llywodraeth Cymru, Gweithio Gyda'n Gilydd Dros Gymru: Gweithlu'r Sector Cyhoeddus, ym mis Gorffennaf 2012, ailadroddwyd ymrwymiad y Blaid Lafur yn ei maniffesto ar gyfer etholiadau 2011 pan ddywedodd 'Trwy werthfawrogi'r sefydlogrwydd a'r tegwch a ddaw wrth fargeinio am gyflog cenedlaethol byddwn yn gwneud popeth o fewn ein gallu i geisio amddiffyn y cysylltiad rhwng tâl ac amodau athrawon yng Nghymru a chydweithwyr mewn manau eraill yn y DU'. Mae hyn yn arbennig o berthnasol ac ystyried y polisiau sy'n cael cynnig ar hyn o bryd gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig i danseilio cyflogau ac amodau athrawon'.*

*Dywedodd Sefydliad Gwleidyddiaeth Cymru: 'Ar sail y dadleuon hyn, argymhellwn ddatganoli tâl ac amodau athrawon.'*

### **Asesiad**

- 12.9.4 Yn gyffredinol, o dan y trefniant datganoli, lle bydd maes cyfrifoldeb wedi'i ddatganoli, bydd cyflogau gweithwyr y sector cyhoeddus yn y maes hwnnw wedi'i ddatganoli hefyd. Serch hynny, ym maes iechyd, mae Llywodraeth Cymru wedi cytuno'n wirfoddol i fod yn rhan o drefn y Deyrnas Unedig gyfan, er bod cyflogau wedi'u datganoli. Nid yw pensiynau gweithwyr iechyd wedi'u datganoli.
- 12.9.5 Mae cyflogau a phensiynau athrawon wedi'u datganoli yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon, felly mae'n anghyson nad yw cyflogau athrawon wedi'u datganoli yng Nghymru. Credwn y dylid eu datganoli.
- 12.9.6 Mae dadleuon o blaid ac yn erbyn cysoni cyflogau'r sector cyhoeddus â chyflogau'r sector preifat yng Nghymru, ond petai cyflogau athrawon yn cael eu datganoli, dewis polisi i Lywodraeth Cymru fyddai hyn, ac ar hyn o bryd rhaid iddi ariannu penderfyniadau Llywodraeth y Deyrnas Unedig.

12.9.7 Mae dadl gryfach o lawer dros gadw at y trefniadau sydd ar gyfer Cymru a Lloegr o ran pensiynau: mae pensiynau'r sector cyhoeddus wedi cael eu diwygio'n ddiweddar ar gyfer y tymor hir ac mae'n bwysig peidio â gwneud athrawon yn gyndyn o groesi'r ffin oherwydd eu bod yn poeni am eu pensiwn. Nid ydym yn credu felly y dylid datganoli pensiynau athrawon ar hyn o bryd.

## 12.10 ARGLWYDD RAGLAWIAID

### *Y sefyllfa bresennol*

12.10.1 Mae'r Arglwydd Raglawiaid yn cynrychioli'r Goron ym mhob un o siroedd y Deyrnas Unedig, ac maent yn bwysig i fywyd sifig. Y Frenhines sy'n eu penodi ar sail cyngor Prif Weinidog Prydain. Yng Nghymru, bydd y Prif Weinidog yn cynnig enw unigolyn i Ysgrifennydd Gwladol Cymru i'w argymhell i Brif Weinidog Prydain (a fydd yn ei dro'n argymhell yr enw i'r Frenhines).<sup>109</sup>

#### **Blwch 12.9: Tystiolaeth am Arglwyddi Rhaglaw**

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Mae angen cofio'r cyfrifoldeb dros argymhell penodi Arglwydd Raglawiaid. Swyddogaeth Llywodraeth y DU yw hyn ar hyn o bryd, er bod y gwaith gweinyddol ynghylch y penodiadau hyn a chyllidebau'r Arglwydd Raglawiaid yn cael ei wneud gan swyddogion Llywodraeth Cymru. Mae'n ymddangos i Lywodraeth Cymru fod y trefniadau hyn yn amherthnasol bellach gan fod Prif Weinidog Cymru yn cael ei benodi gan y Goron ac yn Aelod o'r Cyfrin Gyngor, ac yn gallu gwneud argymhellion i'w Mawrhydi yn ei rinwedd ei hun'.*

### *Asesiad*

12.10.2 Yn yr Alban, bydd argymhelliad Prif Weinidog y wlad honno'n cael ei gyfleu'n uniongyrchol i Brif Weinidog Prydain i'w gyflwyno i'r Frenhines. Nid oes dim rheswm i bob golwg pam mae Cymru'n gorfod cymryd cam ychwanegol.

12.10.3 Credwn fod lle i sicrhau mwy o dryloywder yn y broses benodi, gan ddatganoli argymhellion ar gyfer penodi, ond eto gan barhau â'r drefn lle bydd y ddwy Lywodraeth yn cytuno ar y penodiad.

## 12.11 MATERION I'W HYSTYRIED RHAGOR

12.11.1 Fel y trafodwyd ym Mhennod 5, codwyd nifer o faterion yn y dystiolaeth nad ydym wedi gwneud argymhellion yn eu cylch. Mae'r rhain yn cynnwys cyfrifoldebau sydd wedi'u datganoli yng Ngogledd Iwerddon ac yn yr Alban, megis cyfraith priodi a chladdu, trwyddedu a masnachu ar y Sul; a datganoli'r cyfrifoldeb am bennu gwyliau banc (sydd wedi'i ddatganoli i ryw raddau mewn manau eraill).

12.11.2 Mae rhywfaint o faterion hynod dechnegol hefyd (megis sut mae sicrhau ymagwedd gyson at brofion galluedd meddyliol ar draws y setliad datganoli gan gynnal ar yr un pryd swyddogaethau gweithredol Gweinidogion Cymru ym maes iechyd) ynghyd â nifer o faterion astrus (er enghraifft, nid yw'n glir pam y gwnaethpwyd erioed yr eithriad

<sup>109</sup> Y Weinyddiaeth Cyfiawnder (2009) *Protocol for Appointment Process of Lord-Lieutenants*.

presennol i bwerau llywodraeth leol yng nghyswllt gweithgareddau tramor, na hyd yn oed at beth y mae hyn yn cyfeirio). Nid ydym yn cynnig dim argymhellion yn y meysydd hyn.

12.11.3 Nid ydym wedi llunio casgliadau yn yr achosion hyn, nac mewn nifer o achosion eraill, oherwydd nid ydym wedi cael y cyfle i glywed digon o dystiolaeth gan yr arbenigwyr y byddai'n ddyletswydd arnom i ymgynghori â hwy cyn llunio barn gadarn. Mae'n sicr y bydd materion eraill yn codi yn y dyfodol - un mater fydd sut yr ymdrinnir â materion cyfraith gyflogaeth ar ôl i'r Goruchaf Lys roi ei ddyfarniad ynghylch deddfwriaeth cyflogau amaethyddol.

12.11.4 Rydym yn cynnig y dylai'r ddwy Lywodraeth ystyried y materion hyn eto drwy gyfrwng Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru a gynigiwyd ym Mhennod 5.

### **Argymhellion**

- A.39 Dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru asesu'n systematig ac adolygu'n barhaus sut y defnyddir y Gymraeg ym mhob rhan o'r llywodraeth, ac yn benodol yng nghyswllt diwygio unrhyw ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig nad yw'n rhoi statws cyfartal i'r iaith Gymraeg yng Nghymru.
- A.40 Dylai Gweinidogion Cymru allu gwneud rheoliadau adeiladu ar gyfer pob adeilad yng Nghymru.
- A.41 Dylai'r ddwy Lywodraeth sicrhau eu bod yn deall swyddogaethau ei gilydd yn glir yng nghyswllt paratodau ac argyfyngau sifil. Dylid ceisio cytundeb ynghylch trosglwyddo pwerau gweithredol os bydd angen gwneud hynny er mwyn sicrhau cydnherthedd..
- A.42 Dylid datganoli gweinyddiaeth a threfniadau etholiadau llywodraeth leol.
- A.43 O ran cyfleodd cyfartal, rydym yn argymhell y dylid datganoli cymhwysedd deddfwriaethol:
- a. mewn perthynas â dyletswyddau penodol ym maes cydraddoldeb ar gyfer sector cyhoeddus datganoledig Cymru; a
  - b. i ddarparu ar gyfer atebolrwydd am y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol mewn meysydd sydd wedi'u datganoli.
- A.44 Dylai'r ddwy Lywodraeth gydweithio i symleiddio'r system lles teulu presennol. Dylid seilio hyn ar yr egwyddor y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol allu deddfu ym meysydd y pwerau a'r cyfrifoldebau sydd gan awdurdodau cyhoeddus yng nghyswllt oedolion a phlant sy'n agored i niwed.
- A.45 O ran Addysg Uwch ac ymchwil, dylid cael pwyllgor rhynglywodraethol ffurfiol i sicrhau agwedd gydlynol i bolisi ac i asesu effaith y penderfyniadau a wneir ar lefel y Deyrnas Unedig ar Sefydliadau Addysg Uwch yng Nghymru.
- A.46 Dylai'r Cynghorau Ymchwil a'r Bwrdd Strategaeth Technoleg sicrhau eu bod yn ymwybodol o anghenion Cymru, yn benodol mewn perthynas â datblygiad economaidd, a dynodi aelod o'r Cyngor sydd â'r arbenigedd perthnasol i gynrychioli buddiannau Cymru ac i fod yn sianel ar gyfer cyfnewid gwybodaeth.



A.47 Dylid datganoli cyflogau ac amodau athrawon. Dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig gadw'r cyfrifoldeb am bensiynau.

A.48 Dylai Prif Weinidog Cymru allu cyflwyno argymhellion ar gyfer Arglwydd Raglawiaeth yn uniongyrchol i'r Prif Weinidog.

## **12.12 CRYNODEB**

12.12.1 Rydym yn gwneud nifer o argymhellion ynglŷn â datganoli pwerau dros y Gymraeg, rheoliadau adeiladu, paratodau sifil, etholiadau, cyfleoedd cyfartal, lles teuluol, Addysg Uwch a gwyddoniaeth, cyflogau athrawon a phenodi Arglwydd Raglawiaid.

12.12.2 Lle nad ydym wedi gallu cael digon o dystiolaeth am faterion penodol er mwyn penderfynu a ddylid eu datganoli ai peidio, rydym yn argymhell y dylai Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru ystyried y materion hyn eto. Dylai'r Pwyllgor hefyd ystyried nifer o faterion technegol mewn meysydd penodol eraill a godwyd yn y dystiolaeth.

# Pennod 13 - Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Senedd y Deyrnas Unedig

## 13.1 GOLWG GYFFREDINOL

13.1.1 Yn y bennod hon, rydym yn defnyddio'r egwyddorion y cyfeiriwyd atynt ym Mhennod 3 i asesu a ddylid newid y gyfraith ynglŷn â Chynulliad Cenedlaethol Cymru a sut y gellid gwella cysylltiadau rhwng y seneddau. Roedd ein cylch gorchwyl yn ein hannog yn benodol i chwilio am ffyrdd o newid y trefniadau cyfansoddiadol presennol "a fyddai'n galluogi Senedd y Deyrnas Unedig a Chynulliad Cenedlaethol Cymru i wasanaethu pobl Cymru'n well". Fodd bynnag, nid oedd ystyried "strwythur Cynulliad Cenedlaethol Cymru, gan gynnwys materion a oedd ymwneud ag ethol Aelodau'r Cynulliad" yn rhan o'n cylch gwaith".

## 13.2 Y SEFYLLFA BRESENNOL

### *Gweithdrefnau'r Cynulliad Cenedlaethol*

13.2.1 Yn 1998, creodd Deddf Llywodraeth Cymru Gynulliad Cenedlaethol ac iddo drigain o aelodau. Aeth y Cynulliad Cenedlaethol rhagddo o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ond daeth yn endid cyfreithiol ar wahân i Lywodraeth Cymru, gan ysgwyddo rôl ehangach o lawer hefyd. Efallai nad oedd y cyfuniad anghyffredin gwreiddiol o weithrediaeth a chorff craffu wedi cael ei ystyried mor fanwl ag y gallesid ac nid oedd byth yn drefniant cynaliadwy. Erbyn hyn, y dibenion seneddol clasurol sydd i'r Cynulliad Cenedlaethol, sef cynrychioli, craffu ar y llywodraeth a chyrff cyhoeddus, a deddfu.

13.2.2 Trafodir busnes y Cynulliad Cenedlaethol mewn cyfarfodydd llawn a gynhelir ddwywaith yr wythnos ac mewn cyfarfodydd Pwyllgor. Ystyrir camau pwysig deddfwriaeth sylfaenol yn y Cyfarfodydd Llawn; cynhelir dadleuon am bynciau a gynigir gan Lywodraeth Cymru a chan y gwrthbleidiau; bydd Gweinidogion yn cael eu dal yn atebol yn ystod sesiynau holi a chwestiynau am ddatganiadau; a bydd nifer o weithgareddau craffu eraill yn digwydd.

13.2.3 Fel rheol, bydd gweithdrefnau'r Cynulliad Cenedlaethol yn cael eu llywodraethu gan y Rheolau Sefydlog. Yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006, roedd darpariaeth i Ysgrifennydd Gwladol Cymru wneud Rheolau Sefydlog nes i'r Cynulliad Cenedlaethol ymgynnull ar ôl etholiad 2007. Ers hynny, mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi gallu diwygio neu atal Rheolau Sefydlog (ar yr amod bod mwyafrif o ddwy ran o dair o blaid hynny) ac mae wedi gwneud hyn sawl tro.

13.2.4 Mae strwythur a phwrpas Pwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol wedi newid sawl tro er 1998. Pan gafwyd pwerau deddfu sylfaenol yn y Pedwerydd Cynulliad, gostyngwyd nifer y Pwyllgorau, ac ysgwyddodd pwyllgorau pwnc y cyfrifoldeb am graffu ar ddeddfwriaeth berthnasol yn ogystal ag am graffu ar Lywodraeth Cymru a chyrff cyhoeddus a oedd wedi'u

datganoli. Ar hyn o bryd, mae gan y Cynulliad Cenedlaethol ddeuddeg o Bwyllgorau.<sup>110</sup> Yn ogystal â Phwyllgorau sydd â rôl deddfwriaethol/craffu, mae nifer o bwyllgorau hefyd sydd â swyddogaethau penodol tebyg i'r rheini a welir mewn deddfwrfeydd eraill. Enghreifftiau yw'r Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, y Pwyllgor Busnes a'r Pwyllgor Safonau Ymddygiad. Mae gan y Cynulliad Cenedlaethol ryddid i gynllunio strwythur pwyllgorau ar sail ei flaenoriaethau. Fodd bynnag, mae gofyn sicrhau bod y swyddogaethau allweddol sy'n cael eu rhestru yn y Rheolau Sefydlog yn cael eu cyflawni drwy strwythur y pwyllgorau.

- 13.2.5 Mae cylch gwaith y pwyllgorau'n eang, ac, ar y cyfan, mae'n croesi ffiniau portffolios gweinidogion. Mae gan y pwyllgorau yr hyblygrwydd i archwilio unrhyw fater sy'n berthnasol i'w cylch gwaith. Mae materion Ewropeaidd wedi'u cynnwys o fewn gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a'r pwyllgorau thematig neu'r pwyllgorau sy'n seiliedig ar bynciau. Gall y rhain, o leiaf yn ddamcaniaethol, ymgymryd â sawl llif gwaith drwy sefydlu isbwyllgorau ffurfiol a grwpiau anffurfiol, yn ogystal â thrwy weithredu ar ffurf pwyllgor llawn. Disgwylir i'r gwaith craffu a'r gwaith deddfwriaethol ddigwydd ar yr un pryd. Serch hynny, mae gwaith deddfwriaethol yn ofniad ac opsiwn yw craffu. Mae perygl o hyd y bydd llwyth gwaith deddfwriaethol trwm yn gwthio'r gwaith craffu rhagweithiol i'r cyrion.
- 13.2.6 Fel rheol, bydd gweithdrefnau'r Cynulliad Cenedlaethol yn cael eu llywodraethu gan y Rheolau Sefydlog. Yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006, roedd darpariaeth i Ysgrifennydd Gwladol Cymru wneud Rheolau Sefydlog nes i'r Cynulliad Cenedlaethol ymgynnull ar ôl etholiad 2007. Ers hynny, mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi gallu diwygio neu atal Rheolau Sefydlog (ar yr amod bod mwyafrif o ddwy ran o dair o blaid hynny) ac mae wedi gwneud hyn sawl tro
- 13.2.7 Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn cadw'r darpariaethau sydd yn Neddf 1998 ynglŷn â chyfranogaeth Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn nhrefodion y Cynulliad Cenedlaethol. Er nad oes gan yr Ysgrifennydd Gwladol yr hawl i bleidleisio yn y Cynulliad Cenedlaethol, mae ganddo neu ganddi yr hawl i gymryd rhan yn y trafodion, ac i gael copïau o unrhyw ddogfen a ddarperir ar gyfer Aelodau'r Cynulliad neu sy'n ymwneud ag unrhyw rai o drafodion y Cynulliad Cenedlaethol.
- 13.2.8 At hynny, mae gofyn i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud datganiad am yr amcan- daliadau a roddir i'r Cynulliad Cenedlaethol. Rhaid iddo ef neu iddi hi wneud y datganiad hwn bob blwyddyn ariannol a'i osod gerbron y Cynulliad Cenedlaethol.

### **Cymhwysedd deddfwriaethol yng nghyswllt y Cynulliad Cenedlaethol**

- 13.2.9 Mae rhai materion sy'n berthnasol i'r Cynulliad Cenedlaethol wedi'u datganoli. Mae Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn rhestru'r materion a ganlyn sy'n berthnasol i'r Cynulliad Cenedlaethol yn rhai sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol (Pwnc 13):

*'Complaints about Assembly members (including provision for and about an office or body for investigating such complaints and reporting outcomes of investigations). Assembly Commission. Salaries, allowances, pensions and gratuities for and in respect of Assembly Members, the First Minister, Welsh Ministers appointed under section 48, the Counsel General and Deputy Welsh Ministers. Meaning of Welsh words and phrases in Assembly*

---

<sup>110</sup> Mae'n bosibl hefyd sefydlu Pwyllgor sy'n cynnwys y Cynulliad Cenedlaethol i gyd

*Measures and Acts of the Assembly, in subordinate legislation made under Assembly Measures and Acts of the Assembly and in other subordinate legislation if made by the Welsh Ministers, the First Minister or Counsel General. Private legislation in the Assembly. Financial assistance for political groups to which Assembly members belong. The Welsh Seal. Arrangements for printing of Acts of the Assembly, of subordinate legislation made under Assembly Measure or Acts of the Assembly and other subordinate legislation if made by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General.'*

- 13.2.10 Er nad yw Atodlen 7 yn crybwyll dim eithriadau sy'n amlwg yn berthnasol i'r Pwnc hwn, mae rhannau eraill o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn gosod cyfyngiadau a llyffetheiriau penodol ar y Cynulliad cenedlaethol nad yw ef ei hun yn gallu eu newid.<sup>111</sup> Mae'r rhain yn cynnwys darpariaeth ar gyfer etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol; telerau gwasanaeth Aelodau'r Cynulliad; gwahardd; llw teyrngarwch; y Llywydd a'r Clerc; sut y cyfansoddir Pwyllgorau; y Pwyllgor Archwilio; Rheolau Sefydlog; Gweinidogion y Deyrnas Unedig yn cymryd rhan yn nhrefodion y Cynulliad; dilysrwydd (gan gynnwys rolau ACau rhanbarthol); pŵer i alw tystion a difenwi.

### **Blwch 13.1: Tystiolaeth am y galwadau sydd ar y Cynulliad Cenedlaethol**

*Yn ôl y Llywydd 'Mae'r pwysau sydd ar Aelodau'r Cynulliad yn wahanol iawn i'r pwysau sydd ar y cyrff tebyg mwy o faint yng ngweddill y Deyrnas Unedig. Mae cylch gwaith y rhan fwyaf o bwyllgorau'r Cynulliad o reidrwydd yn eang iawn, yn sicr yn ymestyn y tu hwnt i bortffolio un Gweinidog, ac maent yn gyfrifol am graffu ar ddeddfwriaeth, polisiau a chyllid o fewn y cylchoedd gwaith hynny.*

*'Yn ogystal â'r gofynion mawr sy'n gysylltiedig â'r pwyllgorau hyn, bydd y rhan fwyaf o'r Aelodau'n cyfrannu bob wythnos yn y cyfarfodydd llawn – unwaith eto, yn wahanol i seneddau mwy o faint lle bydd y cyfle i holi neu gymryd rhan mewn datganiadau neu ddadleuon yn codi'n llai aml.*

*'Mae'r amrywiaeth o rolau y bydd llawer o Aelodau'n anochel yn gorfod eu hysgwyrddo o fewn deddfwrfa fach, o ddal swydd i fod yn llefarydd i'w plaid, yn ychwanegu'r pwysau sydd ar allu Aelodau ac mae'n codi heriau amlwg i'r sefydliad.*

*'Felly, bydd y rhan fwyaf o Aelodau'r Cynulliad yn eu cael eu hunain mewn cylch wythnosol o waith pwyllgor, sy'n gofyn am gryn arbenigedd ym maes polisi, deddfu, materion ariannol a gweithdrefnol, a'r rheini wedi'u hamserlennu o gwmpas dau gyfarfod llawn a'r drefn arferol yw bod nifer dda'n bresennol ynddynt ac yn cyfrannu.*

*'Er bod Comisiwn y Cynulliad a'r Bwrdd Taliadau annibynnol yn ceisio rhoi cymorth i'r Aelodau i'w galluogi i fod mor effeithiol â phosibl yn eu rôl; mae yna derfyn ar yr hyn y gallwn ei ddisgwyl gan sefydliad mor fach.'*

### **Gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i graffu**

- 13.2.11 Un o swyddogaethau pwysicaf deddfwrfa yw craffu ar ddeddfwriaeth a dal y weithrediaeth yn atebol. Oherwydd natur y gwaith hwn, dim ond y rheini nad ydynt mewn swyddi gweinidogol sy'n gallu ei wneud. O'r trigain aelod sy'n eistedd yn y Cynulliad Cenedlaethol, mae gan dri ar ddeg ohonynt ar hyn o bryd swydd weinidogol, yn Brif Weinidog,

<sup>111</sup> Yn rhinwedd Deddf Llywodraeth Cymru 2006, Atodlen 7, Rhan 2, paragraff 5

yn Weinidogion neu'n Ddirprwy Weinidogion. Dyma'r terfyn a bennwyd yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 ac mae'n 21.7 y cant o aelodau'r Cynulliad. Gellid ychwanegu aelod arall at y Cabinet drwy benodi rhywun i swydd y Cwnsler Cyffredinol (nid oes yn rhaid penodi un o Aelodau'r Cynulliad i'r swydd hon). Petai'r Cwnsler Cyffredinol yn un o Aelodau'r Cynulliad, byddai bron chwarter y Cynulliad yn dal swydd yn y Llywodraeth.

13.2.12 Pan gyflwynodd y Llywydd ei thystiolaeth, roedd pedwar deg a phedwar o Aelodau'r Cynulliad yn gwneud gwaith pum prif Bwyllgor y Cynulliad Cenedlaethol (ac eithrio Gweinidogion a Dirprwy Weinidogion, y Llywydd, a nifer o ddeiliaid swyddi eraill). O blith y rhain, roedd pedwar ar ddeg yn gwasanaethu ar un Pwyllgor, pedwar ar hugain ar ddau, a chwech ar dri. Er mwyn sicrhau cynrychiolaeth gyfrannol ar y Pwyllgorau, mae llai o alw ar aelodau'r pleidiau llai; ond dim ond un ar bymtheg o aelodau o'r blaid fwyafrifol sydd, a rhaid i'r rheini ffurfio'r mwyafrif ar bob pwyllgor. Mae hyn yn arwain at straen ddifrifol ac fe soniwyd wrthym yn aml am hyn gan bobl a oedd yn arsylwi ar y Cynulliad Cenedlaethol a chan Aelodau'r Cynulliad eu hunain.

### **Cynrychiolaeth Cymru yn Senedd y Deyrnas Unedig**

13.2.13 Bydd Cymru yn ethol deugain o Aelodau Seneddol, a'r rheini ar hyn o bryd yn cael eu hethol o'r un etholaethau â'r deugain Aelod Cynulliad sy'n cynrychioli etholaethau. Byddai Deddf Systemau Pleidleisio ac Etholaethau Seneddol 2011 wedi cysoni nifer yr etholwyr ym mhob etholaeth ym mhob cwr o'r Deyrnas Unedig, gan ostwng nifer yr Aelodau Seneddol o 650 i 600. Byddai hyn wedi golygu deg AS yn llai i Gymru. Byddai hyn wedi cael mwy o effaith ar Gymru nag ar unrhyw ran arall o'r Deyrnas Unedig gan mai yng Nghymru ar hyn o bryd y mae'r nifer leiaf o etholwyr (a'r boblogaeth leiaf) ar gyfer pob AS. Mae'r cynlluniau i ostwng nifer yr ASau wedi'i ohirio tan o leiaf 2018.

13.2.14 Pedwar prif fforwm sydd i drafod materion Cymru yn Nhŷ'r Cyffredin. Y cyntaf yw'r Pwyllgor Materion Cymreig, sy'n cynnwys 12 AS a'r rheini'n fras yn adlewyrchu'r cydbwysedd ehangach rhwng y pleidiau yn Nhŷ'r Cyffredin. Nid ydynt o reidrwydd yn cael eu hethol o blith seddi Cymru. Ei gylch gorchwyl yw archwilio materion y mae Ysgrifennydd Gwladol Cymru'n gyfrifol amdanynt, gan gynnwys y berthynas â'r Cynulliad Cenedlaethol. Yr ail yw'r Uwch-Bwyllgor Cymreig, sy'n cynnwys pob un o'r deugain AS o Gymru a hyd at bump AS ychwanegol. Bydd hwn yn cyfarfod o bryd i'w gilydd ar gais yr Ysgrifennydd Gwladol i drafod materion sy'n berthnasol i Gymru. Y trydydd yw'r cwestiynau bob pum wythnos i'r Ysgrifennydd Gwladol, y caiff holl aelodau Tŷ'r Cyffredin gymryd rhan ynddynt. Y pedwerydd yw'r Blaid Seneddol Gymreig. Anaml iawn y defnyddir y fforwm hwn, a'r Aelod o Gymru sydd wedi gwasanaethu hwyaf fydd yn ei gynnull. Yn wahanol i'r tri fforwm arall, ni roddir dim cefnogaeth weinyddol i'r Blaid Seneddol Gymreig ac nid yw ei thrafodion yn "draffodion Seneddol" yn ôl y gyfraith".

13.2.15 Nid oes rhestr swyddogol na diffiniol o Arglwyddi o Gymru nac o'r rheini sydd â diddordeb yng Nghymru. Nid oes gan Dŷ'r Cyffredin fforwm penodol i ystyried materion Cymru, er y gall Arglwyddi gynnig dadleuon neu gyflwyno deddfwriaeth neu ofyn cwestiynau am faterion sy'n ymwneud â Chymru y mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gyfrifol amdanynt. Mae gan Swyddfa Cymru Weinidog yn Nhŷ'r Arglwyddi ar hyn o bryd, ond nid oedd hyn wedi bod yn wir cyn hyn, nac yng nghyswllt Swyddfa Cymru nac yn yr hen Swyddfa Gymreig.<sup>112</sup>

<sup>112</sup> Arglwydd Aberhonddu oedd y Gweinidog Gwladol dros Faterion Cymreig rhwng 1957 a 1964 pan grëwyd y Swyddfa Gymreig ar ôl Etholiad Cyffredinol y flwyddyn honno

### **Cysylltiadau Rhyng-seneddol**

- 13.2.16 Y prif gysylltiad ffurfiol rhwng y Senedd a'r Cynulliad Cenedlaethol yw drwy Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol. Dyma'r drefn lle y bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn cydsynio y caiff Senedd y Deyrnas Unedig ddeddfu mewn meysydd y mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd ynddynt. Bydd y cynigion hyn yn cael eu trafod gan swyddogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru ar lefel ymarferol, ac, os bydd gofyn, gan Weinidogion y Llywodraethau er mwyn cytuno neu anghytuno ynglŷn ag a oes eu hangen. Yna, bydd unrhyw Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol yn cael ei gyflwyno yn y Cynulliad Cenedlaethol gan Lywodraeth Cymru.
- 13.2.17 Bydd aelodau'r ddwy ddeddfwrfa'n cydweithio ar lefelau llai ffurfiol hefyd, a'r rheini'n amrywio o Aelodau unigol yn cydweithio ar lefel etholaeth i'r mecanwaith ffurfiol lle y gellir cynnal cyfarfodydd ar y cyd rhwng y Pwyllgor Materion Cymreig a Phwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol. Ceir fforymau ehangach hefyd megis Cynulliad Rhyng-seneddol Prydain ac Iwerddon neu gyfarfodydd rheolaidd Llefarydd neu Lywyddion deddfwrfeydd y Deyrnas Unedig.

#### **Blwch 13.2: Tystiolaeth am Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a chysylltiadau Rhyng-seneddol**

Gyda golwg ar broses y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol, roedd y Llywydd yn croesawu *'ffurfioli'r hyn sydd ar hyn o bryd yn gonfensiwn rhwng y llywodraethau yng nghyswllt y cynigion hyn'*. Nododd: *'Rydym yn dibynnu ar Lywodraeth Cymru i drafod gyda Llywodraeth y Deyrnas Unedig pa ddarpariaethau a ddylai neu na ddylent gael eu cynnwys ym Miliâu'r Deyrnas Unedig, i osod y Cynnig a'r Memorandwm cysylltiedig ar Fil y Deyrnas Unedig ac i gyfleu'r cydsyniad (neu'r diffyg cydsyniad) a roddwyd i Lywodraeth y Deyrnas Unedig'*. Ychwanegodd y Llywydd: *'Er y dylem ganolbwyntio'n bennaf ar ddal Llywodraeth Cymru yn atebol am ei gweithredoedd yng nghyswllt Cynigion Cymhwysedd Deddfwriaethol, ni ddylai hyn ein hatal rhag ceisio gwell cyfathrebu rhwng y seneddau. Er enghraifft, byddai ein craffu'n fwy effeithiol petai cytundeb rhyng-seneddol ffurfiol am y confensiwn cydsynio deddfwriaethol a Phrotocol yr Undeb Ewropeaidd ar roi egwyddorion sybsidiaredd a chymesuredd ar waith'*.

Roedd Llefarydd Tŷ'r Cyffredin yn hapus i'r Tŷ gefnogi argymhellion y Pwyllgor Materion Cymreig y dylai Rheolau Sefydlog y Tŷ ganiatáu i'r Llefarydd osod ger ei fron unrhyw ohebiaeth ffurfiol a gâi gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru.

Yn ei dystiolaeth, nododd Grŵp Astudio Cymru Grŵp Astudio'r Senedd *'Mae'r dulliau cyfathrebu rhwng y Cynulliad a dau Dŷ Senedd y Deyrnas Unedig yn cael eu rheoli'n llwyr fwy neu lai gan y ddwy lywodraeth. Credwn mai un o agweddau anffodus y trefniadau cyfansoddiadol presennol yw bod cyn lleied o gyfle ffurfiol i'r deddfwyr eu hunain yn y tri chorff dan sylw gyfnewid barn'*.

Gan gyfeirio at y cysylltiadau rhwng y Seneddau, dywedodd y Llywydd wrthym *'Bydd y Llywyddion a'r Llefarydd yn cyfarfod yn rheolaidd a byddwn yn sicr yn cefnogi creu fforwm ehangach â mwy o strwythur iddo i gynnal trafodaeth rhwng y deddfwrfeydd. Mae'n ymddangos i mi y gallem ddysgu yn sgîl y ffordd y byddwn yn ymgysylltu â Senedd Ewrop a'i Sefydliadau yn y Deyrnas Unedig ac yn y deddfwrfeydd datganoledig o ran trafodaethau rhwng sefydliadau'*.



*Credai Llefarydd Tŷ'r Cyffredin 'Efallai y gellid dadlau o blaid fforwm ehangach â mwy o strwythur iddo sy'n canolbwyntio ar faterion polisi a deddfu o fewn y Deyrnas Unedig, ac efallai y byddai cyfarfodydd rhwng y llywyddion yn un fforwm lle y gellid archwilio hyn yn fanylach. Byddwn i'n sicr yn croesawu cynnig i archwilio opsiynau ar gyfer sefydliad o'r fath petai eich Comisiwn yn argymhell hyn, a phetai'r deddfwrfeydd datganoledig yn cefnogi hyn mewn egwyddor'.*

*Dywedodd Grŵp Astudio Cymru Grŵp Astudio'r Senedd ei fod yn credu 'Bod yr amser wedi dod i gael fforwm â mwy o strwythur iddo sy'n canolbwyntio ar drafodaethau rhwng y deddfwrfeydd datganoledig yn y Deyrnas Unedig am sut mae'r setliad datganoli'n gweithio, i hybu cyfnewid gwybodaeth a'r arferion gorau ac i archwilio pynciau polisi penodol sydd o ddiddordeb i bawb'.*

### **Gweithdrefnau yn Senedd yr Alban ac yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon**

13.2.18 Mae trafodion Senedd yr Alban a thrafodion Cynulliad Gogledd Iwerddon yn cael eu llywodraethu gan Reolau Sefydlog. Yng Ngogledd Iwerddon, mae sawl un o'r darpariaethau'n adlewyrchu hanes y gymuned ranedig. Ni all na Senedd yr Alban na Chynulliad Gogledd Iwerddon newid agweddau penodol ar y gyfraith y cawsant eu sefydlu ac y maent yn gweithredu oddi tani. Felly, roedd angen i Ddeddf yr Alban 2012 wneud mân newidiadau i'r trefniadau ar gyfer ethol y Llywydd a'r Dirprwy Lywyddion yn unol ag argymhellion Comisiwn Calman.

13.2.19 Nid oes gan yr Ysgrifennydd Gwladol perthnasol bŵer i gymryd rhan yn nhrefodion Senedd yr Alban na rhai Cynulliad Gogledd Iwerddon ac nid oes darpariaeth iddynt gyflwyno rhaglen ddeddfwriaethol y Deyrnas Unedig i'r Senedd nac i'r Cynulliad. Mae gwahaniaethau eraill rhwng y cyfyngiadau statudol sydd ar y tair deddfwrfa. Yng Ngogledd Iwerddon, mae'r rhain yn deillio'n bennaf o'r angen i sicrhau cefnogaeth pob rhan o'r gymuned, ac ni fyddai gofyn cael y rhain yng Nghymru. Nid yw mor rhwydd gweld cyfiawnhad dros y gwahaniaethau rhwng Cymru a'r Alban.

### **Blwch 13.3: Tystiolaeth am faint y Cynulliad Cenedlaethol**

*Dywedodd y Llywydd 'Ac ystyried pwysau'r cyfrifoldeb sydd ar y Sefydliad a maint anochel y baich gwaith a wynebir gan yr Aelodau, nid oes gennyf amheuaeth na ddylid cynyddu nifer Aelodau'r Cynulliad o 60 i 80'.*

*Nododd Partneriaeth y DG Undeb sy'n Newid fod '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'.*

*Yn ei dystiolaeth, dywedodd yr Athro John Williams, Prifysgol Aberystwyth 'Mae gallu'r Cynulliad i graffu ar ddeddfwriaeth wedi'i gyfyngu gan nifer yr ACau sydd ar gael i gyflawni'r rôl honno'. Gofynnodd: 'a fyddai corff sefydlog a benodid i graffu ac i gynghori'r Pwyllgor priodol yn y Cynulliad yn darparu'r cymorth ychwanegol angenrheidiol? Ni fyddai hyn yn tanseilio atebolrwydd democrataidd y Cynulliad, ond yn hytrach, byddai'n cryfhau ei allu i sicrhau bod deddfwriaeth yn addas at y diben'.*

Argymhelliad y Gymdeithas Diwygio Etholiadol oedd y dylid 'cynyddu nifer Aelodau'r Cynulliad' a dywedodd ei bod 'yn hanfodol os ydym am sicrhau canlyniadau polisi democrataidd bod gennym ddigon o allu i oruchwylio a chraffu ar y canlyniadau hynny er mwyn iddynt wasanaethu pobl Cymru gystal ag y bo modd'. Dywedodd: 'Mae'n amlwg bod maint y Cynulliad yn golygu nad oes digon o bobl eisoes i graffu'n ddigonol'. Fodd bynnag, nid oedd y Gymdeithas yn argymhell 'Ail Siambr i Gymru'.

Roedd yr Eglwys yng Nghymru yn poeni am hyn 'Mae'n bosibl nad oes digon o graffu trwyadl ar deddfwriaeth bwysig oherwydd nad oes digon o ACau ar y meinciau cefn i gyflawni'r holl dasgau. Pan fydd yn rhaid i nifer fawr o ACau fod yn aelodau o'r llywodraeth, mae'n anodd iddynt fod yn ddigon annibynnol'.

Yn ei dystiolaeth, nododd Unite Cymru 'Fel y nodwyd gan Gomisiwn Richard ac eraill o'r blaen, nid yw'r 60 Aelod Cynulliad sydd gennym ar hyn o bryd yn ddigon i graffu'n effeithiol ar waith deddfwriaethol ac adrannol Llywodraeth Cymru. Roedd yn cydnabod bod dadl o blaid cynyddu nifer Aelodau'r Cynulliad' a'i fod 'wedi cefnogi cael 80 o aelodau etholedig yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru yn y gorffennol'.

Nododd Cymdeithas y Cyfreithwyr 'Nid yw'r nifer bresennol, sef dim ond 60 o Aelodau Cynulliad yn ddigon, ac Mae'r ffigur hwn yn cymharu'n anffafriol â'r Senedd yn yr Alban sydd â 129 o aelodau a Chynulliad Gogledd Iwerddon sydd â 108'. Ychwanegodd: 'Bydd hyn yn gwaethygu pan gaiff pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru eu hehangu os nad eir i'r afael â'r mater'.

Yn ei dystiolaeth i'r Comisiwn, dywedodd Sefydliad Gwleidyddiaeth Cymru 'fod yna eisoes achos cryf dros gynyddu'r nifer o Aelodau yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru'. Ychwanegodd: 'Bydd unrhyw drosglwyddo cymwyseddau pellach yn gwneud hyn yn angenrheidiol os yw'r corff i ymgymryd â'i ddyletswyddau deddfwriaethol a chraffu yn effeithiol'. Argymhelliad y sefydliad oedd: 'fod nifer yr ACau yn cael eu cynyddu o 60 i 80'.

Nododd Grŵp Astudio Cymru Grŵp Astudio'r Senedd 'Mae'n anodd gwrthbrofi bod cyfyngiadau sylweddol ar allu'n codi yn sgîl cael nifer gymharol fach o ACau'. Ychwanegodd: 'Rywbyrd, bydd yn rhaid mynd i'r afael â'r diffyg gallu craidd, neu mae'n anochel y bydd hyn yn dal i amharu ar broffil, effeithiolrwydd a dilysrwydd y Cynulliad'. Cynigiodd y Grŵp nifer o ddewisiadau amgen mwy tymor byr ar gyfer cynyddu gallu yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru gan gynnwys 'Cydymaith Cynulliad, Seddi Bargod, a newidiadau i'r gwaharddiad ar ymgeisyddiaeth ddeuol'.

### **Maint deddfwrfa'r Deyrnas Unedig a deddfwrfeydd eraill**

- 13.2.20 Gyda'i thrigain aelod, neu un aelod i bob 1,000 o boblogaeth Cymru, mae mwy o bwysau ar y Cynulliad Cenedlaethol nag sydd ar aelodau Senedd yr Alban (129 o aelodau neu un ar gyfer pob 41,000 o'r cyhoedd) ac ar aelodau Cynulliad Gogledd Iwerddon (108 o aelodau, neu un aelod ar gyfer pob 17,000 o'r cyhoedd).
- 13.2.21 Er bod angen bod yn ofalus wrth lunio casgliadau ar sail arferion gwledydd eraill, mae rhai ffigurau ar gael ar gyfer deddfwrfeydd cenedlaethol sy'n berthnasol ac fe'u rhoddir yn eu cyd-destun, mewn papur gwerthfawr a gyhoeddwyd yn ddiweddar gan y Gymdeithas

Diwygio Etholiadol a phrosiect y DG Undeb sy'n Newid.<sup>113</sup> Mae hwn yn awgrymu bod mwy o bwysau ar y Cynulliad Cenedlaethol hefyd nag sydd ar wledydd cymharol yn rhyngwladol, yn enwedig y rheini lle y bydd aelodau'r weithrediaeth yn dod o blith aelodau'r ddeddfwrfa.

13.2.22 Yn ei adroddiad yn 2004, argymhelliad Comisiwn Richard oedd y dylid cynyddu maint y Cynulliad Cenedlaethol i bedwar ugain o aelodau. Roedd y dystiolaeth a gawsom gan y Llywydd yn cefnogi'r ffigur hwn. Mae'r Gymdeithas Diwygio Etholiadol a phapur prosiect y DG Undeb sy'n Newid yn cynnig Cynulliad o oddeutu 100. Mae'n cyfrifo y byddai hyn yn costio £10.1 miliwn y flwyddyn yn ychwanegol.

### 13.3 ASESIAID

#### *Gwell craffu*

13.3.1 Rydym yn dechrau o'r safbwynt y dylai fod gan y Cynulliad Cenedlaethol ddigon o aelodau i graffu ar y Weithrediaeth mewn ffordd sy'n sicrhau gwell llywodraethu a gwell deddfwriaeth. Mae'n bwysig pwysleisio bod y rôl graffu hon yn gymaint o rôl i'r rhai sydd ar y meinciau cefn ag yw hi i aelodau'r gwrthbleidiau. Ceir nifer o enghreifftiau rhagorol yn Nhŷ'r Cyffredin o ASau annibynnol eu barn yn y llywodraeth yn cyflawni rôl graffu nad yw bob tro'n gyfforddus i'r llywodraeth honno, ond rôl sy'n hanfodol er mwyn sicrhau llywodraethu da. Mae aelodau meinciau cefn y llywodraeth o dan bwysau arbennig yn y Cynulliad.

13.3.2 Awgrymwyd nifer o atebion posibl i ddatrys y bwlch hwn o ran gallu. Un yw ychwanegu aelodau anetholedig heb bleidlais at y pwyllgorau, neu greu ail Siambr. Mae'r rhain yn codi problemau o ran democratiaeth ac nid ydym yn eu hargymell. Atebion eraill a awgrymwyd oedd cael mwy o hyblygrwydd o ran nifer a maint y pwyllgorau; cynyddu gallu'r staff ymchwil; a defnyddio amser Aelodau'r Cynulliad yn well - "gweithio'n glyfrach". Fe allai pob un o'r rhain liniaru pethau, ac rydym yn gobeithio y gwnaiff y Cynulliad Cenedlaethol a'i Bwyllgor Busnes eu hystyried. Serch hynny, ni allant sicrhau'r ateb tymor hir sydd ei angen. Yn hytrach, rydym yn argyhoeddedig bod angen mwy o aelodau mainc cefn ar y Cynulliad Cenedlaethol a fydd yn gallu craffu ar ddeddfwriaeth a pholisïau llywodraeth Cymru yn fwy trwyadl.

#### *Maint y Cynulliad Cenedlaethol*

13.3.3 Mae maint a gallu'r Cynulliad Cenedlaethol yn bwnc llosg ac nid oes consensws cyffredinol ynglŷn â hyn yng Nghymru. Mynegir safbwyntiau cryf yn erbyn unrhyw awgrym bod angen cynyddu niferoedd ac mae'r pleidiau gwleidyddol yn naturiol gyndyn o wneud unrhyw argymhellion a allai roi'r argraff eu bod yn cefnogi'r ddatl o blaid cael rhagor o wleidyddion. Mae'n fwy o ddyletswydd arnom byth felly i lunio barn am y cwestiwn hwn.

13.3.4 Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn fach o'i gymharu â Senedd yr Alban, Cynulliad Gogledd Iwerddon a'r cyrff rhyngwladol cymharol. Rydym i gyd yn glir bod hyn yn achosi problemau o ran llywodraethu effeithiol. Mae'r hyn a oedd o bosibl yn briodol cyn rhoi rôl ddeddfu lawn i'r Cynulliad Cenedlaethol (er bod amheuan yn ei gylch hyd yn oed bryd hynny) yn sic yn llai priodol yn awr. Nid oes digon o gryfder mewn dyfnder, ac ystyried nifer yr Aelodau sy'n gwasanaethu ar fwy nag un pwyllgor. Mae'n anodd arbenigo ac nid yw mor rhwydd

---

<sup>113</sup> DG Undeb sy'n Newid (2013) *Mae Maint yn Cyfrif: Gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn Fwy Effeithiol*

iddynt graffu mewn ffordd sy'n cadw llywodraethau ar flaen eu traed. Bydd y broblem hon yn tyfu'n sylweddol pan fydd y Cynulliad Cenedlaethol yn dechrau craffu ar ddeddfwriaeth ym maes trethu, a bydd yn cynyddu eto fyth os bydd y cyfrifoldebau ychwanegol pwysig yr ydym yn eu hargymell yn yr adroddiad hwn yn cael eu rhoi i'r Cynulliad Cenedlaethol.

- 13.3.5 Rydym wedi casglu y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol gynnwys rhagor o Aelodau. Fel y crybwyllwyd eisoes, cynigiwyd ffigurau rhwng wythdeg a chant ar gyfer nifer yr aelodau. Nid ydym yn cynnig ffigur penodol, er ei bod yn ymddangos i ni y byddai cynyddu'r Cynulliad Cenedlaethol i wyth deg yn cadw'r ddysgl yn wastad rhwng cryfhau'r gallu i graffu a chadw gafael tynn ar linyngwariant cyhoeddus. Mae angen ystyried ffactorau eraill wrth benderfynu ynghylch cynyddu'r maint, yn enwedig y newidiadau y byddai eu hangen i'r system bleidleisio yn sgîl hyn - mater sydd y tu hwnt i'n Cylch Gorchwyl. Mae materion ymarferol hefyd i'w hystyried, megis y gallu i addasu Siambr y Cynulliad Cenedlaethol. Cawn ar ddeall y gellid ei haddasu i wneud lle i wyth deg o Aelodau, ond na fyddai'n rhwydd ei haddasu i wneud lle i ragor, a darparu swyddfeydd hefyd. Wrth lunio'r casgliad hwn, sylweddolwn na fydd Cynulliad Cenedlaethol sy'n sylweddol fwy o ran maint hyd yn oed yn golygu y gellid datblygu'r mathau o arbenigedd a welir yn Nhŷ'r Cyffredin: mae rhai sylwebwyr yn gweld bod Senedd yr Alban, er ei bod yn fwy o faint, yn straffaglu i gyflawni ei gwaith craffu gystal ag y dylai.
- 13.3.6 Amcangyfrifwyd mai cost flynyddol cynnydd o fewn yr ystod a awgrymir gennym fyddai oddeutu £5.3 miliwn, pe cynyddid y nifer i wyth deg.<sup>114</sup> Serch hynny, credwn y byddai'r buddion o ran craffu'n gwneud iawn am y gost honno. Fel y dywedwyd yn ein Hadroddiad Cyntaf, *"rhaid wrth graffu da i gael deddfwriaeth dda, ac mae deddfwriaeth dda yn talu amdani ei hun"* - honiad y mae dadansoddiadau academaidd wedi'i ategu ers hynny.<sup>115</sup>
- 13.3.7 Mae rhai pobl wedi dadlau y dylai ystyried maint y Cynulliad Cenedlaethol fod yn rhan o ystyriaeth ehangach o gynrychiolaeth wleidyddol yng Nghymru. Nid yw cynnig sylwadau am faint Tŷ'r Cyffredin nac am nifer y cyngorau yng Nghymru yn rhan o'n rôl. Ond fel y mae'r gyfraith ar hyn o bryd, maes o law, bydd deg o ASau yn llai'n cynrychioli Cymru, ac mae arwyddion y bydd llai o gynghorwyr yng Nghymru'r dyfodol. Byddai'r costau a arbedid drwy gael 10 yn llai o ASau a, chael, dyweder, nifer o gynghorwyr yng Nghymru a fyddai'n cyfateb i'r nifer yn yr Alban, yn gwrthbwysu cost cynyddu nifer Aelodau'r Cynulliad. Byddai cynyddu nifer Aelodau'r Cynulliad yn sicr yn golygu y byddai canlyniadau'r broses wleidyddol yn fwy effeithiol.
- 13.3.8 Cyn ymadael â'r pwnc hwn, mae angen inni esbonio pam yr ydym yn credu nad yw maint y Cynulliad Cenedlaethol y tu allan i'n cylch gorchwyl, oherwydd rydym wedi clywed rhai'n dweud bod eithrio "strwythur Cynulliad Cenedlaethol Cymru" o'n cylch gorchwyl yn golygu eithrio unrhyw argymhelliad ynglŷn â maint y Cynulliad Cenedlaethol. O ran y pwynt ieithyddol cul, rydym yn eithaf clir bod maint a strwythur yn gysyniadau gwahanol. Gall gwrthrychau o wahanol faint fod â'r un strwythur. Nid oedd neb yn awgrymu bod 'strwythur' Tŷ'r Cyffredin wedi newid yn sgîl lleihau nifer y seddi o dan Ddeddf Systemau Pleidleisio ac Etholaethau Seneddol 2011. Yr hyn a fyddai'n newid y strwythur, dyweder, fyddai cynnig na ddylai Gweinidogion fod yn Aelodau Cynulliad. Yn fwy cyffredinol, yr hyn sydd o fewn ein cylch gorchwyl yw unrhyw beth yn ein barn ni a fydd yn galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol

<sup>114</sup> Gweler DG Undeb sy'n Newid (2013) *Mae Maint yn Cyfrif: Gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn Fwy Effeithiol*, t.19

<sup>115</sup> Per Petterson-Lidborn (2012) yn *Journal of Public Economics* 2012, dyfynnwyd yn DG Undeb sy'n Newid *Mae Maint yn Cyfrif: Gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn Fwy Effeithiol*.

i wasanaethu buddiannau Cymru'n well. Ein barn glir ni yw, oni chynyddir ei faint, na all y Cynulliad Cenedlaethol wasanaethu buddiannau pobl Cymru fel y dylai.

### **Argymhellion**

- A.49 Dylid ystyried amrywiaeth o opsiynau tymor byr ar gyfer cynyddu'r gallu yn y Cynulliad Cenedlaethol presennol, gan gynnwys mwy o hyblygrwydd o ran nifer a maint y pwyllgorau, cynyddu nifer y staff ymchwil a defnyddio amser Aelodau'r Cynulliad yn well.
- A.50 Dylid cynyddu maint y Cynulliad Cenedlaethol er mwyn iddo gyflawni ei swyddogaeth craffu yn well. Bydd angen ystyried y goblygiadau ymarferol, a'r goblygiadau i'r system etholiadol, yn fwy manwl.

### **Cyfyngiadau deddfwriaethol ar y Cynulliad Cenedlaethol**

13.3.9 Mae'r darpariaethau deddfwriaethol sy'n llywodraethu gweithrediad y Cynulliad Cenedlaethol ei hun, fel y mae yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006, yn adlewyrchu cam datganoli blaenorol. Mae rhai ohonynt hyd yn oed yn dyddio yn ôl i Ddeddf 1998. Rydym wedi gofyn inni'n hunain, yng ngoleuni ein hegwyddorion, a yw'n briodol cadw at y darpariaethau hyn o hyd. Yn y cyd-destun hwn, rydym yn credu y dylid rhoi ystyriaeth arbennig i'r dystiolaeth bwysig a gafwyd gan Lywydd y Cynulliad Cenedlaethol.

13.3.10 Mae'n ymddangos i ni fod angen gofyn yn benodol a ddylai cyfyngiad deddfwriaethol nad yw'n berthnasol i Senedd yr Alban fod yn berthnasol yng Nghymru gan fod gan y Cynulliad Cenedlaethol erbyn hyn yr un swyddogaethau a phwerau sylfaenol ag sydd gan y Senedd yng Nghaeredin.<sup>116</sup> Yr unig ffordd y gellid cyfiawnhau'r diffyg cysondeb rhwng y sefyllfa yn yr Alban ac yng Nghymru yn y maes hwn fyddai petai gwahaniaeth sylfaenol rhwng y ddwy ddeddfwrfa: credwn mai'r unig fordd y gellir parhau â'r gwahaniaethau rhwng y trefniadau sy'n berthnasol yng Nghymru ac yn yr Alban yw os oes modd eu cyfiawnhau'n wrthrychol. Soniodd y Llywydd yn y cyd-destun hwn am y canlynol.

13.3.11 Crybwyllodd y Llywydd yn y cyd-destun hwn:

- Trosglwyddo'r pwerau i alw etholiad cyffredinol eithriadol neu i amrywio dyddiadau etholiad o fis oddi wrth yr Ysgrifennydd Gwladol i'r Llywydd, a rhoi rôl i'r Cynulliad Cenedlaethol yn ei drefniadau etholiadol ei hun;
- Cyflwyno hyblygrwydd o ran maint Comisiwn y Cynulliad;
- Caniatáu i'r Cynulliad Cenedlaethol benderfynu ei hun beth yw cyfansoddiad ei bwyllgorau, gan gynnwys yr hyn y mae'r Ddeddf yn ei alw'n Bwyllgor Archwilio;
- Dileu'r gofyniad am God perthynas rhwng Aelodau rhanbarthol ac Aelodau'r etholaethau; a
- Rhoi mwy o bŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol reoleiddio'i safonau ymddygiad ei hun.

Credwn y dylid rhagdybio ym mhob un o'r achosion hyn na ddylai'r gyfraith yng Nghymru fod yn fwy rhagnodol nag y mae yn yr Alban.

<sup>116</sup> Oherwydd y problemau cymunedol arbennig y gwyddys amdanynt yng Ngogledd Iwerddon, nid yw'n briodol ystyried y cyfyngiadau deddfwriaethol sydd ar Gynulliad Gogledd Iwerddon yn y cyd-destun hwn.

13.3.12 Gwnaeth y Llywydd nifer o gynigion hefyd na fwriedir iddynt, fel y deallwn bethau, adlewyrchu'n union yr hyn sy'n digwydd yn yr Alban. Mae rhai o'r rhain i bob golwg yn rhai na fyddent yn ddadleuol. Er enghraifft, mae'n cynnig:

- Dileu'r gofyniad i'r Cynulliad Cenedlaethol gyfarfod o fewn saith niwrnod i etholiad cyffredinol, gan ganiatáu rhagor o amser ar gyfer creu clymblaid os bydd angen;
- Dileu rhywfaint o'r darpariaethau cyfyngol sy'n effeithio ar Lywyddion y Cynulliad Cenedlaethol;
- Llai o baratoi hysbysiadau i dystion gan y Clerc;
- Hysbysu'r Cynulliad Cenedlaethol o ddeddfwriaeth sy'n cael ei chyfeirio at y Goruchaf Lys a hawl i ymyrryd;
- Egluro'r pwerau i symud Archwilydd Cyffredinol Cymru o'i swydd; a
- Gwneud Cydofferynnau Statudol yn ddwyieithog.

Ym mhob un o'r achosion hyn, credwn y dylid rhagdybio y dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig geisio diwygio'r gyfraith yn y ffordd y mae'r Llywydd yn ei chynnig.

13.3.13 Mae rhai meysydd yn fwy dadleuol, ond credwn ei bod bellach yn ddymunol newid. O dan Ddeddf 1998, nid oedd gan y Cynulliad Cenedlaethol bwerau sylfaenol, ac o dan gam cyntaf Deddf 2006, roedd rôl o hyd i Senedd y Deyrnas Unedig yn penderfynu ynghylch cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Felly roedd rhaglen ddeddfwriaethol San Steffan yn uniongyrchol berthnasol i'r Cynulliad Cenedlaethol. Fodd bynnag, ac ystyried newidiadau ym mhwerau'r Cynulliad Cenedlaethol ers refferendwm 2011, nid yw'n ymddangos yn briodol bellach ei bod yn ddyletswydd statudol ar Ysgrifennydd Gwladol Cymru i wneud datganiad deddfwriaethol blynyddol i'r Cynulliad Cenedlaethol nac ychwaith y dylai fod ganddo ef neu ganddi hi yr hawl i gymryd rhan yn y trafodion.

13.3.14 Nid yw ychwaith yn briodol i'r Ysgrifennydd Gwladol gael pwerau ehangach i rwystro Biliau'r Cynulliad rhag cael Cydsyniad Brenhinol nag sy'n wir yn yr Alban.<sup>117</sup> Ar hyn o bryd, gall yr Ysgrifennydd Gwladol ymyrryd er mwyn atal Bil sy'n cael ei basio gan y Cynulliad Cenedlaethol rhag dod yn gyfraith petai hynny'n amharu ar unrhyw fater nad yw wedi'i restru o dan Atodlen 7 neu os yw wedi'i eithrio; petai'n effeithio er gwaeth ar weithredu'r gyfraith sy'n berthnasol yn Lloegr; neu petai'n anghyson ag unrhyw ddyletswydd ryngwladol neu fuddiannau amddiffyn neu ddiogelwch y wladwriaeth. Mae'r olaf o'r rhain hefyd wedi'u cynnwys yn Neddf yr Alban ac ni fyddai neb yn gwrthwynebu hynny. Fel arall yn yr Alban, yr unig adeg y gall yr Ysgrifennydd Gwladol rwystro Bil rhag dod yn gyfraith yw os bydd yn credu y byddai hynny yn golygu'r canlynol: *"Make modifications of the law as it applies to reserved matters and ... would have an adverse effect on the operation of the law as it applies to reserved matters"* (mae'r gair "and" yn bwysig yma). Hyd yn oed a rhoi o'r neilltu y gwahaniaeth rhwng y model rhoi pwerau a'r model cadw pwerau, mae'r pŵer i ymyrryd yn fwy sylweddol yng Nghymru nag ydyw yn yr Alban, ac, yn ein barn ni, mae hwnnw'n bŵer i ymyrryd nad oes modd ei gyfiawnhau.

---

<sup>117</sup> Rydym yn ymdrin ar wahân a phwerau'r Ysgrifennydd Gwladol gyda golwg ar ddeddfwriaeth y Cynulliad sy'n effeithio ar fuddiannau dŵr yn Lloegr



- 13.3.15 Serch hynny, rydym am weld cysylltiadau rhagorol yn cael eu meithrin rhwng Gweinidogion y Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Rydym yn credu ei bod yn bwysig i Weinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig, ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn enwedig, fynychu trafodion y Cynulliad Cenedlaethol yn rheolaidd a'u bod yn cael eu gwahodd i wneud hynny. Rydym yn croesawu barn y Llywydd y dylai'r Ysgrifennydd Gwladol barhau i ymgynghori â'r Cynulliad Cenedlaethol am raglen ddeddfwriaethol Llywodraeth y Deyrnas Unedig.
- 13.3.16 Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig ei hun yn sylweddoli bod un o ddyletswyddau'r Ysgrifennydd Gwladol o bosibl yn anghysondeb hanesyddol: y ddyletswydd i wneud y datganiad ariannol blyneddol i'r Cynulliad Cenedlaethol. Dylid cyflwyno hwn i Lywodraeth Cymru yn hytrach nag i Lywodraeth y Deyrnas Unedig. Ond, fel yr argymhellwyd yn ein Hadroddiad Cyntaf,<sup>118</sup> dylid llacio'n gyffredinol hefyd y darpariaethau yn Neddf Llywodraeth Cymru sy'n rheoleiddio gweithdrefn ariannol y Cynulliad Cenedlaethol. Nid yw'r gofynion o dan Ddeddf yr Alban 1998 yn y cyswllt hwn yn drwm iawn, ac nid oes ond gofyn iddynt gymryd y camau sylfaenol yn y maes hwn gan adael manylion y weithdrefn gyllidebol i Senedd yr Alban - mae'r gweithdrefnau yno erbyn hyn yn cael eu rheoleiddio'n foddhaol iawn dan un o Ddeddfau Senedd yr Alban, Deddf Cyllid Cyhoeddus ac Atebolrwydd (yr Alban) 2000. Yn yr un modd, dylid dileu'r cyfyngiadau ar y Cynulliad Cenedlaethol, a dylid rhoi'r rhyddid iddo ddewis ei weithdrefn ariannol ei hun yn y ffordd sy'n gweddu orau i'r sefydliad. Mae'r gweithdrefnau deddfu preifat a fabwysiadwyd yn ddiweddar gan y Cynulliad Cenedlaethol, ac y mae arbenigwyr yn eu hystyried yn well na'r rheini sydd yn San Steffan ac yn yr Alban, yn dangos yr hyn sy'n bosibl.
- 13.3.17 Efallai y bydd angen ystyried rhai o gynigion eraill y Llywydd ar raddfa ehangach nag yng Nghymru yn unig. Er enghraifft, mae'n cynnig diwygio'r gyfraith ynglŷn ag anghymhwysio ymgeiswyr, fel nad oes yn rhaid i ymgeisydd roi'r gorau i swydd sy'n ei wneud yn anghymwys hyd nes y caiff ei ethol. Efallai na fyddai ond yn briodol cyflwyno newid o'r fath petai'n effeithio ar bob ymgeisydd ar gyfer pob swydd etholedig. Gallai ei chynnig i ymestyn braint Aelodau'r Cynulliad gyda golwg ar gyfraith ddifenwi neu ddirmyg llys, a'i barn y dylid ehangu pŵer rhoi-grantiau'r Cynulliad Cenedlaethol er budd ymwybyddiaeth gyhoeddus, godi materion ehangach hefyd. Serch hynny, credwn fod y cynigion hyn hefyd yn haeddu cael eu hystyried yn ofalus gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig.
- 13.3.18 Mae dau faes lle y cawn ar ddeall fod Llywodraeth y Deyrnas Unedig eisoes wedi cytuno i newid - y cynnig y dylai tymhorau'r Cynulliad Cenedlaethol fod yn bum mlynedd yn hytrach na phedair, a dileu'r gwaharddiad ar sefyll mewn sedd ranbarthol a sedd etholaethol. Croesewir y newidiadau hyn.
- 13.3.19 Cyn belled ag y mae teitl y sefydliad dan sylw, cred y Llywydd y dylai'r ddeddfwrfa gael ei galw'n Senedd, ac mae hi (a Llywodraeth Cymru) yn dymuno gweld dynodiad statudol Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cael ei ddisodli â'r enw "Llywodraeth Cymru". Yn y maes hwn, credwn ei bod yn briodol i'r ddeddfwrfa a'r Llywodraeth benderfynu drostynt eu hunain beth fydd eu henwau.

---

<sup>118</sup> Gweler paragraffau 8.4.29 i 31.

## Argymhellion

- A.51 O ran perthynas y Cynulliad Cenedlaethol â Llywodraeth y Deyrnas Unedig, rydym yn argymhell:
- dylai'r Cynulliad Cenedlaethol a'r Ysgrifennydd Gwladol gytuno ar ddull priodol o ymwneud â rhaglen deddfwriaethol Llywodraeth y Deyrnas Unedig, yn hytrach na bod hynny wedi'i seilio ar y gofyniad deddfwriaethol i'r Ysgrifennydd Gwladol ymddangos gerbron y Cynulliad Cenedlaethol;
  - dylid dileu hawl yr Ysgrifennydd Gwladol, hawl sydd heb ei defnyddio, i gymryd rhan yng ngweithgaredd y Cynulliad Cenedlaethol;
  - dylid cysoni pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i atal Biliau'r Cynulliad rhag camu ymlaen i gael Cydsyniad Brenhinol â'r pwerau sydd ar waith yn yr Alban; a
  - Llywodraeth Cymru yn hytrach na Llywodraeth y Deyrnas Unedig a ddylai gyflwyno'r datganiad ariannol blynyddol i'r Cynulliad Cenedlaethol, a dylai'r Cynulliad Cenedlaethol allu rheoleiddio'i weithdrefnau ariannol ei hun.
- A.52 Dylid adolygu a diwygio neu ddiddymu'r dyletswyddau a'r cyfyngiadau ar y Cynulliad Cenedlaethol sydd yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 pan na fydd y rheini'n briodol rhagor. Dylid gwneud hyn ar sail y memorandwm manwl a gyflwynwyd i ni gan y Llywydd. Yn benodol, dylid rhagdybio o blaid mabwysiadu newidiadau sy'n cysoni trefniadau'r Cynulliad Cenedlaethol â threfniadau Senedd yr Alban.
- A.53 Os bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn dymuno newid ei enw i Senedd Cymru, dylid parchu hyn.

## Cysylltiadau rhwng y seneddau

- 13.3.20 Pa newidiadau bynnag a wneir, mae'n hanfodol bod cysylltiad cryf rhwng y Cynulliad Cenedlaethol a Senedd y Deyrnas Unedig yn parhau ac yn cael ei feithrin. Mae hyn yn arbennig o wir am deddfwriaeth y Deyrnas Unedig neu deddfwriaeth Cymru a Lloegr oherwydd bod Senedd y Deyrnas Unedig yn dal i allu deddfu mewn meysydd sydd heb eu datganoli ac wedi'u datganoli, a bydd yn gwneud hynny'n aml, naill ai ar ran Cymru, neu mewn ffordd sy'n effeithio ar ddinasyddion Cymru. Mae'n ddymunol yn fwy cyffredinol hefyd bod deddfwrfeydd yn cydweithio ac yn cydweithredu.
- 13.3.21 Rydym yn cydnabod y rôl hollbwysig sydd gan Aelodau dau Dŷ'r Senedd yn hyrwyddo buddiannau Cymru yn y Deyrnas Unedig. Mae hyn, wrth gwrs, yn arbennig o wir am ASau sy'n cynrychioli etholaethau yng Nghymru. Dywedodd Clerc Tŷ'r Cyffredin wrthym fod materion Cymreig yn cael eu cynrychioli'n dda yn Nhŷ'r Cyffredin, yn y Siambr ac yn enwedig ar lefel Pwyllgorau.
- 13.3.22 Efallai y gellid gwneud rhagor ar lefel sefydliadol yn Nhŷ'r Arglwyddi i hybu buddiannau Cymru, er gwaethaf y ffaith nad oes gan arglwyddi swyddogaeth diriogaethol. Serch hynny,

rydym yn cydnabod y gwaith y bydd llawer o arglwyddi'n ei wneud ar ran Cymru. Dylai penodiadau i'r Tŷ yn y dyfodol adlewyrchu'n deg gyfran poblogaeth y Deyrnas Unedig sy'n hanu o Gymru, a dylai unrhyw Siambr ddiwygiedig adlewyrchu Cymru yn briodol hefyd.

- 13.3.23 Roedd cydnabyddiaeth eang i'r ffaith bod angen gwella'r cydweithio rhwng y seneddau. Mae hyn yn arbennig o wir am y Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol, lle y dylid anelu at gryfhau atebolrwydd a thryloywder. Yn y cyd-destun hwn, rydym yn croesawu'r cytundeb diweddar rhwng awdurdodau'r Cynulliad Cenedlaethol a dau Dŷ'r Senedd sy'n golygu bod penderfyniad y Cynulliad Cenedlaethol am y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol yn cael ei gydnabod yn swyddogol ar agenda'r ddau Dŷ wrth i'r Bil fynd rhagddo. Awgrymodd y Llywydd y dylid cymryd cam arall: y dylai'r confensiwn ar gyfer y Cynigion hyn ddod yn rheol statudol. Er y byddai hyn yn amlwg yn effeithio ar yr Alban a Gogledd Iwerddon hefyd, gallwn weld bod dadl gref dros roi statws ffurfiol o dan y gyfraith i Gynigion Cydsyniad Deddfwriaethol neu o leiaf o dan reolau sefydlog y ddwy deddfwrfa. Tynnodd y Llywydd ein sylw hefyd at y ffaith bod cymhwysedd y Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn fwy cyfyng yng Nghymru nag y mae yn yr Alban a galwodd am ddiwygio'r Nodyn Cyfarwyddyd perthnasol ar Ddatganoli er mwyn cysoni'r ddwy system. Rydym yn cefnogi hyn.
- 13.3.24 Un cam ymarferol arall fyddai i bob Bil cyhoeddus gan y llywodraeth yn San Steffan gynnwys datganiad gan y Gweinidog sy'n gyfrifol am berthnasedd, cymhwysedd ac effeithiau'r Bil yng Nghymru. Byddai hyn yn ychwanegol at yr hyn sydd eisoes wedi'i gynnwys yn y Memorandwm Esboniadol sydd ynghlwm wrth Filiau. Gellid mabwysiadu arfer tebyg yn y Cynulliad Cenedlaethol er mwyn cyhoeddi asesiad o unrhyw oblygiadau i rannau eraill o'r Deyrnas Unedig yn sgîl pob un o Filiau'r Cynulliad.
- 13.3.25 Mae sicrhau perthynas weithio dda drwyddi draw yn hanfodol i'r Cynulliad Cenedlaethol ac i Senedd y Deyrnas Unedig. Mae'n hanfodol meithrin y berthynas hon a'i chynnal y tu hwnt i broses y Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol, yn enwedig yng nghyswllt Pwyllgorau'r Senedd a'r Cynulliad Cenedlaethol. Cynigiwyd nifer o syniadau diddorol gan Grŵp Astudio'r Senedd, ac rydym yn croesawu bod y Llywydd a Llefarydd Tŷ'r Cyffredin yn cefnogi rhagor o gydweithredu rhwng pwyllgorau, a'u parodwydd i ystyried cynigion eithaf radical ar gyfer trafodion ar y cyd gan bwyllgorau. Ar raddfa lai radical, rydym yn gobeithio y rhoddir ystyriaeth gadarnhaol bob tro i wahoddiadau gan y naill deddfwrfa i Weinidogion ac Aelodau'r llall fod yn bresennol yn ei thrafodion fel tystion. Mae'r berthynas dda rhwng deddfwrfeydd ffederal a thaleithiol Canada ac Awstralia yn enghreifftiau rhyngwladol o sut mae gwneud hyn yn llwyddiannus.
- 13.3.26 Dywedodd rhai tystion wrthym nad yw seneddwyr yn cael gwybod yn rheolaidd am waith y Cynulliad Cenedlaethol. Os yw hynny'n gywir, mae'n resyn, ac rydym yn gobeithio y bydd Comisiwn y Cynulliad yn ystyried beth y gallai ei wneud i unioni hyn er mwyn i seneddwyr gael gwybod yn rheolaidd am ei waith deddfwriaethol a gwaith ei bwyllgorau. Mae cyfarfodydd wyneb-yn-wyneb yn bwysig hefyd, ac rydym yn credu y dylai Tai'r Senedd hwyluso ymweliadau gan Aelodau'r Cynulliad drwy roi tocynnau mynediad iddynt - mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn gwneud hyn er mwyn hwyluso ymweliadau Aelodau Seneddol â'r Cynulliad. Dywedodd Llefarydd Tŷ'r Cyffredin wrthym y byddai'n gwahodd Pwyllgor Gweinyddu'r Tŷ i ystyried hyn petaem yn argymhell y dylai wneud hynny. Rydym yn ddiolchgar am hyn, ac felly'n ei argymhell.

13.3.27 Codwyd un peth gan Aelodau Seneddol sy'n cynrychioli seddi yn Lloegr ar y ffin â Chymru a oedd yn destun pryder. Fe allai pethau sy'n digwydd ar gyrion y ffin effeithio arnynt (er enghraifft datblygu safle sy'n gollwng sylweddau gwenwynig) neu'r angen i ddefnyddio ysbytai, meddygfeydd, ysgolion neu wasanaethau cyhoeddus eraill yng Nghymru. O ran dŵr sy'n cael ei ddarparu yn Lloegr gan gyflenwyr sy'n cael eu rheoleiddio yng Nghymru, fe allai penderfyniadau Gweinidogion Cymru effeithio ar eu hetholwyr. Pan fydd yr ASau hyn ar y ffin yn cyflwyno sylwadau am faterion o'r fath i Weinidogion Cymru, dylid eu trin gyda'r un ystyriaeth yn union ag a roddir i Aelodau'r Cynulliad. Dylai'r un peth fod yn wir am Aelodau Cynulliad ardaloedd y ffin sy'n codi materion gyda Gweinidogion sy'n gyfrifol am Loegr, er, yn yr achos hwnnw, fe all ASau o Gymru godi'r mater perthnasol hefyd â'r Gweinidog.

13.3.28 Roedd adroddiad Comisiwn McKay yn cynnwys nifer o argymhellion a oedd yn berthnasol iawn i Gymru. Nid ein gwaith ni yw cynnig sylwadau am yr argymhellion hynny cyn belled â'u bod yn berthnasol i Dŷ'r Cyffredin yn ystyried cyfreithiau sy'n effeithio ar Loegr,<sup>119</sup> er ein bod yn credu bod argymhelliad y Comisiwn sef sefydlu Pwyllgor Datganoli yn Nhŷ'r Cyffredin a allai ystyried canlyniadau penderfyniadau'r Deyrnas Unedig ar effeithiau trawsffiniol, a allai ddal gweinidogion y Deyrnas Unedig/Lloegr yn atebol, a allai werthuso Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a sut mae'r rhain yn gweithio'n ymarferol ac a allai gryfhau'r ymwybyddiaeth o oblygiadau datganoli, yn gyson â'n hargymhellion ninnau.

13.3.29 Yn ogystal â'r Senedd yn Llundain, mae Senedd Ewrop yn cynnwys cynrychiolwyr o Gymru ac mae'n deddfu ar faterion o bwys mawr i bobl Cymru. Rydym yn croesawu bodolaeth swyddfa Undeb Ewropeaidd y Cynulliad Cenedlaethol ym Mrwsel ac yn cymeradwyo'i gwaith. Mae cynnig Grŵp Astudio'r Senedd i sefydlu fforwm rhwng y deddfwrfeydd i drafod materion yr Undeb Ewropeaidd yn un sy'n haeddu ei ystyried rhagor.

### Argymhellion

A.54 O ran perthynas y Cynulliad Cenedlaethol â Llywodraeth y Deyrnas Unedig, rydym yn argymhell:

- a. dylid gwella'r cydweithio rhwng y seneddau i gryfhau cyd-ddealltwriaeth o waith y Cynulliad Cenedlaethol a dau Dŷ'r Senedd yn San Steffan, yn enwedig o ran cydweithio rhwng pwyllgorau (gan gynnwys Gweinidogion y naill weinyddiaeth yn mynd i Bwyllgorau deddfwrfu'r llall); dylid gwella'r trefniadau rhannu gwybodaeth; dylid rhoi tocynnau mynediad i San Steffan i Aelodau'r Cynulliad; a dylid ffurfioli gweithdrefn y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol a'i rhoi ar waith mewn ffordd mor eang ag y rhoddir yr un weithdrefn ar waith yn yr Alban;
- b. dylid cyhoeddi datganiad manwl gyda phob Bil Seneddol a gynigir gan lywodraeth y Deyrnas Unedig am ei oblygiadau ar gyfer Cymru; a dylid dilyn trefn debyg yng nghyswllt Biliau'r Cynulliad ac unrhyw oblygiadau sydd i'r Deyrnas Unedig yn ehangach; a

<sup>119</sup> Neu "England-and-Wales" fel y mae'r Comisiwn yn cyfeirio at ddeddfwriaeth sydd mewn gwirionedd yn debygol o effeithio ar Loegr yn unig, ond sydd, am resymau technegol, yn rhan o'r gyfraith sy'n berthnasol o fewn awdurdodaeth Cymru a Lloegr

c. dylai Gweinidogion Cymru ddangos yr un cwrteisi i Aelodau Seneddol sy'n cynrychioli etholaethau ar y ffin â Chymru wrth iddynt godi materion sy'n effeithio ar eu hetholwyr ag y maent yn ei ddangos i Aelodau'r Cynulliad. Dylai hyn fod yr un mor berthnasol i Aelodau'r Cynulliad a fydd yn codi materion yn Lloegr sy'n effeithio ar eu hetholwyr hwythau.

A.55 Dylai Tŷ'r Arglwyddi sicrhau bod materion Cymru'n cael digon o sylw, a dylai penodiadau i'r Tŷ yn y dyfodol gynrychioli'n deg bobl sy'n byw yng Nghymru. Dylid sicrhau hefyd bod cynrychiolaeth deg i Gymru mewn unrhyw ail Siambwr ddiwygiedig.

### **Sefydlogrwydd cyfansoddiadol y Cynulliad Cenedlaethol**

13.3.30 Roedd nifer o bobl a ymatebodd i'n cais am dystiolaeth yn dweud bod cefnogaeth boblogaidd lethol yng Nghymru i ddatganoli ac yn dadlau, er bod y Cynulliad Cenedlaethol yn dechnegol yn ddeddfwrfa isradd yn y Deyrnas Unedig, na ddylai ei bodolaeth ddibynnu ar Senedd y Deyrnas Unedig yn unig. Nid yw Cyfansoddiad Prydain yn caniatáu i unrhyw gyfraith fwrw gwreiddiau ac eithrio yn yr ystyr bod y gyfraith honno'n gallu sicrhau statws cyfansoddiadol yn rhinwedd canfyddiad pobl. Er y byddai gan Senedd y Deyrnas Unedig y pŵer o hyd i ddiddymu'r Cynulliad Cenedlaethol, mae'r Cynulliad Cenedlaethol bellach, yn ein barn ni, wedi sicrhau statws cyfansoddiadol sy'n golygu na fyddai modd dirnad sefyllfa lle byddai'r Senedd yn gallu ei ddiddymu heb fandad clir gan bobl Cymru.

#### **Argymhelliad**

A.56 Dylid cydnabod bod y Cynulliad Cenedlaethol yn sefydliad parhaol, gyhyd â bod mwyafrif pobl Cymru'n ewyllysio hynny.

## **13.4 CRYNODEB**

13.4.1 Dylai'r Cynulliad Cenedlaethol gael rhagor o reolaeth dros ei drafodion ei hun. Byddai hyn yn help iddo gyflawni ei swyddogaethau i basio deddfwriaeth, i graffu ar Lywodraeth Cymru ac i gynrychioli barn pobl Cymru.

13.4.2 Mae'r Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd yn rhy fach i gyflawni'r rôl y mae'r boblogaeth wedi penderfynu y dylai ei chyflawni. Mae gwir berygl i lywodraethu Cymru gael ei lyffetheirio oherwydd nad oes digon o allu ar gael i graffu ar ddeddfwriaeth ac ar Lywodraeth Cymru. Dylid cynyddu maint y Cynulliad Cenedlaethol a nodwn fod y rhan fwyaf o'r dadansoddiadau'n awgrymu y dylid cael o leiaf 80 o Aelodau. Bydd angen ystyried y goblygiadau ymarferol, a'r goblygiadau i'r system etholiadol yn fwy manwl.

13.4.3 Dylid gwella'r trefniadau i feithrin cydweithio mwy clos rhwng Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Senedd y Deyrnas Unedig.

# Pennod 14: Gallu'r sector cyhoeddus

## 14.1 GOLWG GYFFREDINOL

14.1.1 Mae'r bennod hon yn sôn am rai o'r materion sy'n berthnasol i allu'r sector cyhoeddus yng Nghymru ac yn San Steffan i lywodraethu Cymru'n dda ac er budd ei phobl.

### Blwch 14.1: Tystiolaeth am allu'r sector cyhoeddus

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Credwn fod y trefniadau presennol yn cynnig hyblygrwydd priodol ar gyfer strwythuro'r gwahanol weinyddiaethau; eu patrymau recriwtio; a'r telerau a'r amodau a roddir i fwyafrif helaeth eu staff. Mae'r hyblygrwydd hwn yn golygu bod y rheini yn y gwasanaeth sifil sy'n cynorthwyo Gweinidogion Cymru i ystyried eu blaenoriaethau a'u hanghenion unigryw. Ar yr un pryd, mae Gwasanaeth Sifil unedig hefyd yn sicrhau bod gweision sifil a phobl eraill sy'n gweithio yng Nghymru yn rhan o fframwaith ehangach sy cynnig cyfleoedd i gyfnewis pobl a syniadau yn ogystal ag atgyfnerthu proffesiynoldeb y gwasanaeth sifil.'*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'O fewn un fframwaith y Gwasanaeth Sifil, ers datganoli, dechreuwyd cydnabod bod angen hyblygrwydd i alluogi gweision sifil i ddilyn arweiniad gwleidyddol eu llywodraeth mewn modd sensitif. O dan fodel llywodraethu datganoledig, bydd yr arweiniad hwn bob tro'n unigryw, ac fe all eu safbwyntiau o ran polisiau neu egwyddorion fod yn sylfaenol wahanol.'*

Dywedodd prosiect y DG Undeb sy'n Newid: *'Mae gan y gwasanaeth sifil swyddogaeth hollbwysig yn sicrhau bod y gwaith datblygu polisiau, strategaethau a'r ddarpariaeth o safon uchel er mwyn diwallu anghenion cenedl y Cymry, ei chymunedau a'i phobl. Ar hyn o bryd, mae dioddef o ddiffyg cydlynid a thryloywder.'*

Dywedodd Cyngor ar Bopeth Cymru: *'Credwn y dylid seilio penderfyniad ynghylch y materion hyn ar egwyddorion cyffredin:*

- *rhaid i'r strwythurau a'r prosesau fod mor glir, mor dryloyw ac mor hawdd ymgysylltu â hwy â phosibl*
- *rhaid i unigolion allu cael gafael ar gyfiawnder a chael gwybod pa gyfraith sy'n berthnasol i'w hamgylchiadau*
- *rhaid bod yn hawdd gwybod pa gynrychiolwyr etholedig sydd â'r pŵer i newid y gyfraith honno.'*

Dywedodd yr Athro James Foreman-Peck, Prifysgol Caerdydd: *'Mae'r perfformiad wedi bod mor wael oherwydd yr awydd i beidio â dilyn dulliau rheoli Lloegr heb ddod o hyd i ddull effeithiol amgen, ynghyd â'r ffaith bod y trefniadau monitro perfformiad yn annigonol.'*



Dyweddodd yr Eglwys yng Nghymru yng nghyswllt polisi Llywodraeth y Deyrnas Unedig a datblygu deddfwriaeth: *'Nid yw gweision sifil yn Lloegr bob tro'n ymwybodol o gyddestun Cymru, ac o sut y gallai deddfwriaeth y Deyrnas Unedig effeithio ar Gymru'*.

## 14.2 Y TREFNIADAU PRESENNOL

- 14.2.1 Fel y nodwyd ym Mhennod 2, Swyddfa Cymru oedd yr adran yn Whitehall a oedd yn gyfrifol am ddarparu ac addasu llawer o bolisiâu Llywodraeth y Deyrnas Unedig yng Nghymru cyn datganoli. Yn 1999, trosglwyddwyd y rhan fwyaf o'r swyddogion a oedd yn staffio Swyddfa Cymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, sef y corff corfforaethol datganoledig. Roeddent yn dal yn aelodau o'r Gwasanaeth Sifil Cartref, yn hytrach nag o wasanaeth sifil ar wahân.
- 14.2.2 Dros gyfnod, cynyddwyd nifer y swyddogion a oedd yn cynorthwyo'r Cynulliad Cenedlaethol, yn enwedig pan unwyd yr asiantaethau gweithredol yn 2006. Roedd yr asiantaethau hyn, er enghraifft Awdurdod Datblygu Cymru, wedi ysgwyddo rôl allweddol yn sector cyhoeddus Cymru cyn hynny, ac roeddent bellach yn rhan o Lywodraeth Cynulliad Cymru.
- 14.2.3 Sefydlwyd Llywodraeth Cynulliad Cymru yn 2007, pan wahanwyd y Cynulliad Cenedlaethol corfforaethol yn gyfreithiol yn ddeddfwrfa ac yn weithrediaeth. Arhosodd y rhan fwyaf o'r swyddogion gyda'r weithrediaeth.
- 14.2.4 Mae Llywodraeth Cymru bellach yn cael ei gwasanaethu gan oddeutu 5,000 o swyddogion, sy'n dal yn rhan o'r Gwasanaeth Sifil Cartref. Yn fras, mae hyn yn golygu bod swyddogion Llywodraeth Cymru yn gweithio o dan yr un trefniadau datblygu proffesiynol a'r un codau ymarfer ag y bydd gweision sifil mewn mannau eraill ym Mhrydain Fawr.<sup>120</sup> Yn anad dim, mae gweision sifil sy'n gwasanaethu Llywodraeth Cymru yn rhannu ethos, gwerthoedd a statws anwleidyddol gweision sifil mewn mannau eraill ym Mhrydain Fawr, ni waeth a ydynt yn gweithio i Lywodraeth y Deyrnas Unedig ynteu i'r Llywodraethau datganoledig.
- 14.2.5 Crëwyd Swyddfa Cymru yn adran newydd yn Whitehall ar ddechrau datganoli. Adran fechan sy'n cynnwys llai na hanner cant o staff yw hi, a hi sy'n bennaf gyfrifol am gynrychioli buddiannau Cymru yn Whitehall ac am gynrychioli buddiannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig yng Nghymru. I gynorthwyo Adrannau Whitehall i drin cysylltiadau â'r Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon, mae gan bob Adran swyddog cyswllt datganoli ar lefel weithio,<sup>121</sup> sy'n tywys y gwaith ymgysylltu â'r gweinyddiaethau datganoledig ac sy'n gallu cyngori cydweithwyr am faterion sy'n berthnasol i ddatganoli. Ceir uwch hyrwyddwr datganoli hefyd, sy'n edrych yn strategol ar sut mae'r Adran yn ymgysylltu â datganoli.
- 14.2.6 Yng Nghymru, mae oddeutu 27,000 o swyddogion sy'n cael eu cyflogi gan Adrannau'r Deyrnas Unedig a'u hasiantaethau. Mae hyn yn cynnwys swyddogion sy'n darparu gwasanaethau heb eu datganoli i gymunedau lleol, er enghraifft gweithwyr y Ganolfan Byd Gwaith, neu Wasanaeth y Llysoedd a'r Tribiwnlysoedd. Mae hefyd yn cynnwys swyddogion sy'n darparu gwasanaethau ar gyfer Prydain Fawr i gyd, er enghraifft yr Asiantaeth Trwyddedu Gyrwyr a Cherbydau yn Abertawe, neu ar gyfer y Deyrnas Unedig gyfan, megis y rheini sy'n gweithio i Dŷ'r Cwmnïau.

<sup>120</sup> Mae Gwasanaeth Sifil Gogledd Iwerddon wedi cael ei wahanu oddi wrth y Gwasanaeth Sifil Cartref ers rhannu Iwerddon

<sup>121</sup> Gwefan GOV.UK (2013) Guidance on Devolution - Devolution co-ordinator contact details

### 14.3 CRYFHAU GALLU LLYWODRAETH Y DEYRNAS UNEDIG A LLYWODRAETH CYMRU

- 14.3.1 Bydd cynyddu'r pwerau fel yr ydym yn ei gynnig yn yr adroddiad hwn yn golygu y bydd angen cynyddu'r gallu gweinyddol rywfaint o fewn Llywodraeth Cymru. Mae egwyddor ar waith ers tro y dylid trosglwyddo costau gweinyddol unrhyw gyfrifoldeb a ddatganolir, ynghyd â chostau darparu'r gwasanaeth mewn gwirionedd.<sup>122</sup> Roedd yn galonogol bod Llywodraeth Cymru wedi cymryd camau'n fuan ar ôl cyhoeddi ein hadroddiad cyntaf wrth gyhoeddi y byddai'n datblygu swyddogaeth Trysorlys, sy'n rhywbeth yr oeddem wedi'i argymhell. Byddem yn gobeithio y byddai'r un math o beth yn digwydd yng nghyswllt cynigion yr adroddiad hwn, er enghraifft, petai plismona'n cael ei ddatganoli, byddai angen creu tîm plismona i fod yn gefn i Weinidog plismona Llywodraeth Cymru.
- 14.3.2 Wrth gasglu ein tystiolaeth, clywsom gan aelodau'r cyhoedd a chan rai sefydliadau'r gymdeithas sifil eu bod yn poeni am berfformiad Llywodraeth Cymru yn gweinyddu'r cyfrifoldebau sydd ganddi eisoes, a'u bod yn dymuno iddi ymateb i gyfleoedd a heriau allanol yn gyflymach. Roedd hyn yn aml yn arwain at y farn na ddylid diwygio nac ehangu'r setliad oni fyddai'r perfformiad yn gwella.
- 14.3.3 Er nad ein lle ni yw gwerthuso polisiau datganoledig Llywodraeth Cymru, credwn y byddai gwella'r wybodaeth sydd ar gael i'r cyhoedd, fel y cynigir ym Mhennod 5, yn golygu y byddai modd cynnal trafodaeth fwy gwybodus am berfformiad, ac y byddai modd arfarnu mewn ffordd fwy soffistigedig allu'r sector cyhoeddus yng Nghymru i wireddu rhaglen y Llywodraeth sydd wedi'i hethol yng Nghymru. Mae ystyriaethau Comisiwn Williams am wella effeithiolrwydd y sector cyhoeddus yng Nghymru yn berthnasol hefyd.
- 14.3.4 Pan wnaethom gyfarfod ag Ysgrifennydd Parhaol Llywodraeth Cymru, pwysleisiodd ymrwymiad Gweinidogion Cymru a bwrdd rheoli Llywodraeth Cymru i wella gallu a pherfformiad y sector cyhoeddus, gan adeiladu ar y cynnydd sydd wedi'i wneud hyd yn hyn.
- 14.3.5 Er bod Llywodraeth Cymru yn dymuno parhau â'i haelodaeth o'r Gwasanaeth Sifil Cartref, mae'n gweld rhywfaint o le i sicrhau rhagor o hyblygrwydd yn y ffordd y mae'n rheoli staff. Mae hyn yn cynnwys rhagor o annibyniaeth dros ddefnyddio'r Llwybr Carlam,<sup>123</sup> mwy o gyfnewid â rhannau eraill o'r Sector Cyhoeddus yng Nghymru a dirprwyo rhagor o gyfrifoldeb am yr Uwch Wasanaeth Sifil. Rydym yn cytuno y dylai'r ddwy Lywodraeth ystyried sicrhau rhagor o hyblygrwydd yn y meysydd hyn.
- 14.3.6 Clywsom hefyd ambell awgrym yn y dystiolaeth fod Llywodraeth y Deyrnas Unedig weithiau'n ystyried Cymru fel petai'n debyg i ranbarthau Lloegr, ac yn fwy felly na rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig sydd wedi'u datganoli. Awgrymwyd wrthym hefyd nad oedd swyddogion y Deyrnas Unedig yn deall y setliad datganoli'n dda iawn, yn enwedig yn y meysydd cyfrifoldeb hynny sydd heb eu datganoli.
- 14.3.7 Byddai'n help i Adrannau Llywodraeth y Deyrnas Unedig ac i'r cyhoedd yng Nghymru petai cyfrifoldebau Adrannau gyda golwg ar Gymru yn fwy amlwg. Er enghraifft, dylai cynlluniau adrannol Llywodraeth y Deyrnas Unedig sy'n sail wrth ddatblygu pob cynllun gwaith is-adrannol ac unigol, ddweud yn glir a oedd yr Adran yn rhoi'r maes polisi dan sylw ar waith ar ran y Deyrnas Unedig i gyd, Prydain Fawr i gyd, Cymru a Lloegr ynteu ar ran

<sup>122</sup> Trafodir costau'r newidiadau gweinyddol a argymhellir yn yr adroddiad hwn ymhellach ym Mhennod 16

<sup>123</sup> Cynllun i gyflymu'r broses ar gyfer dyrchafu gweithwyr talentog yw hwn.

Lloegr yn unig. Bydd hyn yn help i sicrhau bod cyfathrebu Adrannau ym maes cynlluniau polisi newydd yn glir o'r cychwyn. Dylai perfformiad Adrannau yng nghyswllt Cymru, a'r gwledydd datganoledig eraill, gael ei ddisgrifio hefyd yn eu hadroddiadau blynyddol, a chael ei gynnwys yn adroddiad blynyddol Swyddfa Cymru. Er ein bod yn croesawu'r ffaith bod manylion cydlynedd datganoli pob un o adrannau San Steffan yn cael eu cyhoeddi ar lein, dylai rôl yr uwch hyrwyddwyr a'u manylion cysylltu fod ar gael yn gyhoeddus hefyd.

- 14.3.8 Fel yr ydym wedi'i grybwyll eisoes, cawsom gyfarfod â Phennaeth y Gwasanaeth Sifil Cartref yn ystod ein gwaith. Roedd yn pwysleisio y dylai'r ddwy Lywodraeth gydweithio a chydweithredu'n glos ac fe nodwyd hynny. Er ei fod yn cydnabod bod y perfformiad ym maes datganoli braidd yn ddarniog, rydym yn croesawu ei ymrwymiad i ddatblygu rhagor ar allu Whitehall i ddelio â datganoli.
- 14.3.9 Cynhaliwyd adolygiad eang ei gwmpas a chynhwysfawr o Gymru a Whitehall yn y Senedd ddiwethaf gan Bwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin.<sup>124</sup> Roedd ei adroddiad ddiwedd mis Mawrth 2010 yn cynnig nifer o awgrymiadau buddiol ar gyfer gwella gallu Whitehall i ddelio â Chymru ac ynglŷn â sut y gellid monitro hyn.
- 14.3.10 Un o argymhellion adroddiad y Pwyllgor oedd gwella gallu Llywodraeth Cymru a Whitehall i ddelio â datganoli drwy sicrhau gwell trefniadaeth a hwyluso secondiadau. Roedd Pennaeth y Gwasanaeth Sifil Cartref hefyd yn awyddus i ddatblygu rhaglenni cyfnewid staff, a dywedodd wrthym y byddai'r rheini a oedd yn rhan o'r rhaglen Llwybr Carlam i raddedigion yn cael eu hannog i dreulio rhan o'u rhaglen datblygu dwys yn gweithio i weinyddiaeth ddatganoledig. Rydym yn croesawu'r ymrwymiad hwn i gyfnewid gweithwyr ac arbenigedd.
- 14.3.11 Cawsom drafodaeth fuddiol iawn hefyd â'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol ac â Swyddfa Archwilio Cymru ynglŷn â rôl y ddau sefydliad yng nghyswllt perfformiad y sector cyhoeddus. Dywedodd Swyddfa Archwilio Cymru bod y camau dilynol yn sgîl eu hargymhellion yn eu hadroddiadau Gwerth am Arian gan amlaf yn dda. Er eu bod yn sylweddoli eu bod yn gyfrifol am osod eu blaenoriaethau eu hunain, drwy ymgynghori â'r Cynulliad Cenedlaethol ac â Phwyllgorau Cyfrifon Cyhoeddus Tŷ'r Cyffredin, rydym wedi dangos ym Mhennod 5 sut y gellid datblygu eu rôl eto.

## 14.4 RÔL CYMDEITHAS SIFIL CYMRU

- 14.4.1 Cawsom dystiolaeth mai un o fuddion pwysig datganoli yng ngolwg pobl oedd bod y llywodraeth yn fwy hygyrch i randdeiliaid ac unigolion. Fodd bynnag, un mater a godwyd yn y dystiolaeth oedd bod angen rhagor o gyfleoedd i sicrhau ymgysylltu gwell rhwng y llywodraeth a'r gymdeithas sifil yng Nghymru.<sup>125</sup> Rhoddodd prosiect y DG Undeb sy'n Newid dystiolaeth ysgrifenedig helaeth am hyn.
- 14.4.2 Clywsom hefyd, er bod rôl ac effeithiolrwydd cymdeithas sifil yng Nghymru mewn perthynas â'r llywodraeth wedi tyfu'n sylweddol ers dechrau datganoli, nad ydynt wedi datblygu digon o hyd, yn enwedig o'u cymharu â rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig, yr Alban yn arbennig.

<sup>124</sup> Pwyllgor Materion Cymreig (2010) - *Wales and Whitehall – Eleventh Report of Session 2009–10*

<sup>125</sup> Gallai cymdeithas sifil gynnwys, er enghraifft, gyrff materion cyhoeddus, academia, y sector gwirfoddol, undebau llafur a byd busnes, pleidiau gwleidyddol, a sefydliadau sy'n ymgychu

- 14.4.3 Felly, er bod rhywfaint o gynnydd wedi bod o ran defnyddio gallu'r gymdeithas sifil er budd Cymru ers datganoli, mae lle i fynd gam ymhellach. Mae'n arbennig o bwysig sicrhau bod cymdeithas sifil yn herio'n effeithiol ac yn cynnig dadansoddiad annibynnol.
- 14.4.4 Cafwyd cynnig mewn ambell gyflwyniad inni y dylid darparu rhagor o arian cyhoeddus i gyrff y gymdeithas sifil gyfrannu at ddatblygu polisiau a'u herio yng Nghymru. Gwaith y Cynulliad Cenedlaethol fyddai ymateb i geisiadau o'r fath.
- 14.4.5 Sylweddolwn hefyd nad dim ond ar faterion datganoledig y mae llawer o gyrff y gymdeithas sifil yn canolbwyntio yng Nghymru. Felly, byddai'n gymorth petaent yn cael rhagor o wybodaeth am weithgarwch Llywodraeth y Deyrnas Unedig a chyfleoedd i ymgynghori. Mae Swyddfa Cymru wedi datblygu ei gallu i gyfleu effaith gweithgarwch Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar Gymru i gyrff sydd â budd ynddo, er enghraifft yn y Gyllideb. Mae lle i'r ddwy Lywodraeth ymwneud yn fwy rhagweithiol â'r gymdeithas sifil. Er enghraifft, petai rolau a manylion cysylltu cydlynwyr a hyrwyddwyr datganoli Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar gael yn gyhoeddus, byddent yn bwynt cysylltu buddiol yn adrannau Whitehall.

## **14.5 GWASANAETH SIFIL I GYMRU A'R SECTOR CYHOEDDUS**

- 14.5.1 Fel y nodwyd uchod, cyflogir swyddogion i gynorthwyo Llywodraeth Cymru fel rhan o'r Gwasanaeth Sifil Cartref. Roedd rhywfaint o'r dystiolaeth yn awgrymu y dylai Llywodraeth Cymru gael ei gwasanaethu gan wasanaeth sifil arbennig i Gymru, un sydd ar wahân i'r Gwasanaeth Sifil Cartref.
- 14.5.2 Honnid y byddai gwasanaeth sifil ar wahân yn cynnig manteision sef, byddai'n sicrhau bod eglurdeb absoliwt ynghylch pwy yr oedd swyddogion yn eu gwasanaethau ac ymhle yr oedd eu teyrngarwch. Byddai hefyd yn golygu bod rhagor o gyfle i Wasanaeth Cyhoeddus egino yng Nghymru. Gallai Gwasanaeth Cyhoeddus yng Nghymru gynnwys swyddogion llywodraeth leol a chyrrff cyhoeddus datganoledig eraill yng Nghymru, yn ogystal â rhai Llywodraeth Cymru. Byddai hyn yn hwyluso ethos gwasanaeth cyhoeddus mwy cydlynol drwy Gymru gan hybu gwell cydweithio.
- 14.5.3 Credwn, o bwysu a mesur, fod y trefniadau presennol yn gwasanaethu Cymru yn dda o fewn y Deyrnas Unedig. Mae mwy o botensial ar gyfer cyfnewid o fewn un gwasanaeth sifil, ac, er bod y cod ymddygiad arbennig sy'n berthnasol i weision sifil Llywodraeth Cymru yn ei gwneud yn glir pwy y maent yn eu gwasanaethu, mae ethos pwysig y Gwasanaeth Sifil Cartref yn cael ei gynnal.
- 14.5.4 Mae un newid sylweddol wedi bod sy'n dangos bod swyddogion Llywodraeth Cymru yn gwasanaethu Gweinidogion Cymru. Ar ôl argymhelliad gan Gomisiwn Calman yn yr Alban a roddwyd ar waith yng Nghymru drwy gydweithiad, yr unig gyfraniad gwleidyddol sydd wrth benodi'r Ysgrifennydd Parhaol yn bennaeth ar weinyddiaeth Llywodraeth Cymru, yw cyfraniad Prif Weinidog Cymru. Nid oes gan Brif Weinidog Prydain ran yn hyn rhagor.

### ***Gwasanaeth cyhoeddus i Gymru***

- 14.5.5 Pwysleisiodd Ysgrifennydd Parhaol Llywodraeth Cymru wrthym nad yw'r ffaith bod swyddogion Llywodraeth Cymru yn dal yn rhan o'r Gwasanaeth Sifil Cartref yn rhwystro swyddogion cyhoeddus yng Nghymru rhag cydweithio'n fwy clos. Rydym yn cefnogi rhagor o gyfleoedd ar gyfer gwell cydweithredu rhwng swyddogion Llywodraeth Cymru a swyddogion llywodraeth leol a gweithwyr cyhoeddus eraill yng Nghymru. Yn yr un modd ag

yr oeddem yn cefnogi cyfnewid a chysylltiadau da rhwng swyddogion Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig, credwn y byddai hyn o fudd o ran llywodraethu Cymru ac o ran darparu gwasanaethau cyhoeddus da.

- 14.5.6 Credwn y byddai hyn yn dylanwadu mewn dwy ffordd yn bennaf - datblygu galluoedd y sector cyhoeddus yng Nghymru a chreu cyfleoedd i gyfnewid swyddogion. Gallai'r cyntaf gynnwys hyfforddiant a datblygu proffesiynol ar y cyd, a allai adeiladu rhagor ar waith Academi Cymru, sef cynllun Llywodraeth Cymru i gynorthwyo i ddatblygu rheolwyr o fewn sector cyhoeddus Cymru. Gellid ehangu hyn i gynnwys ystod ehangach o weithwyr y sector cyhoeddus, gan gynnwys rhai Adrannau ac asiantaethau Llywodraeth y Deyrnas Unedig, megis y DVLA. Yn ail, dylai rhagor o gyfnewid olygu gwell dealltwriaeth o safbwyntiau Llywodraeth Cymru a llywodraeth leol a'r heriau y maent yn eu hwynebu, ac fe ddylai hynny arwain at gydberthnasau adeiladol.
- 14.5.7 Mae gwaith Comisiwn Williams yn berthnasol yma hefyd. Yn y dyfodol, gallai fod rhagor o gydweithio hefyd rhwng cyrff y sector cyhoeddus, gan gynnwys cyd-ddarparu swyddogaethau'r swyddfa gefn er mwyn gostwng cost gyffredinol gweinyddu yng Nghymru.

#### **Argymhellion**

- A.57 Dylai Llywodraeth Cymru barhau i gael cymorth gan weision sifil sy'n aelodau o'r Gwasanaeth Sifil Cartref; dylid annog a hwyluso secondiadau; a dylid sicrhau mwy o hbylgrwydd i Lywodraeth Cymru reoli staff.
- A.58 Dylai'r ddwy lywodraeth geisio meithrin gallu sector cyhoeddus Cymru (wedi'i ddatganoli a heb ei ddatganoli) i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus sydd yn fwy effeithiol a sydd wedi'u hintegreiddio'n well ac i sicrhau twf economaidd.
- A.59 Dylid cryfhau gallu Adrannau Whitehall i ymdrin â materion Cymru, a dylai'r Adrannau fod yn fwy clir ynglŷn â hyd a lled eu cyfrifoldebau am wahanol rannau o'r Deyrnas Unedig; a dylai manylion cyswllt a swyddogaethau cydlynwyr datganoli a phencampwyr fod ar gael i'r cyhoedd.

## **14.6 CRYNODEB**

- 14.6.1 Rydym wedi ystyried gallu'r sector cyhoeddus yng Nghymru ac yn Whitehall i lywodraethu Cymru yn dda ac er budd y bobl.
- 14.6.2 Dylai Llywodraeth Cymru barhau i gael ei staffio gan swyddogion y Gwasanaeth Sifil Cartref, ac y dylid meithrin Gwasanaeth Cyhoeddus ehangach yng Nghymru. Dylid datblygu gallu Llywodraeth Cymru, a gallu Llywodraeth y Deyrnas Unedig i ddelio â datganoli, drwy gael system gyfnewid sydd â mwy o strwythur iddi.
- 14.6.3 Credwn y byddai gwell ymwneud rhwng sector cyhoeddus Cymru a chymdeithas sifil Cymru yn gwella sut y rhoddir datganoli ar waith yng Nghymru ac y byddai o fudd i allu Llywodraeth Cymru i lunio polisiâu, eu gwireddu a diwygio.

# Pennod 15 - Gweithredu

## 15.1 GOLWG GYFFREDINOL

15.1.1 Yn y bennod hon, rydym yn gosod amserlen ar gyfer gweithredu ein hargymhellion.

### **Blwch 15.1: Tystiolaeth am weithredu**

Yn ein harolwg barn ni, roedd 80 y cant o'r rheini a oedd am i'r Cynulliad Cenedlaethol gael rhagor o bwerau yn dymuno gweld hyn yn digwydd o fewn pum mlynedd.

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Byddai'r setliad newydd yn cael ei lunio'n rhesymegol mewn tri cham lle y bydd gofyn dadansoddi'n gyffredinol sut y rhennir pwerau. Cam 1: nodi pa faterion craidd y dylai San Steffan eu cadw yn ôl, gan ddefnyddio Atodlen 5 o Ddeddf yr Alban yn rhestr wirio neu'n fan cychwyn; Cam 2: nodi pa faterion ychwanegol, ar ben y rheini a nodwyd yng Ngham 1, y dylid eu cadw yn ôl gyda golwg ar Gymru (bydd hyn yn cynnwys er enghraifft trosi'r cyfyngiad cyffredinol ar swyddogaethau Gweinidogion y Goron yn bwerau a gedwir yn ôl sydd wedi'u targedu'n well (os bydd angen)); Cam 3: archwilio'r pynciau yn Atodlen 7 i weld a ddylid ailddosbarthu unrhyw rai o'r eithriadau presennol yn Bwerau a gedwir yn ôl.*

*'Rydym yn derbyn mai gwaith Llywodraeth y Deyrnas Unedig a ffurfir ar ôl Etholiad Cyffredinol 2015 fydd bwrw ymlaen â hyn oll. Ar sail hyn, fe allai'r camau pwysig fod fel a ganlyn:*

*Hydref 2016 Cyhoeddi'r Bil Drafft*

*Haf 2017 Cyflwyno'r Bil*

*Gwanwyn 2018 Cydsyniad Brenhinol*

*2018-2020 Cynllunio/Gweithredu*

*2021 Ethol Cynulliad â phwerau newydd'.*

Dywedodd Prosiect y DG Undeb sy'n Newid; *'Ni ddylid disgwyl tan ar ôl etholiadau'r Cynulliad yn 2020 neu 2021 i droi at y drefn cadw pwerau yn ôl, ond dylid gwneud hyn fan hwyraf yn y tymor Seneddol cyntaf ar ôl etholiad Cynulliad 2016. Ein barn ni yw y dylai unrhyw Ddeddf Seneddol sy'n sefydlu model cadw pwerau yn ôl hefyd ddarparu ar gyfer sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru'.*

Dywedodd Gwir Gymru: *'Credwn ei bod yn rhaid cynnal refferendwm er mwyn i'r newidiadau hyn [datganoli plismona a chyfiawnder troseddol] fod yn ddily'.*

## 15.2 REFFERENDWM

15.2.1 Yng ngoleuni'r dystiolaeth a gawsom, ni chredwn fod angen refferendwm arall y tu hwnt i'r hyn a argymhellwyd yn Rhan I yng nghyswllt datganoli treth incwm, ac y deddfir ar ei gyfer yn awr yn y Senedd bresennol. Casglwyd ei bod yn briodol cynnal refferendwm ar ddatganoli treth incwm am y rhesymau a nodwyd yn ein hadroddiad cyntaf. Os cynhelir a



phan gynhelir y refferendwm hwnnw, bydd ymgynghori wedi bod â phobl Cymru ynghylch a oeddent yn dymuno cael datganoli, a oeddent am gael pwerau deddfu llawn ac a oeddent am gael pwerau trethu. Mae tri chwestiwn sylfaenol sydd mewn gwahanol categori i'r addasiadau yr ydym yn eu cynnig yn yr adroddiad hwn.

15.2.2 Yn hytrach, dylid ceisio cymeradwyaeth ddemocrataidd i'n cynigion drwy fanifestos y pleidiau yn etholiadau nesaf y Deyrnas Unedig a'r Cynulliad Cenedlaethol. Fodd bynnag, sylweddolwn mai gwaith y pleidiau fydd penderfynu i ba raddau y maent am gymeradwyo ein hargymhellion. Serch hynny, ac ystyried y gymeradwyaeth drawsbleidiol yn ein Comisiwn a'r gefnogaeth unfrydol i'n hargymhellion yn y Comisiwn, byddem yn disgwyl cefnogaeth drawsbleidiol eang yn y manifestos.

### 15.3 AMSERLEN GWEITHREDU EIN HARGYMHELLION

15.3.1 Fel yn Rhan I, mae ein hargymhellion yn disgyn i ddau categori:

- y rheini y gellir eu rhoi ar waith yn weinyddol heb ddeddfu; ac
- y rheini y mae gofyn deddfu ar eu cyfer.

#### *Argymhellion nad oes angen deddfu ar eu cyfer*

15.3.2 Gellir cyflwyno llawer o argymhellion yn weinyddol heb ddeddfu, yn enwedig y rheini y bwriedir iddynt wella cysylltiadau rhwng sefydliadau. Nid yw'r rhain yn debygol o fod yn ddadleuol iawn, yn enwedig, os, fel y disgwyliwn, y cânt gefnogaeth drawsbleidiol pan gyhoeddir ein hadroddiad. Dylid mabwysiadu argymhellion y bwriedir iddynt hybu llywodraethu da yng Nghymru ac yn Whitehall yn ddi-oed.

#### **Blwch 15.2: Argymhellion y gellir eu cyflwyno'n weinyddol**

Yn gyffredinol, gellir cyflwyno ein hargymhellion ym Mhennod 5 ynglŷn â chysylltiadau rhwng y llywodraethau a'r rheini ym Mhennod 14 ynglŷn â gwella gallu'r sector cyhoeddus heb ddeddfu. Gellir cyflwyno'r rhan fwyaf o'n hargymhellion ym mhennod 13 hefyd sy'n ymwneud â gwella'r berthynas rhwng y Cynulliad Cenedlaethol a Senedd y Deyrnas Unedig heb ddeddfu.

Gyda'i gilydd, mae'r rhain yn gyfran sylweddol o'n hargymhellion.

#### *Argymhellion y mae gofyn deddfu ar eu cyfer*

15.3.3 Mae'r newidiadau deddfwriaethol o ddau fath yn bennaf:

- y rheini y mae gofyn deddfwriaeth sylfaenol ar eu cyfer yn Senedd y Deyrnas Unedig; ac
- y rheini y mae gofyn is-ddeddfwriaeth ar eu cyfer, er enghraifft trosglwyddo swyddogaethau neu roi pwerau gweithredol i Weinidogion Cymru.

15.3.4 Byddai'n bosibl cyflwyno llawer o'n hargymhellion drwy gyfrwng is-ddeddfwriaeth. Mae Deddf Llywodraeth Cymru yn darparu proses ar gyfer trosglwyddo pwerau o Senedd y Deyrnas Unedig i'r Cynulliad Cenedlaethol drwy ddefnyddio is-ddeddfwriaeth a elwir yn Orchmynion mewn Cyngor i ddiwygio Atodlen 7. Rhaid i'r Gorchmynion mewn Cyngor hyn gael eu cymeradwyo gan y Cynulliad Cenedlaethol a chan ddau Dŷ'r Senedd. Mae'n broses sydd wedi cael ei defnyddio sawl tro ers datganoli.

15.3.5 Roedd rhai tystion yn dadlau na fyddai hyd yn oed angen deddfwriaeth sylfaenol ar gyfer sefydlu model cadw pwerau yn ôl ac y gellid deddfu ar gyfer hyn drwy Orchymyn mewn Cyngor. Serch hynny, o safbwynt ymarferol, credwn y byddai Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gweld hyn yn newid deddfwriaethol a ddylai gael ei ystyried yn llawn yn Senedd y Deyrnas Unedig mewn ffordd na fydd is-ddeddfwriaeth yn cael ei hystyried. Rydym yn cytuno.

### ***Dwy amserlen bosibl***

15.3.6 Felly rydym yn rhagweld bod angen Bil i ddeddfu ar gyfer y model cadw pwerau yn ôl. Gallai'r Bil hwn hefyd fod yn gyfrwng i drosglwyddo pwerau newydd i'r Cynulliad Cenedlaethol (drwy beidio â'u cadw yn ôl), ac fe allai fod yn arbennig o briodol ei ddefnyddio i drosglwyddo pwerau mewn maes pwysig, megis plismona. Gallai hefyd gynnwys darpariaethau na fyddent yn dod i rym ar unwaith (er enghraifft, i drosglwyddo meysydd amrywiol y system cyfiawnder) ond a allai gael eu rhoi ar waith yn ddiweddarach drwy fecanwaith sbarduno, tebyg i hwnnw sydd yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 i sbarduno pwerau deddfwriaeth sylfaenol. Byddai'r Bil yn cynnwys mecanwaith hefyd i newid y rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn y dyfodol drwy Orchymyn mewn Cyngor, yn yr un modd ag y darperir ar gyfer hyn yn Neddf yr Alban 1998.

15.3.7 Serch hynny, er y byddai'n well gennym weld Bil yn fuan a fyddai'n cyflwyno'r model cadw pwerau yn ôl ac yn trosglwyddo pwerau drwy beidio â'u cadw yn ôl, nid oes angen aros am ddeddfwriaeth sylfaenol i drosglwyddo meysydd cyfrifoldeb newydd i'r Cynulliad Cenedlaethol, hyd yn oed petai hynny'n digwydd o dan y model rhoi pwerau. Gellid ychwanegu pynciau newydd at yr Atodlen 7 bresennol drwy Orchymyn mewn Cyngor. Mae i'r mecanwaith hwn ddwy fantais: byddai modd trosglwyddo pwerau fesul cam, ac ni fyddai angen disgwyl am slot i gyflwyno prif ddeddfwriaeth ar ffurf Bil Llywodraeth Cymru yn amserlen y senedd.

15.3.8 O dan y naill senario neu'r llall, ar ôl etholiad y Deyrnas Unedig yn 2015 ac etholiad y Cynulliad Cenedlaethol yn 2016, byddai Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn cyflwyno Papur Gwyn. Byddai hyn yn nodi pa bwerau y dylid eu trosglwyddo i'r Cynulliad Cenedlaethol a beth fyddai'r amserlen ar gyfer hynny. Byddai hefyd yn egluro'r hyn y cynigid ei gadw'n ôl yn San Steffan a pham.

15.3.9 O dan yr ail senario, dilynid y Papur Gwyn gan Orchymynion mewn Cyngor er mwyn trosglwyddo nifer o'r pwerau a nodir yn yr adroddiad hwn (er enghraifft, gyda golwg ar drafnidiaeth, S4C, cyflogau athrawon, carthffosiaeth, caniatáu prosiectau ynni, a chyfiawnder ieuenctid). Byddai hyn yn ei dro'n cael ei ddilyn gan y Bil i greu model cadw pwerau yn ôl, a fyddai'n cynnwys trosglwyddo'r pwerau hynny yr ystyrid eu bod yn ddigon pwysig i fynnu craffu seneddol llawn.

15.3.10 Er y byddai Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn bwrw ymlaen â'r broses hon yn y Senedd, byddai angen i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru gymeradwyo pob trosglwyddiad yn ffurfiol. Dylid rhoi'r cyfrifoldeb ar unwaith i Bwyllgor Rhynglywodraethol Cymru yr ydym yn ei argymhell ym Mhennod 5 ymgymryd â'r gwaith paratoi sy'n angenrheidiol i fwrw ymlaen â'n hargymhellion i gyd. Mae'r profiad a gafwyd wrth ddrafftio Deddfau 1997 a 2006 yn dangos y byddai angen sicrhau cydweithredu clos rhwng swyddogion Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn ystod y broses hon. Byddai angen uwch secondiadau o Lywodraeth Cymru i Swyddfa Cymru.

15.3.11 Wrth gwrs, cyflwynir Bil Cymru yn y Senedd bresennol er mwyn rhoi argymhellion Rhan I ar waith. Er na allwn yn realistig ddisgwyl i argymhellion mwy sylweddol yr Adroddiad hwn gael eu rhoi ar waith drwy'r Bil hwn, byddai'n gyfle i roi rhai o'n hargymhellion symlaf ar waith, megis yng nghyswllt dileu'r cyfyngiadau deddfwriaethol ar weithdrefn y Cynulliad Cenedlaethol.

15.3.12 Ym Mluch 15.3, ceir yr argymhellion deddfwriaethol allweddol yr awgrymwn y dylid eu cynnwys ym maniffestos y pleidiau yn yr etholiad nesaf.

**Blwch 15.3: Ein prif argymhellion deddfwriaethol ar gyfer maniffestos y pleidiau**

Dyma'r prif argymhellion yr awgrymwn y dylid eu cynnwys ym maniffestos y pleidiau yn yr etholiad nesaf i bobl Cymru eu cymeradwyo:

- yn lle'r model presennol sef y model rhoi pwerau, dylid sefydlu model cadw pwerau yn ôl;
- trosglwyddo pwerau o Senedd y Deyrnas Unedig i'r Cynulliad Cenedlaethol dros drafnidiaeth, S4C, cyflogau athrawon, carthffosiaeth, caniatáu prosiectau ynni, cyfiawnder ieuenctid, plismona ac yn y tymor hwy, pwerau eraill ym maes cyfiawnder; a
- chryfhau gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i graffu ar ddeddfwriaeth a dal Llywodraeth Cymru yn atebol, heb gynyddu'r gynrychiolaeth wleidyddol gyffredinol yng Nghymru. Byddai'r camau hyn yn creu democratiaeth gryfach a mwy atebol yng Nghymru.

15.3.13 I grynhoi, byddai'n well gennym weld Bil yn fuan a fyddai'n gyfrwng i ddarparu model cadw pwerau yn ôl a throsglwyddo pwerau. Dyma'r amserlen y byddem yn ei gynnig:

Blwyddyn	Gweithredu Rhan II
2014	Mawrth: Cyhoeddi adroddiad y Comisiwn Ebrill: Y Cynulliad Cenedlaethol yn trafod ei safbwyntiau cychwynnol; a safbwyntiau cychwynnol Llywodraeth Cymru Medi: Refferendwm yr Alban Hydref: Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn ymateb i'n hadroddiad Tachwedd: sefydlu pwyllgor gweithredu ar y cyd rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig/Llywodraeth Cymru i baratoi Ystyried unrhyw argymhellion y gellid eu cynnwys ym Mil Cymru'r Senedd hon
2015	Erbyn mis Ebrill: rhoi argymhellion gweinyddol ein hadroddiad ar waith Ebrill: Ymrwymadau'r maniffestos yn cynnwys ymateb i Ran II Mai: Etholiad cyffredinol y Deyrnas Unedig
2016	Mai: Etholiad Cymru Mehefin: Cyhoeddi Papur Gwyn gan gynnwys manylion y model cadw pwerau yn ôl Hydref: Cyhoeddi a chyflwyno'r Bil
2017	Haf: Troi'r Bil yn ddeddf Cyflwyno Siarter Frenhinol nesaf y BBC, gan gynnwys Ymddiriedolaeth Cymru

2018	Cwblhau'r adolygiad datganoli carchardai a phrawf
2020	Mai: Etholiad y Deyrnas Unedig
2021	Mai: Etholiad Cymru Mai: Ethol Cynulliad Cenedlaethol newydd sy'n gweithredu o dan y model cadw pwerau yn ôl
Erbyn 2025	Cwblhau'r adolygiad o ddatganoli deddfwriaethol ar agweddau eraill y system cyfiawnder a'i roi ar waith.

- 15.3.14 Yn yr amserlen uchod, rydym wedi tybio y byddai'n well newid y model datganoli pan fydd Cynulliad Cenedlaethol newydd yn ymgynnull. Byddai hyn yn golygu na fyddai'r model cadw pwerau yn ôl yn cael ei gyflwyno tan 2012, dipyn yn hwyrach nag y mae rhywfaint o'r dystiolaeth yn awgrymu y byddai'n ddymunol. Efallai y byddai Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru yn dymuno trafod a fyddai'n bosibl newid y model datganoli ran o'r ffordd drwy dymor Cynulliad Cenedlaethol.
- 15.3.15 Byddai angen cadw golwg ar y rhaglen a'r amserlen er mwyn ystyried amgylchiadau allanol wrth iddynt newid, er enghraifft er mwyn adolygu unrhyw oblygiadau i Gymru petai cynnydd sylweddol eto ym mhwerau Llywodraeth yr Alban.
- 15.3.16 Mae'r amserlen a gynigir gennym yn realistig ac yn un y gellir ei chyflawni, gan roi'r rhan fwyaf o'n hargymhellion ar waith dros y pum mlynedd nesaf.

### Argymhelliad

- A.60 Wrth weithredu, rydym yn argymell rhaglen ddiwygio dros ddeng mlynedd ac iddi dri cham:
- rhoi'r argymhellion gweinyddol ar waith cyn etholiad cyffredinol nesaf y Deyrnas Unedig;
  - cyhyd â bod cymeradwyaeth mewn maniffestos etholiadol, Bil Cymru yn cyflwyno model cadw pwerau yn ôl gan gynnwys trosglwyddo'r pwerau a argymhellir yn yr adroddiad hwn; a
  - chwblhau a gweithredu'r adolygiad o ddatganoli deddfwriaethol ar agweddau eraill o'r system cyfiawnder erbyn 2025.

## 15.4 CRYNODEB

- 15.4.1 Rydym yn argymell rhaglen ddiwygio dros ddeng mlynedd i roi ein hargymhellion ar waith a chredwn y dylai hyn ddigwydd fesul tri cham.
- 15.4.2 Mae'n bosibl cyflwyno llawer o argymhellion yr adroddiad hwn heb ddeddfu. Dylid gwneud hyn cyn Etholiad Cyffredinol nesaf y Deyrnas Unedig.
- 15.4.3 Dylid rhoi Bil sy'n cyflwyno'r model newydd, sef cadw pwerau yn ôl, gan gynnwys trosglwyddo'r pwerau a argymhellir yn yr adroddiad hwn, ar waith erbyn 2017.
- 15.4.4 Er mwyn datganoli rhagor o gyfrifoldebau ym maes cyfiawnder, bydd angen digon o gonsensws yng Nghymru, ac adolygiadau gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru. Awgrymwn y dylid cynnal y rhain a rhoi'r canlyniadau ar waith erbyn 2025.

# Pennod 16: Yr effaith gyffredinol ac edrych tua'r dyfodol

## 16.1 GOLWG GYFFREDINOL

- 16.1.1 Mae'r bennod hon yn asesu effaith gyffredinol ein pecyn argymhellion mewn nifer o feysydd, yn enwedig o ran eu heffaith ar gyllid cyhoeddus, ar aelwydydd ac unigolion yng Nghymru, ac ar economi a busnesau Cymru. Ystyriwyd yma hefyd yma a yw'r pecyn yn cyflawni ein cylch gwaith a'n gweledigaeth wreiddiol, ac rydym yn trafod sut y gallai'r pecyn ystyried datblygiadau posibl yn y dyfodol ym maes datganoli yng nghyd-destun y Deyrnas Unedig a'r Undeb Ewropeaidd.
- 16.1.2 Mae'n anochel bod yr asesiad effaith hwn yn un lefel uchel. Os bydd Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru yn penderfynu rhoi ein hargymhellion ar waith, a chredwn y dylent, byddem yn disgwyl iddynt gynnal asesiadau effaith mwy manwl ar eu cynigion penodol yn unol â'u harfer.

### Blwch 16.1: Tystiolaeth am yr effaith gyffredinol

Yn ein harolwg barn, roedd 48 y cant yn meddwl bod y Cynulliad Cenedlaethol wedi gwneud gwell gwaith i Gymru nag yr oedd Senedd y Deyrnas Unedig; roedd 8 y cant yn meddwl ei bod wedi gwneud yn waeth.

Dywedodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig: *'Mae'r adolygiad hwn yn bwysig i Gymru. Bydd yn gymorth i fapio llwybr ar gyfer dyfodol datganoli yng Nghymru drwy ddadansoddi'n drwyadl pa bwerau y mae'n well eu hysgwyddo ym Mae Caerdydd, a pha rai yn San Steffan, gan gynnig argymhellion ar sail hynny ynglŷn ag ymhle y gellid addasu'r setliad presennol.'*

Dywedodd Llywodraeth Cymru: *'Wrth wneud cynigion am bwerau cryfach ar gyfer y sefydliadau datganoledig, rydym yn gwneud hynny gan ystyried yr egwyddor o "bwerau at y diben".. Hoffem weld y sefydliadau datganoledig yng Nghymru yn cael y pwerau hynny sydd, o'u defnyddio'n dda, yn fwyaf tebygol o'n galluogi i wella ansawdd bywyd pobl Cymru.'*

Dywedodd Joan Costa Font, Ysgol Economeg Llundain (LSE): *'Mecanwaith i wella effeithlonrwydd gwlad fel y Deyrnas Unedig yw datganoli ac mae'n dilyn yr un trywydd â'r hyn sy'n digwydd eisoes mewn gwledydd eraill yn Ewrop.'*

Dywedodd yr Athro Malcolm Prowle, Ysgol Fusnes Nottingham wrthym: *'Mae'r dystiolaeth yr wyf fi wedi'i chyflwyno uchod yn awgrymu nad yw Llywodraeth Cymru wedi bod yn llwyddiannus iawn yn gwella gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru o'i chymharu â gweddill y Deyrnas Unedig heb sôn am wledydd datblygedig eraill. Yn*

*bersonol, rwy'n credu mai'r rheswm dros hyn yw bod y polisi cyhoeddus wedi'i lunio'n wael a bod polisïau'n cael eu rhoi ar waith mewn ffordd annigonol'.*

*Dyweddodd yr Eglwys yng Nghymru: 'Mae datganoli'n fodel llywodraethu priodol i Gymru. Er mwyn iddo weithio'n effeithiol, serch hynny, mae angen ystyried o ddifrif y capasiti sydd gan Gymru, yn weinyddol ac yn ddeddfwriaethol, i reoli ei materion ei hun'.*

*Dadleuai Cyngres Undebau Llafur Cymru: 'Mae gwir berygl bod y bwlch tlodi'n lledu yn sgîl y camau presennol sy'n cael eu cymryd i 'fynd i'r afael' â'r argyfwng economaidd. Rhaid ystyried unrhyw addasiadau i'r setliad datganoli yn y cyd-destun hwn'.*

*Dyweddodd Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru: 'Yn y pen draw, dylai'r Comisiwn geisio sicrhau setliad cynaliadwy parhaol sy'n gweddu i anghenion Cymru'.*

## **16.2 MAINT Y SECTOR CYHOEDDUS**

16.2.1 Rydym yn disgwyl i'n pecyn fod fwy neu lai'n niwtral o ran maint y sector cyhoeddus yng Nghymru. Ni fydd newid y ffordd y rhennir pwerau rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru ynddo'i hun yn golygu y bydd y sector cyhoeddus yn fwy nac yn llai.

## **16.3 EFFEITHIAU ARIANNOL**

16.3.1 Mae'r dystiolaeth a gawsom yn dweud y dylai ein cynigion fod yn fforddiadwy ac na ddylent beri unrhyw risgiau ariannol annerbyniol, nac i Lywodraeth y Deyrnas Unedig nac i Lywodraeth Cymru. Asesir nifer o effeithiau ariannol posibl isod.

16.3.2 Mae pedair elfen i'n pecyn argymhellion:

- yn lle'r model trosglwyddo pwerau presennol, sefydlu model cadw pwerau yn ôl;
- datganoli rhagor o bwerau;
- gwella effeithiolrwydd a gallu'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru; a
- gwella cysylltiadau rhwng sefydliadau.

16.3.3 Rhestrir yr effeithiau ar wariant cyhoeddus isod. At hynny, rydym wedi sôn am gost camau penodol yn y penodau perthnasol.

16.3.4 Nid yw disodli'r model rhoi pwerau â model cadw pwerau yn ôl yn debygol o gael effaith sylweddol ar wariant cyhoeddus, er bod model yr Alban a model Gogledd Iwerddon wedi golygu bod llai o faterion yn cael eu cyfeirio at y Goruchaf Lys, felly mae'n bosibl y byddai modd arbed rhywfaint.

16.3.5 Mae datganoli rhagor o bwerau'n golygu trosglwyddo arian o Lywodraeth y Deyrnas Unedig i Lywodraeth Cymru. Byddai unrhyw wariant neu arbedion y tu hwnt i hynny'n gorfod cael eu hysgwyddo gan Lywodraeth Cymru o fewn ei chyllideb bresennol. Felly, ni fydd unrhyw wariant cyhoeddus ychwanegol net yn y Deyrnas Unedig yn sgîl ein hargymhellion.

16.3.6 Mae a wnelo rhai o'r pwerau a drosglwyddir â throsglwyddo swyddogaethau rheoleiddiol, er enghraifft pwerau caniatáu prosiectau ynni, ac nid yw'r rhain yn golygu gwariant cyhoeddus sylweddol. Dyma'r eitemau y gwerir mwyaf arnynt:



- Plismona – ysgwyddir oddeutu hanner cost plismona eisoes o fewn cyllideb Cymru. Byddai'r gweddill yn cael ei drosglwyddo o Swyddfa Cymru. Ar yr amod bod costau eitemau megis Coleg yr Heddlu'n cael eu rhannu mewn ffordd synhwyrol, fel yr ydym yn ei argymhell, ni ddylai fod costau ychwanegol sylweddol i gyllideb Cymru;
- Cyfiawnder - ni fyddai datganoli cyfiawnder ieuencid yn golygu cost fawr. Rydym yn argymhell y byddai gofyn adolygu'r sefyllfa eto cyn datganoli gwasanaethau eraill megis y carchardai; a
- Rheilffyrdd - mae costau'r fasnachfaint eisoes wedi'u datganoli. Byddai trosglwyddiad o'r Adran Drafnidiaeth yng nghyswllt Network Rail. Trosglwyddid rhywfaint o'r risg ond credwn y byddai modd rheoli hyn o gynllunio pethau'n dda.

- 16.3.7 O ran cynyddu gallu'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru, nid ydym yn disgwyl unrhyw gynnydd cyffredinol yn y gynrychiolaeth wleidyddol yng Nghymru; nid ydym yn argymhell ychwaith y dylid cynyddu maint gweinyddiaeth Llywodraeth Cymru, y tu hwnt i'r hyn a drosglwyddir o Lywodraeth y Deyrnas Unedig.
- 16.3.8 Nid ydym yn disgwyl i'n hargymhellion ynglŷn â gwella'r cysylltiadau rhwng sefydliadau olygu costau ychwanegol sylweddol, ac yn wir, byddem yn disgwyl i'r costau ostwng yn sgîl gwell cydweithio.
- 16.3.9 Nid dim ond mater o sicrhau bod costau ychwanegol datganoli gyn lleied ag y bo modd yw hi. Drwy ddilyn ein hargymhellion ar gyfer datganoli clir a chydlynol, ar sail rhagor o sicrwydd ynghylch pa bwerau a gedwir, bydd cyfle i ganolbwyntio'n gryfach ac mewn ffordd fwy creadigol ar sut mae darparu gwasanaethau'n fwy effeithiol ac effeithlon, gan leihau costau. Gellid gwneud hyn mewn sawl ffordd. Dylid cynnwys rhannu adnoddau wrth gynllunio datganoli, er enghraifft, gallai heddlu datganoledig ddefnyddio Coleg yr Heddlu yng Nghymru a Lloegr, fel y mae'n ei wneud ar hyn o bryd. Gellid datblygu modelau darparu cyhoeddus newydd ar sail prynu gwasanaethau arbenigol o'r tu allan, yn hytrach na'u darparu i gyd yng Nghymru - er enghraifft drwy ddefnyddio pyrrth Llywodraeth y Deyrnas Unedig neu arbenigwyr ym maes caniatáu prosiectau ynni adnewyddadwy. Dylid dyblygu atebion arloesol llwyddiannus sy'n arbed costau yng Nghymru yn Lloegr a'r gwrthwyneb. Dylid ymgymryd â chynlluniau ar y cyd â Llywodraeth y Deyrnas Unedig i sicrhau cymaint o arbedion maint â phosibl, er enghraifft, ym maes caffael.
- 16.3.10 Gofynnwyd am wybodaeth gan Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig am gostau ychwanegol posibl y newidiadau yr ydym yn eu hawgrymu - ar y cyfan, byddai'r cynigion yn yr adran hon yn golygu trosglwyddo adnoddau ac felly, ni fyddai costau ychwanegol. Gan mwyaf, gallai costau ychwanegol godi yn sgîl costau trosiannol neu ddiffyg arbedion maint yn sgîl cael gweinyddiaeth ar wahân yng Nghymru, er y byddai cyfleoedd i arbed hefyd drwy integreiddio gwasanaethau datganoledig.
- 16.3.11 Fodd bynnag, yn fras, gallai'r arian a drosglwyddid i'r Cynulliad Cenedlaethol gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig fod rywle rhwng £500 miliwn y flwyddyn (ar gyfer yr heddlu a'r rheilffyrdd yn bennaf ac £800 miliwn (petai pwerau dros gyfiawnder yn cael eu datganoli'n llwyr maes o law). Byddai hyn yn gynnydd o oddeutu 5 y cant yng nghyllideb ddatganoledig Cymru. Byddem yn disgwyl i'r costau blynyddol ychwanegol net i Lywodraeth Cymru fod yn llai na £5 miliwn.

- 16.3.12 Fodd bynnag, yn fras, gallai'r arian a drosglwyddid i'r Cynulliad Cenedlaethol gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig fod rywle rhwng £500 miliwn y flwyddyn (ar gyfer yr heddlu a'r rheilffyrdd yn bennaf ac £800 miliwn (petai pwerau dros gyfiawnder yn cael eu datganoli'n llwyr maes o law). Byddai hyn yn gynydd o oddeutu 5 y cant yng nghyllideb ddatganoledig Cymru. Byddem yn disgwyl i'r costau blynyddol ychwanegol net i Lywodraeth Cymru fod yn llai na £5 miliwn.<sup>126</sup>
- 16.3.13 At hynny, byddai angen asesu a rheoli'r risgiau i gyllideb Llywodraeth Cymru yn ofalus, er enghraifft, petai masnachfaint rheilffyrdd Cymru'n methu neu pe rhoddid y gorau i ddefnyddio ffi drwydded y BBC i ariannu S4C.

### Argymhelliad

A.61 O ran costau, rydym yn argymhell:

- a. wrth drosglwyddo pwerau, dylid trosglwyddo cyllid ar yr un pryd (a dylai'r trosglwyddo pwerau fod yn amodol ar hynny); dylid sicrhau bod y ddwy Lywodraeth yn cytuno'n llawn ar y cyllid i'w drosglwyddo ym mhob achos a hefyd yn cytuno i newidiadau i ffactorau cymaroldeb fformwla Barnett;
- b. dylid sicrhau bod unrhyw gostau ychwanegol i Lywodraeth Cymru, a fyddai'n codi, er enghraifft yn sgîl diffyg arbedion maint neu gostau trosiannol, yn cael eu cadw cyn ised â phosibl ac ar lefelau a fyddai'n golygu bod modd i Lywodraeth Cymru eu derbyn; os bydd hi'n arbennig o anodd gweld faint fydd y costau, dylai'r ddwy Lywodraeth wneud rhagor o waith cyn cytuno i ddatganoli;
- c. dylai Llywodraeth Cymru sicrhau cynifer o gyfleoedd â phosibl i wella'r effeithlonrwydd a allai ddeillio o ddatganoli rhagor o bwerau, er enghraifft drwy fynd ati mewn ffordd fwy cyfannol i gynllunio trafndiaeth neu i leihau troseddu;
- d. dylai'r ddwy Lywodraeth ganolbwyntio'n gryfach ac mewn ffordd fwy creadigol ar leihau gwariant drwy ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn fwy effeithiol ac effeithlon. Gellid gwneud hyn wrth i'r ddwy Lywodraeth rannu defnyddio cyfleusterau, drwy brynu arbenigedd priodol a thrwy wneud arbedion effeithlonrwydd ar y cyd; a
- e. dylid asesu'n ofalus, yn y dull arferol, yr effaith ar eraill gan gynnwys yr effaith ar fusnesau, er mwyn sicrhau bod ein cynigion yn cael eu rhoi ar waith mewn ffordd a fydd yn sicrhau'r buddion mwyaf a'r costau lleiaf.

<sup>126</sup> Petai'r llysoedd yn cael eu datganoli maes o law, fe allai hyn olygu costau ychwanegol o oddeutu £10 miliwn; a phetai'r carchardai'n cael eu datganoli mewn ffordd a fyddai'n golygu adeiladu llety ychwanegol i fenywod ac i garcharorion sydd i'w cadw mewn carchar diogel iawn (ac nid ydym yn argymhell hyn ar hyn o bryd), fe allai hynny olygu dros £100 miliwn.

## **16.4 SWYDDOGAETH YR YSGRIFENNYDD GWLADOL A PHWYLLGOR RHYNGLYWODRAETHOL CYMRU**

- 16.4.1 Mewn manau eraill yn yr adroddiad hwn, rydym yn cynnig nifer fach o argymhellion a fyddai'n effeithio ar swyddogaeth Ysgrifennydd Gwladol Cymru, gan ddileu rhai o nodweddion unigryw'r swydd a'i gwneud yn debycach i swyddogaeth Ysgrifennyddion Gwladol yr Alban a Gogledd Iwerddon. Serch hynny, bydd swyddogaeth yr Ysgrifennydd Gwladol yn cynrychioli buddiannau Cymru ac yn gweithredu fel cyfrwng rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru yn hollbwysig o hyd, a bydd y swyddogaeth honno'n cael ei datblygu'n helaeth yn sgîl sefydlu Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru lle bydd cyfrifoldebau'r Ysgrifennydd Gwladol yn debygol o fod yn bwysig iawn.
- 16.4.2 Bydd Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru a gynigir gennym yn cyflawni swyddogaeth ganolog yn cryfhau'r berthynas gydweithredol rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Rydym wedi cynnig y dylai oruchwylio sut mae setliad datganoli Cymru'n gweithio (gan gynnwys proses symud at fodel cadw pwerau yn ôl), ac y dylai asesu cynigion yn y dyfodol ar gyfer diwygio'r ffin datganoli. Bydd y Pwyllgor yn gyfrifol hefyd am ddatrys anghytundebau a materion trawsffiniol. Bydd ganddo nifer o gyfrifoldebau penodol eraill: monitro effaith datblygiadau Ewropeaidd ar Gymru a dylanwadu arnynt; annog y ddwy Lywodraeth i rannu data a datblygu polisïau ar sail tystiolaeth; gweithio i sicrhau ymagwedd gydlynol at Addysg Uwch; a chytuno i weithredu protocol rhynglywodraethol ffurfiol ar ddŵr. Drwy weithredu'n dryloyw, disgwyliwn i'r Pwyllgor helpu i sicrhau pobl Cymru eu bod yn cael eu gwasanaethu'n dda gan y Llywodraethau sydd wedi'u hethol ganddynt.

## **16.5 YR EFFAITH AR EFFEITHIOLRWYDD Y SECTOR CYHOEDDUS YNG NGHYMRU**

- 16.5.1 Rydym wedi clywed tystiolaeth nad yw datganoli wedi arwain at wella gwasanaethau cyhoeddus a'r economi yng Nghymru. Rydym yn gyfrifol am ystyried ymhle y dylai'r pwerau fod, ac nid sut y defnyddir pwerau, ond rydym wedi ystyried y dystiolaeth hon yn ofalus ac rydym yn credu:
- bod datganoli'n cael ei ystyried yn llwyddiant yn gyffredinol, er nad yn llwyddiant llwyr. Er enghraifft, pan ofynnwyd i bobl yn ein holiadur barn sgorio lefel yr ymddiriedaeth yn y sefydliad ar raddfa o 0 i 10 (sef yr uchaf) gwelwyd bod y Cynulliad Cenedlaethol yn sgorio 5.6 o'i gymharu â 4.3 i Senedd y Deyrnas Unedig. Canfyddiad cyson ein sesiynau tystiolaeth lafar ag arbenigwyr oedd bod datganoli wedi bod o fudd i sectorau megis iechyd, addysg uwch, gwyddoniaeth, yr amgylchedd, trafniadaeth a llywodraeth leol;
  - er yr honnir bod perfformiad Cymru'n llusgo ar ôl Lloegr mewn ambell agwedd,<sup>127</sup> mae'r hyn sy'n achosi hynny'n gymhleth ac nid yw'n glir i ba raddau y mae'n adlewyrchu ffactorau allanol megis ystyriaethau demograffig, ynteu wahaniaethau o ran polisi;
  - mae Llywodraeth Cymru wedi cydnabod bod angen gwella pethau drwy sefydlu'r Comisiwn ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus, o dan gadeiryddiaeth Syr Paul Williams, ac a adroddwyd ym mis Ionawr 2014;
  - dylid casglu a chyhoeddi gwell data er mwyn i bobl ddeall y sefyllfa'n well drwy gael gwybodaeth am sut mae Cymru yn ei gwneud o safbwynt cymharol ac er mwyn iddynt allu gwneud penderfyniadau doeth; a

<sup>127</sup> Bydd tablau OECD PISA (am gyrhaeddiad addysgol) a data iechyd cymharol yn aml yn cael eu dyfynnu'n dystiolaeth

- ni ddylai Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru aeddfed ofni dweud beth sy'n gweithio orau a mabwysiadu polisiau o fannau eraill yn y Deyrnas Unedig a'r tu hwnt; a'r gwrthwyneb.

16.5.2 Yn fwy cyffredinol, rydym yn disgwyl y bydd gwella cydlyniant y setliad datganoli'n hwyluso darparu gwasanaeth cyhoeddus mwy effeithiol yng Nghymru, er enghraifft drwy bolisi trafndiaeth integredig.

16.5.3 Er ein bod ninnau'n cydnabod bod angen gwella gwasanaethau cyhoeddus ac economi Cymru ac yn awyddus i weld hynny'n digwydd, credwn y dylai argymhellion ein hadroddiad hwyluso gwelliannau o'r fath.

## **16.6 YR EFFAITH AR UNIGOLION AC AELWYDYDD CYMRU AC AR WAHANOL RANNAU O GYMRU**

16.6.1 Rydym wedi bod yn awyddus i gynnig argymhellion a fydd yn sicrhau bod pethau'n gwella i bobl Cymru.

16.6.2 Dyma rai o'r gwelliannau hynny:

- lle bydd pwerau'n cael eu datganoli yn sgîl ein hargymhellion, er enghraifft, ym maes trafndiaeth, ynni, a phlisma, mae gwahanol bolisiau'n debygol o egino i adlewyrchu'r hyn y mae pobl yng Nghymru'n dymuno'i gael a gwerthoedd a blaenoriaethau Cymru. Byddai unigolion ac aelwydydd o bosibl yn gweld gwasanaethau trafndiaeth sydd wedi'u hintegreiddio'n well; penderfyniadau ynglŷn â chaniatáu prosiectau ynni sy'n fwy atebol yn lleol; cyflogau ac amodau athrawon yn cael eu pennu yng Nghymru; penderfyniadau ynghylch darlledu sy'n effeithio ar Gymru yn cael eu gwneud yng Nghymru; penderfyniadau strategol ynglŷn â phlisma ac ariannu sy'n gweddu i Gymru; a gwell mynediad at gyfiawnder;
- byddai setliad datganoli Cymru haws i bobl Cymru ei ddeall a byddent yn gallu dal Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn atebol yn well. Byddai pobl yn gwybod mai Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am bob mater ac eithrio'r rheini sydd wedi'u cadw yn ôl yn benodol gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig;
- byddai ein hargymhellion ynglŷn â gwella cysylltiadau rhwng y llywodraethau a'r seneddau'n sicrhau bod sefydliadau'r Deyrnas Unedig a Chymru yn cydweithio'n well i sicrhau mwy o ffyniant i bobl Cymru; a
- byddai gwell gwybodaeth gymharol ar gael i bobl allu asesu pa mor dda mae Cymru yn ei wneud.

16.6.3 Fel y nodwyd ym Mhennod 3, clywsom, wrth ymweld â gwahanol rannau o Gymru, fod rhai pobl yn teimlo nad yw datganoli wedi sicrhau canlyniadau cystal i'w hardal hwy ag y mae mewn ardaloedd eraill. Dylai unrhyw Lywodraeth yng Nghymru yn y dyfodol ddefnyddio'i phwerau newydd a'r rhai sydd ganddi eisoes er budd pob rhan o Gymru gan ei gwneud yn flaenoriaeth iddi ddangos ei bod yn cyflawni hyn.

16.6.4 Dylid defnyddio'r trosglwyddo pwerau yr ydym wedi'i awgrymu, megis datganoli seilwaith y rheilffyrdd a phlisma, mewn ffordd sy'n sensitif i anghenion pobl dros y ffin, yn ogystal â'r rheini sy'n byw yng Nghymru.

## 16.7 YR EFFAITH AR ECONOMI A BUSNES CYMRU

- 16.7.1 Rydym hefyd wedi bod yn awyddus i sicrhau bod ein hargymhellion yn cryfhau economi a busnesau Cymru.
- 16.7.2 Cawsom gryn dipyn o dystiolaeth o blaid y farn y byddai datganoli rhagor o bwerau'n rhoi mwy o arfau i Lywodraeth Cymru gynyddu twf economaidd yng Nghymru. Serch hynny, rydym hefyd wedi clywed pryderon bod Cymru wedi llusgo ymhellach ar ôl Lloegr yn economaidd ers datganoli.
- 16.7.3 Yn ein barn ni, mae'r ddau amcan - cynyddu atebolrwydd a chynyddu twf yn ategu ei gilydd. Byddai cynyddu atebolrwydd drwy ddatganoli rhagor o bwerau'n rhoi i Lywodraeth Cymru y mecanweithiau y gallai eu defnyddio i wneud Cymru yn fwy ffyniannus. Byddai hyn o fudd i Gymru ac o fudd i'r Deyrnas Unedig yn fwy cyffredinol.
- 16.7.4 Mewn manau eraill yn yr adroddiad hwn, rydym yn gwneud nifer fawr o argymhellion, ac mae llawer o'r rheini'n rhai sy'n dylanwadu ar gynyddu twf economaidd. Wrth gwrs, nid yw datganoli pwerau ar ei ben ei hun yn cynyddu twf. Mae'n dibynnu ar sut y bydd Llywodraeth Cymru yn dewis defnyddio'r pwerau hyn. Mae'r effeithiau posibl yn cynnwys y rheini a restrir ym Mluch 16.3 isod.

### **Blwch 16.2: Dylanwad ein cynigion ar economi Cymru, busnesau a chyflogaeth**

Rydym yn rhoi pwys mawr ar sicrhau bod ein pecyn yn hyrwyddo amcan gwneud economi a busnesau Cymru'n fwy cystadleuol.

Rydym wedi cyfarfod â busnesau yng Nghaerdydd, yn Abertawe ac yn Wrecsam ac wedi cyfarfod â chynrychiolwyr Cydffederasiwn Busnesau Prydain, Sefydliad y Cyfarwyddwyr, Ffederasiwn y Busnesau Bach a'r Gyngres Undebau Llafur yng Nghymru.

Bydd ein pecyn yn hyrwyddo economi Cymru mewn nifer o ffyrdd:

- bydd yn sicrhau bod Cymru yn dal i fod yn rhan o undeb ariannol ac economaidd y Deyrnas Unedig;
- bydd y model cadw pwerau yn ôl a'n hargymhellion eraill yn rhoi sicrwydd ac eglurder i fusnesau i'w helpu i wneud penderfyniadau;
- bydd ein cynigion yn cryfhau'r sbardunau economaidd sydd ar gael i Lywodraeth Cymru mewn meysydd megis trafniadaeth ac ynni; ac o ran mynd i'r afael â throsteddu ac achosion troseddu, yn ogystal â chreu proffesiwn cyfreithiol cryfach i Gymru;
- bydd ein cynigion yn gwella effeithiolrwydd setliad datganoli Cymru wrth ymdrin â materion economaidd, er enghraifft, drwy gryfhau'r cydweithio rhwng y ddwy Lywodraeth a byd busnes a chryfhau'r canolbwytio ar feysydd sydd o diddordeb i'r naill a'r llall megis mewnfuddsoddi a gwell rheoleiddio; ac
- rydym yn cynnig gwella'r data a'r modelu economaidd er mwyn i bobl ddeall yn well sut mae economi Cymru yn gweithio ac yn gallu mesur ansawdd y polisïau economaidd sy'n cael eu creu.

## 16.8 EDRYCH TUA'R DYFODOL - DATBLYGIADAU POSIBL YN Y DYFODOL

16.8.1 Yn ein hadroddiad cyntaf, roeddem yn cydnabod bod angen sicrhau bod ein hadroddiad yn gallu ymdopi â datblygiadau yn y dyfodol fel na fydd digwyddiadau ehangach yn golygu bod ein hargymhellion yn ddi-fudd. Mae hon yn ystyriaeth bwysig hefyd yng ngwaith prosiect y DG Undeb sy'n Newid. Isod, rydym yn rhoi sylw i'r prif ystyriaethau.

### *Pleidlais annibyniaeth yr Alban*

16.8.2 Er ein bod yn cyflwyno ein hargymhellion cyn y refferendwm ar 18 Medi 2014, ar ôl cynnal y bleidlais honno y byddai'r argymhellion hyn yn cael eu rhoi ar waith. Rydym wedi cyflwyno cynigion nad ydynt yn dibynnu ar ganlyniad y bleidlais ac na fyddant yn cael eu gwneud yn annilys yn ei sgîl. Serch hynny, rydym yn sylweddoli y bydd angen parhau i ystyried yn y dyfodol unrhyw ddatblygiadau yn yr Alban a allai ddylanwadu ar Gymru.

### *Confensiwn cyfansoddiadol yn y Deyrnas Unedig*

16.8.3 Nid yw Llywodraeth bresennol y Deyrnas Unedig wedi derbyn y ddatl bod angen cynnal confensiwn cyfansoddiadol yn y Deyrnas Unedig.<sup>128</sup> Fe allai hyn newid yn y dyfodol, a phetai hynny'n digwydd, dylai ein hadroddiad fod o werth mawr i'r confensiwn neu gorff arall o'r fath. Rydym yn gobeithio y byddai'r confensiwn yn defnyddio ein casgliadau'n sail wrth ystyried Cymru yng nghyfansoddiad tiriogaethol ehangach y Deyrnas Unedig. Byddai rhywun yn disgwyl i'r berthynas rhwng y llywodraethau a sut y dyrennir cyfrifoldebau a hawliau dinasyddion, fod yn rhan o'u gwaith, ac mae ein casgliadau'n berthnasol yn y meysydd hyn. Petai cyfansoddiad yn datblygu ar gyfer y Deyrnas Unedig, gallai hyn fod yn gyfrwng i wneud bodolaeth y tair deddfwrfa ddatganoledig yn barhaol.

### *Datganoli yn Lloegr*

16.8.4 Mae tuedd gynyddol yn Lloegr at fwy o leoliaeth, fel y nodwyd ym Mhennod 2. Mae byrdwn ein hymagwedd ni, sef mwy o ddatganoli, yn gydnaws â datganoli yn Lloegr. Codwyd y pwynt, er enghraifft yn ein cyfarfod â Chynghrair Mersi a Dyfrdwy yn Wrecsam, fod fframwaith mwy datganoledig o fudd i ddwy ochr y ffin a'i fod yn cynnig cyfleoedd i'r naill ddysgu oddi wrth y llall. Mae ymdeimlad cynyddol o ffurflywodraeth yn Lloegr, fel y'i gwelir yng ngwaith Comisiwn McKay a gwaith ymchwil diweddar y Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus.

### *Comisiwn McKay*

16.8.5 Gwnaeth Comisiwn McKay ar oblygiadau datganoli ar gyfer Tŷ'r Cyffredin nifer o argymhellion sy'n dilyn yr un trywydd â'n casgliadau ni:

- eu hargymhelliad ar gyfer datblygu proses ddeddfwriaethol benodol i Loegr yn Nhŷ'r Cyffredin ar sail yr egwyddor gyfansoddiadol na ddylid gwneud penderfyniadau fel rheol ar lefel y Deyrnas Unedig a rhai sy'n cael effaith arbennig ac ar wahân ar Loegr (neu ar Loegr a Chymru) heb ganiatâd mwyafrif ASau etholaethau Lloegr (neu etholaethau Cymru a Lloegr). Byddai cael rhagor o eglurdeb ynghylch datganoli yng Nghymru, yn unol â'n cynigion ni, yn gymorth i hwyluso'r broses hon;

---

<sup>128</sup> 'At a time when the economy is the first priority of Government and there has been recent and ongoing significant constitutional reform, the Government does not consider that there is a strong case for holding a constitutional convention at this time'. Llywodraeth EM (Tach 2013) *Ymateb y Llywodraeth i Bedwerydd Adroddiad Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin ar Sesiwn 2012-13' Do we need a constitutional convention for the UK? Cm 8749.*



- mae'r adroddiad yn credu bod lle i roi statws mwy ffurfiol i Gynigion Cydsynio Deddfwriaethol mewn datganiad seneddol mwy penodol sydd â strwythur eglurach iddo rhwng San Steffan a'r deddfwrfeydd datganoledig, a fyddai'n pwysleisio natur gydweithredol y broses ddeddfu ar ôl datganoli. Mae ein cynigion yn gyson â hyn;
- er mwyn ystyried yn llawn ganlyniadau'r penderfyniadau a wneir ar gyfer Lloegr ar y cenhedloedd datganoledig, mae'r adroddiad yn argymhell sefydlu Pwyllgor Datganoli yn Nhŷ'r Cyffredin. Yn ogystal â bod yn gyfrwng i San Steffan ymateb mewn ffordd eglurach i heriau datganoli, mae'r adroddiad yn rhagweld y byddai pwyllgor o'r fath yn elfen ganolog yn y peirianwaith a ddefnyddir gan Dŷ'r Cyffredin i ddal gweinidogion yn atebol am eu cyfrifoldebau yng nghyswllt datganoli a'u cysylltiadau â'r gweinyddiaethau datganoledig. Byddai ffocws cryfach ar ddatganoli yn y Senedd yn gyson â'n hymagwedd.

### **Federaliaeth a datganoli cyfochrog**

- 16.8.6 Mae argymhell neu argymhell yn erbyn sefydlu cyfansoddiad ffederal i'r Deyrnas Unedig ymhell y tu hwnt i'n cylch gwaith ni. Nid yw awgrymu ychwaith bod cyfansoddiad o'r fath wedi datblygu'n naturiol yn rhan o'r cylch gwaith hwnnw. Cyfeiriwyd uchod at sylwadau Dirprwy Lywydd y Goruchaf Lys bod y Deyrnas Unedig wedi dod yn wladwriaeth ffederal a bod cyfansoddiad ar waith sy'n rheoleiddio'r berthynas rhwng y canol ffederal a'i gwahanol rannau. Ond sylweddolwn nad yw pob arbenigwr cyfansoddiadol yn cytuno â'r farn hon, a bod y rheini'n cyfeirio'n benodol at y ffaith nad oes gan Loegr sefydliadau penodol sy'n gwasanaethu Lloegr yn unig.
- 16.8.7 Yr hyn yr ydym yn ei gredu'n sicr yw na ellir ond seilio'r Undeb ar ymdeimlad o gyd-barch rhwng y gwahanol lywodraethau a deddfwrfeydd, ac y dylai pawb gydnabod bod bodolaeth Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru, a'u cyfrifoldebau sylfaenol am bolisiau domestig yng Nghymru, bellach yn rhan o'r cyfansoddiad sydd wedi ennill ei phlwyf.
- 16.8.8 O fewn y cyfansoddiad hwn, mae rhai'n credu y dylid cael system datganoli gyfochrog i bob un o wledydd y Deyrnas Unedig.<sup>129</sup> Yn y cyd-destun hwn, mae'n ddiddorol gweld sut mae Sbaen yn symud oddi wrth ddatganoli anghyfochrog at ddatganoli cyfochrog.
- 16.8.9 Wrth ddilyn ein hargymhellion ni, datganoli anghyfochrog a geid o hyd, oherwydd nid ydym yn argymhell yr un pwerau'n union i Gymru ag a ddelir gan yr Alban a Gogledd Iwerddon. Mae rhywfaint o gyfiawnhad gwrthrychol dros y gwahaniaethau, er enghraifft yn sgîl y ffaith bod ffin Cymru yn fwy poblog a'r ffaith bod Cymru a Lloegr wedi rhannu system gyfreithiol yn hanesyddol. Fodd bynnag, byddai ein hargymhellion yn golygu bod y gwahaniaethau'n llai ac yn arwain at fwy o sefydlogrwydd tymor hir.

### **Yr Undeb Ewropeaidd**

- 16.8.10 Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig ar hyn o bryd yn Adolygu Cydbwysedd y Cymhwyseddau fesul Adran, sy'n ystyried a yw cymhwysedd wedi'i ddyrannu'n briodol ar lefel y Deyrnas Unedig ynteu ar lefel yr Undeb Ewropeaidd. Dylai'r gwaith hwn gael ei gwblhau erbyn Hydref 2014. Rhagwelir y bydd y casgliadau'n cynnwys rhan o gynnig y Prif Weinidog i ailnegodi aelodaeth y Deyrnas Unedig cyn cynnal refferendwm yn 2017, a dibynnu ar ganlyniad Etholiad Cyffredinol y Deyrnas Unedig yn 2015. Mae'r adolygiad hwnnw eisoes wedi ystyried rhai materion sydd wedi'u datganoli, iechyd er enghraifft, lle yr ategwyd

<sup>129</sup> Er enghraifft, gan Michael Fabricant AS, y bu ni ei gyfarfod

pwysigrwydd ymgynghori â'r Gweinyddiaethau Datganoledig ynglŷn â thrafodaethau'r Undeb Ewropeaidd am iechyd.

16.8.11 Yr egwyddor sy'n sail i'n hadroddiad ni ac i adolygiad Llywodraeth y Deyrnas Unedig hefyd yw y dylid datganoli pwerau i'r lefel isaf sy'n gydnaws â llywodraethu effeithiol. Bydd ein hargymhellion ynglŷn â chysylltiadau rhwng y llywodraethau'n gymorth hefyd i sicrhau bod Cymru yn chwarae ei rhan lawn yn yr Undeb Ewropeaidd.

## **16.9 A YW'R PECYN YR YDYM YN EI GYNNIG YN CYFLAWNI EIN CYLCH GWAITH A'N HEGWYDDORION AC YN GWIREDDU EIN GWELEDIGAETH?**

16.9.1 Rydym wedi ystyried barn pawb yn ofalus, gan gynnwys barn y rheini sydd wedi mynegi amheuan ynghylch manteision datganoli, ac rydym wedi rhoi sylw i'r pryderon a glywsom.

16.9.2 Mae'n amlwg, er bod datganoli wedi bod yn llwyddiant mewn llawer ffordd a'i fod bellach yn elfen o dirwedd Cymru sy'n cael ei derbyn, nad yw'r setliad presennol yn gynaliadwy. Nid yw'n cyflawni dyheadau'r mwyafrif yng Nghymru. Mae strwythur y setliad datganoli yng Nghymru yn ddiffygiol o ran ei eglurdeb a'i gysondeb. Mae'n rhy gymhleth i bobl ddeall neu gael gwybod yn hawdd ymhle mae'r pŵer, beth sydd wedi'i ddatganoli, beth sydd wedi'i gadw yn ôl a pha bwerau sy'n cael eu dal ar y cyd.

16.9.3 Mae ein pecyn yn darparu ar gyfer setliad tymor hir sefydlog, gan hybu gwlad fwy hyderus, hunanddibynnol sy'n edrych tuag allan o fewn yr Undeb, ac mae'n dwyn i ben gyfnod lle mae'r drafodaeth wedi canolbwyntio'n ormodol ar faterion cyfansoddiadol yng Nghymru.

16.9.4 Ein barn ni yw y dylai'r rhagdybiaeth fod o blaid datganoli pwerau er mwyn sicrhau bod penderfyniadau'n cael eu gwneud mor agos at bobl Cymru ag sy'n bosibl, gan sicrhau ar yr un pryd bod pwerau'n dal i gael eu cadw ar lefel y Deyrnas Unedig os hynny sydd fwyaf effeithiol.

16.9.5 We have met our vision set out in Chapter 3. The recommendations we make will lead to a clear, well-founded devolution settlement that allows coherent political decisions to be made in a democratic and accountable manner, and political institutions that operate effectively and efficiently and work together in the interests of the people they serve. Our proposals will benefit the whole of Wales and the United Kingdom.

16.9.6 Bydd ein hargymhellion yn creu democratiaeth gryfach yng Nghymru sy'n fwy tebyg i'r hyn sy'n digwydd yn rhyngwladol:

- wrth roi ein hadroddiad cyntaf ar waith, byddwn yn dwyn i ben anghysondeb sefyllfa lle bydd gan wlad bwerau deddfu ond nad oes ganddi bwerau trethu a benthyca; ac
- wrth roi ein hail adroddiad ar waith, daw hynny i ben ag anghysondeb sefyllfa lle bydd un wlad heb fodel cadw pwerau yn ôl o fewn Undeb sy'n defnyddio'r model hwnnw ac anghysondeb deddfwrfa ddatganoledig lle nad yw gorfodi'r gyfraith a chyfiawnder wedi'u datganoli.

16.9.7 Rydym yn fodlon bod ein pecyn argymhellion yn cyflawni cylch gwaith y Comisiwn:

- rydym wedi adolygu pwerau presennol Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru. Nid ydym wedi cynnig newidiadau i'r rhan fwyaf o'r pwerau presennol, lle mae datganoli'n gweithio'n dda ond rydym wedi awgrymu diwygiadau;

- rydym wedi awgrymu ailwampio'r setliad datganoli drwy ddilyn y model cadw pwerau yn ôl, gan gryfhau atebolrwydd a chyfrifoldeb drwy ddiffinio pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru mewn ffordd glir a chydlynol;
- ydym wedi awgrymu ffyrdd eraill o wella effeithiolrwydd datganoli, including better data and better intergovernmental relations; ac
- rydym wedi cynnig amserlen realistig fesul cam dros ddeng mlynedd.

16.9.8 Bydd ein pecyn argymhellion o fudd i Gymru ac i'r Deyrnas Unedig gyfan drwy ddarparu sbardunau ychwanegol i gryfhau economi Cymru a threfniadau rheoli adnoddau naturiol; bydd yn hyrwyddo cydraddoldeb, yn enwedig drwy wella mynediad at gyfiawnder; a bydd yn hyrwyddo setliad datganoli sefydlog a hirhoedlog ar sail egwyddorion cytundeb a chydlynio.

16.9.9 Rydym wedi cyhoeddi adroddiad yr ydym i gyd yn gytûn arno ac rydym yn cymeradwyo'i roi ar waith gan ddilyn yr amserlen yr ydym yn ei gynnis.

# Argymhellion

Isod, rhestrir yr argymhellion yn y drefn y maent yn ymddangos yn yr adroddiad.

## ***Pennod 4 – Model Datganoli***

- A.1** Yn lle'r model presennol, sef model rhoi pwerau, dylid cael model cadw pwerau yn ôl. Dylai'r ddwy Lywodraeth gytuno ar broses ac amserlen ar gyfer datblygu'r deddfwriaeth newydd a chytuno arni, deddfwriaeth a fydd yn rhestru'r pwerau a gedwir gan San Steffan.
- A.2** Dylid trosglwyddo'n gyffredinol i Weinidogion Cymru'r pwerau a oedd gan Weinidogion y Goron cyn datganoli, heblaw am eithriadau angenrheidiol. Yn y cyfamser, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig ystyried yn brydlon unrhyw bwerau Gweinidogion y Goron a allai fod ym Miliâu'r Cynulliad Cenedlaethol gan ragdybio y dylid cydsynio.

## ***Pennod 5 – Cysylltiadau rhwng y llywodraethau***

- A.3** Dylai'r ddwy Lywodraeth restru a dosbarthu canllawiau arferion da sy'n ymwneud â'r berthynas rhwng y llywodraethau a meysydd i'w datblygu gan ddefnyddio'r enghreifftiau a gyflwynwyd inni. Dylent hefyd adolygu'n rheolaidd y nodiadau cyfarwyddyd sydd ar gael eisoes.
- A.4** Dylid darparu cod ymarfer statudol ynglŷn â'r berthynas rhwng y llywodraethau mewn Deddf Llywodraeth Cymru newydd.
- A.5** Byddai'n gymorth petai'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol a Swyddfa Archwilio Cymru yn archwilio ar y cyd y berthynas rhwng y llywodraethau. Gellid cyflwyno adroddiad am yr archwiliad hwn i'r Pwyllgor Materion Cymreig ac i'r pwyllgor cyfatebol yn y Cynulliad Cenedlaethol a allai wedyn, o bryd i'w gilydd, gyd-adolygu'r cyfathrebu a'r ymgysylltu rhwng y llywodraethau.
- A.6** Dylai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig sefydlu Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru, gydag is-bwyllgorau ar wahân yn gefn iddo petai angen. Dylai'r pwyllgor oruchwylio sut y bydd setliad datganoli Cymru yn gweithio drwy wneud y canlynol:
  - a. ceisio symleiddio'r model datganoli presennol, a bwrw ymlaen â'r broses o symud tuag at fodel cadw pwerau yn ôl;
  - b. ystyried cynigion manwl a godir yn y dyfodol i newid y cyfrifoldebau wydd wedi'u datganoli;
  - c. datrys anghytundebau heb orfod rhoi'r broses lawn o ddatrys anghydfod ar waith;
  - d. monitro datblygiadau'r Undeb Ewropeaidd sy'n effeithio ar Gymru; a
  - e. datrys materion trawsffiniol.
- A.7** Dylai fod mecanwaith cyfryngu i ddatrys anghydfodau rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig ynglŷn â chymhwysedd deddfwriaethol Biliau sy'n cael eu pasio gan y Cynulliad Cenedlaethol cyn ystyried cyfeirio'r mater at y Goruchaf Lys.

- A.8** I wella canlyniadau wedi'u seilio ar dystiolaeth, dylai'r ddwy Lywodraeth:
- gydweithredu â Llywodraeth yr Alban a Gweithrediaeth Gogledd Iwerddon i gyhoeddi data cymharol mwy cynhwysfawr a chyson ac i ddadansoddi canlyniadau gwasanaethau cyhoeddus ac economaidd drwy wledydd a rhanbarthau'r Deyrnas Unedig. Dylid seilio hyn ar ffynonellau data sydd ar gael eisoes cyn belled ag sy'n bosibl; ac
  - ystyried yr hyn sy'n gweithio'n dda o ran polisiau, gan ddysgu oddi wrth ei gilydd, gyda'r nod o wella gwasanaethau cyhoeddus a'r economi, yn enwedig drwy adeiladu ar waith Swyddfa Archwilio Cymru a'r Swyddfa Archwilio Genedlaethol.

### ***Pennod 6 – Pwerau Economaidd***

- A.9** Dylai ymagwedd Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru at bolisiau cyflogaeth a hyfforddiant fod yn fwy eglur ac wedi'i chydlynu'n well. Dylai hyn gynnwys ystyried rôl Llywodraeth Cymru yn gweinyddu rhaglenni cyflogaeth yr Adran Gwaith a Phensiynau.
- A.10** A chofio mai ffin weinyddol yn unig yw hi ac nid ffin economaidd, ac o ystyried bod gan y ddwy lywodraeth yr un uchelgais i sicrhau twf economaidd, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru ystyried polisiau'r naill a'r llall mewn ffordd gydlynol wrth ddatblygu eu strategaethau economaidd i Gymru. Byddai hyn yn cynnwys ymagwedd sydd wedi'i chydlynu'n well at reoleiddio busnes a mewnfuddsoddi.
- A.11** Dylai'r ddwy Lywodraeth wella'r trefniadau casglu data economaidd am Gymru a gwella'r gallu modelu.

### ***Pennod 7 - Trafnidiaeth***

- A.12** O ran trafndiaeth, dylid datganoli'r canlynol:
- datblygu porthladdoedd, gan gynnwys gorchmynion harbwr a goruchwyllo porthladdoedd yr Ymddiriedolaethau;
  - masnachfaint rheilffyrdd Cymru a'r Gororau;
  - ariannu Network Rail yng nghyswllt rhwydwaith Cymru;
  - terfynau cyflymder a therfynau yfed a gyrru;
  - rheoleiddio bysiau, gan gynnwys swyddogaethau perthnasol y Comisiynydd Traffig; a
  - rheoleiddio tacsis.
- A.13** Er y dylai'r cyfrifoldeb am fasnachfreintiau rheilffyrdd trawsffiniol rhwng dinasoedd (First Great Western, CrossCountry a Virgin Trains) barhau'n rhai sydd heb eu datganoli, dylai Llywodraeth Cymru gael mwy o ran yn y broses ymgynghori ar gyfer penodi gweithredwr masnachfaint newydd ar gyfer y gwasanaethau hyn.
- A.14** Dylid sicrhau cydlynu agos rhwng y ddwy Lywodraeth er mwyn sicrhau bod y ffyrdd sy'n croesi'r ffin yn ffyrdd o safon. Dyma rai o'r materion y dylid eu hystyried:
- gwelliannau i'r rhwydwaith Traws-Ewropeaidd ar hyd coridorau'r M4 a'r A55,
  - dyfodol tollau Pontydd Hafren; a'r
  - ffyrdd sy'n croesi'r ffin, gan gynnwys proses ffurfiol ar gyfer penderfynu ynghylch gwelliannau arfaethedig i ffyrdd bob ochr i'r ffin sy'n rhoi sylw llawn i bwysigrwydd strategol y ffordd i Gymru.

## **Pennod 8 – Adnoddau naturiol**

**A.15** Er mwyn annog datblygu prosiectau ynni yng Nghymru, rydym yn argymhell:

- a. dylai'r cyfrifoldeb o ganiatáu cynlluniau datblygu ynni ar gyfer prosiectau hyd at 350MW ar y tir ac yn nyfroedd tiriogaethol Cymru gael ei ddatganoli i Lywodraeth Cymru;
- b. dylai fod yn ddyletswydd statudol ar Lywodraeth y Deyrnas Unedig i ymgynghori â Llywodraeth Cymru i ystyried blaenoriaethau cynllunio Cymru wrth ganiatáu prosiectau dros 350MW;
- c. dylai pob caniatâd datblygu cysylltiedig fod yn gyson â chyfrifoldeb dros y prif brosiect;
- d. dylid datganoli'r cyfrifoldeb am roi trwyddedau morol ar gyfer dyfroedd môr mawr Cymru; a
- e. dylai Cymru fod yn gydradd â'r Alban a Gogledd Iwerddon yng nghyswllt y Contractau ar Gyfer Gwahaniaeth arfaethedig a fydd yn disodli'r Tystysgrifau Dyletswydd Ynni Adnewyddadwy o 2017 ymlaen fel rhan o Ddiwygiad y Farchnad Drydan ar raddfa ehangach.

**A.16** O ran dŵr, rydym yn argymhell:

- a. dylid datganoli pwerau dros garthffosiaeth i Gynulliad Cenedlaethol Cymru;
- b. dylai'r terfyn cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer dŵr fod yn gyson â'r ffin genedlaethol. Rydym yn cydnabod yr angen i ystyried ymhellach goblygiadau ymarferol cysoni, gan rhoi sylw arbennig i fuddiannau defnyddwyr, a chynnwys y rheolydd, cynrychiolwyr defnyddwyr, cwmnïau dŵr a'r ddwy Lywodraeth;
- c. dylid sefydlu protocol ffurfiol rhynglywodraethol ar gyfer materion trawsffiniol; a
- d. dylid dileu pwerau deddfwriaethol a gweithredol presennol yr Ysgrifennydd Gwladol i ymyrryd yng nghyswllt dŵr ac, yn lle hynny, sefydlu mecanweithiau o dan y protocol rhynglywodraethol.

**A.17** O ran Ystâd y Goron, rydym yn argymhell:

- a. dylid penodi Comisiynydd Ystâd y Goron i Gymru mewn ymgynghoriad â Llywodraeth Cymru;
- b. dylid sefydlu un o swyddfeydd Ystâd y Goron yng Nghymru, ar yr amod bod hynny'n cyflawni'r meini prawf gwerth am arian arferol, i hybu a datblygu rôl Ystâd y Goron yng Nghymru;
- c. dylid cyhoeddi'r memorandwm presennol sydd rhwng Ystâd y Goron a Llywodraeth Cymru a'i ddiweddarau'n rheolaidd; a
- d. dylai Ystâd y Goron bwysleisio'r gadwyn gyflenwi yng Nghymru, yn enwedig wrth ddatblygu ynni ar y môr yng Nghymru.

**A.18** Dylid ymestyn cyfrifoldebau gweithredol presennol Gweinidogion Cymru dros gadwraeth forol a thros drwyddedu yn ardal glannau Cymru i ddyfroedd môr Cymru.

## **Pennod 9 – Darlledu**

**A.19** Dylai rheoleiddio darlledu barhau'n gyfrifoldeb i Lywodraeth y Deyrnas Unedig.



**A.20** O ran y BBC, rydym yn argymhell:

- a. creu corff llywodraethu datganoledig o fewn fframwaith Ymddiriedolaeth y Deyrnas Unedig sydd â phwerau i oruchwylio cynnyrch y BBC yng Nghymru ac i graffu arno; a
- b. dylid penodi cynrychiolydd Cymru ar gorff llywodraethu cyffredinol y BBC (Ymddiriedolaeth y BBC ar hyn o bryd) drwy gytundeb ffurfiol rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig.

**A.21** O ran S4C, rydym yn argymhell:

- a. o fewn y fframwaith bod rhan fwyaf o'r cyllid yn dod o ffi'r drwydded, dylai'r chyfrifoldeb am ariannu elfen gwariant cyhoeddus S4C gael ei ddatganoli i Gynulliad Cenedlaethol Cymru; ac
- b. yn y cyfamser, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig cael cytundeb Llywodraeth Cymru i benodiadau aelodau Awdurdod S4C.

**A.22** Dylai buddiannau Cymru gael eu cynrychioli ar fwrdd Ofcom drwy aelod o'r bwrdd â chyfrifoldeb penodol i gynrychioli Cymru.

**A.23** Dylai darlledwyr gwasanaeth cyhoeddus sy'n darlledu cynnwys sy'n benodol ar gyfer Cymru gyflwyno adroddiad blynyddol am eu perfformiad i'r Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys data mwy tryloyw am dueddiadau yng nghynnyrch darlledu Cymru.

### ***Pennod 10 – Plismona a chyfiawnder***

**A.24** O ran plismona, rydym yn argymhell:

- a. dylid datganoli plismona a'r meysydd diogelwch cymunedol ac atal troseddu cysylltiedig;
- b. dylai'r lefelau presennol o gydweithio trawsffiniol o fewn yr heddlu barhau;
- c. ni ddylid datganoli pwerau yng nghyswllt arestio, holi a chyhuddo'r rheini yr amheuir eu bod wedi cyflawni trosedd, na phwerau cyffredinol cwnstabliaid, oni ddatganolir a hyd nes y datganolir y gyfraith droseddol;
- d. ni ddylid datganoli'r Asiantaeth Troseddu Cenedlaethol;
- e. dylid datganoli cyflog yr heddlu, ond ni ddylid datganoli pensiynau'r heddlu; a
- f. dylai'r ddwy Lywodraeth gytuno ar systemau codi tâl a thelerau ar gyfer darparu gwasanaethau Coleg yr Heddlu, Comisiwn Cwynion Annibynnol yr Heddlu, Arolygiaeth Cwnstabliaeth EM a chydwasanaethau megis system Cyfrifiadur Cenedlaethol yr Heddlu.

**A.25** Dylid datganoli'r trefniadau ar gyfer ymdrin â throseddwyr ifanc a'u hailsefydlu.

**A.26** O ran y gwasanaeth prawf a'r gwasanaeth carchardai:

- a. mae achos argyhoeddiadol dros ddatganoli'r gwasanaeth carchardai, yn ogystal â'r gwasanaeth prawf, er ein bod hefyd yn cydnabod yr anawsterau i weithredu yn y maes hwn. Dylai'r ddwy Lywodraeth gynnal astudiaeth ar y cyd ar ddichonolrwydd gweithredu, a'i chyhoeddi; ac
- b. yn y cyfamser, rydym yn awgrymu y dylid sefydlu mecanwaith ffurfiol i alluogi Gweinidogion Cymru gyfrannu at ddatblygu polisiau ym maes rheoli oedolion sy'n troseddu.

- A.27** Dylid datganoli rhagor ar weinyddiaeth system y llysoedd, yn cynnwys trwy'r ffyrdd canlynol:
- dylai gwahanol adrannau'r Uchel Lys eistedd yn rheolaidd yng Nghymru i wrando ar achosion sy'n codi yng Nghymru, ac eithrio achosion arbenigol iawn;
  - dylid sefydlu swyddfa Uchel Lys yng Nghymru i gydlynu eisteddiadau'r Uchel Lys yng Nghymru;
  - dylai adrannau'r Llys Apêl barhau i eistedd yng Nghymru, a gwneud hynny'n rheolaidd, i wrando ar achosion sy'n codi yng Nghymru; a
  - ni ddylid ond dyrannu barnwyr y Llys Apêl i eistedd yng Nghymru os byddant yn bodloni'r Arglwydd Brif Ustus eu bod yn deall gofynion unigryw Cymru.
- A.28** O fewn deng mlynedd, dylid adolygu'r achos dros datganoli gwasanaeth y llysoedd, dedfrydu, cymorth cyfreithiol, Gwasanaeth Erlyn y Goron a'r farnwriaeth i'r Cynulliad Cenedlaethol.
- A.29** Dylai fod o leiaf un barnwr yng Ngoruchaf Lys y Deyrnas Unedig sydd â gwybodaeth a dealltwriaeth benodol o ofynion unigryw Cymru.
- A.30** Dylai Gweinidogion Cymru barhau i gael cymhwysedd dros y tribiwnlysoedd mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli; a dylai'r berthynas rhwng y tribiwnlysoedd sydd wedi'u datganoli a'r rhai sydd heb eu datganoli fod yn glir ac yn gydlynol; dylai'r broses benodi, hyfforddi a'r telerau ac amodau cyflogaeth fod yn gyson, a dylai'r tribiwnlysoedd gael eu gweld yn gyrrff sy'n annibynnol ar y llywodraeth.
- A.31** Hyd nes y caiff ac oni chaiff cymorth cyfreithiol ei ddatganoli, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig ymgynghori'n llawn â Llywodraeth Cymru ac â rhanddeiliaid eraill er mwyn sicrhau bod y system cymorth cyfreithiol yn gweithio mewn ffordd sy'n adlewyrchu amgylchiadau Cymru.
- A.32** Dylai Gweinidogion Cymru allu cynnig prosiectau diwygio'r gyfraith i Gomisiwn y Gyfraith ar sail debyg i'r ffordd y bydd Gweinidogion Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gwneud hynny.
- A.33** Dylid ei gwneud yn haws cael gafael ar yr holl ddeddfwriaeth mewn meysydd lle mae'r pwerau wedi'u datganoli drwy gyhoeddi'r corff o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru wedi'i grynhoi mewn un lle.
- A.34** Gan ymgynghori â Llywodraeth Cymru, dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig gyflwyno adroddiad yn achlysurol i Senedd y Deyrnas Unedig ac i'r Cynulliad Cenedlaethol ynglŷn â sut mae mynediad at gyfiawnder yn gwella yng Nghymru. Dylid cynnal deialog reolaidd rhwng Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr a Gweinidogion Cymru am weinyddu cyfiawnder yng Nghymru.
- A.35** Dylid creu Bwrdd Cyfiawnder Troseddol Cymru, a fyddai'n dwyn ynghyd y ddwy Lywodraeth a'u hasiantaethau perthnasol.

### ***Pennod 11 – Iechyd a nawdd cymdeithasol***

- A.36** Ni ddylid newid y setliad datganoli ym maes iechyd.

- A.37** Dylid sicrhau bod cleifion ar ddwy ochr y ffin yn cael mynediad teg i wasanaethau a bod ymagwedd strategol at gyd-ddarparu gwasanaethau iechyd. Dylid gwneud hyn drwy:
- adolygiad rheolaidd a mynych gan Bwyllgor Rhynglywodraethol Cymru o brotocol Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru ar ofal iechyd trawsffiniol;
  - datblygu protocolau unigol rhwng pob Bwrdd Iechyd Lleol ar y ffin yng Nghymru ac Ymddiriedolaethau cyffiniol y GIG yn Lloegr; ac
  - ymagwedd gydweithredol a chydlynol at gyd-ddarparu gwasanaethau iechyd, yn enwedig cyfleusterau arbenigol iawn, ac arbedion effeithlonrwydd ar y cyd.
- A.38** Dylai'r system nawdd cymdeithasol yng Nghymru barhau fel y mae ar hyn o bryd, heb ei datganoli.

### ***Pennod 12 – Materion pellach***

- A.39** Dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru asesu'n systematig ac adolygu'n barhaus sut y defnyddir y Gymraeg ym mhob rhan o'r llywodraeth, ac yn benodol yng nghyswllt diwygio unrhyw ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig nad yw'n rhoi statws cyfartal i'r iaith Gymraeg yng Nghymru.
- A.40** Dylai Gweinidogion Cymru allu gwneud rheoliadau adeiladu ar gyfer pob adeilad yng Nghymru.
- A.41** Dylai'r ddwy Lywodraeth sicrhau eu bod yn deall swyddogaethau ei gilydd yn glir yng nghyswllt paratodau ac argyfyngau sifil. Dylid ceisio cytundeb ynghylch trosglwyddo pwerau gweithredol os bydd angen gwneud hynny er mwyn sicrhau cydnerthedd.
- A.42** Dylid datganoli gweinyddiaeth a threfniadau etholiadau llywodraeth leol.
- A.43** O ran cyfleodd cyfartal, rydym yn argymhell y dylid datganoli cymhwysedd deddfwriaethol:
- mewn perthynas â dyletswyddau penodol ym maes cydraddoldeb ar gyfer sector cyhoeddus datganoledig Cymru; ac
  - i ddarparu ar gyfer atebolrwydd am y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol mewn meysydd sydd wedi'u datganoli.
- A.44** Dylai'r ddwy Lywodraeth gydweithio i symleiddio'r system lles teulu presennol. Dylid seilio hyn ar yr egwyddor y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol allu deddfu ym meysydd y pwerau a'r cyfrifoldebau sydd gan awdurdodau cyhoeddus yng nghyswllt oedolion a phlant sy'n agored i niwed.
- A.45** O ran Addysg Uwch ac ymchwil, dylid cael pwyllgor rhynglywodraethol ffurfiol i sicrhau agwedd gydlynol i bolisi ac i asesu effaith y penderfyniadau a wneir ar lefel y Deyrnas Unedig ar Sefydliadau Addysg Uwch yng Nghymru.
- A.46** Dylai'r Cynghorau Ymchwil a'r Bwrdd Strategaeth Technoleg sicrhau eu bod yn ymwybodol o anghenion Cymru, yn benodol mewn perthynas â datblygiad economaidd, a dynodi aelod o'r Cyngor sydd â'r arbenigedd perthnasol i gynrychioli buddiannau Cymru ac i fod yn sianel ar gyfer cyfnewid gwybodaeth.
- A.47** Dylid datganoli cyflogau ac amodau athrawon. Dylai Llywodraeth y Deyrnas Unedig gadw'r cyfrifoldeb am bensynau.

**A.48** Dylai Prif Weinidog Cymru allu cyflwyno argymhellion ar gyfer Arglwydd Raglawiaeth yn uniongyrchol i'r Prif Weinidog.

***Pennod 13 – Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig***

- A.49** Dylid ystyried amrywiaeth o opsiynau tymor byr ar gyfer cynyddu'r gallu yn y Cynulliad Cenedlaethol presennol, gan gynnwys mwy o hyblygrwydd o ran nifer a maint y pwyllgorau, cynyddu nifer y staff ymchwil a defnyddio amser Aelodau'r Cynulliad yn well.
- A.50** Dylid cynyddu maint y Cynulliad Cenedlaethol er mwyn iddo gyflawni ei swyddogaeth craffu yn well. Bydd angen ystyried y goblygiadau ymarferol, a'r goblygiadau i'r system etholiadol, yn fwy manwl.
- A.51** O ran perthynas y Cynulliad Cenedlaethol â Llywodraeth y Deyrnas Unedig, rydym yn argymhell:
- dylai'r Cynulliad Cenedlaethol a'r Ysgrifennydd Gwladol gytuno ar ddull priodol o ymwneud â rhaglen deddfwriaethol Llywodraeth y Deyrnas Unedig, yn hytrach na bod hynny wedi'i seilio ar y gofyniad deddfwriaethol i'r Ysgrifennydd Gwladol ymddangos gerbron y Cynulliad Cenedlaethol;
  - dylid dileu hawl yr Ysgrifennydd Gwladol, hawl sydd heb ei defnyddio, i gymryd rhan yng ngweithgaredd y Cynulliad Cenedlaethol;
  - dylid cysoni pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i atal Biliau'r Cynulliad rhag camu ymlaen i gael Cydsyniad Brenhinol â'r pwerau sydd ar waith yn yr Alban; a
  - Llywodraeth Cymru yn hytrach na Llywodraeth y Deyrnas Unedig a ddylai gyflwyno'r datganiad ariannol blynyddol i'r Cynulliad Cenedlaethol, a dylai'r Cynulliad Cenedlaethol allu rheoleiddio'i weithdrefnau ariannol ei hun.
- A.52** Dylid adolygu a diwygio neu ddiddymu'r dyletswyddau a'r cyfyngiadau ar y Cynulliad Cenedlaethol sydd yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 pan na fydd y rheini'n briodol rhagor. Dylid gwneud hyn ar sail y memorandwm manwl a gyflwynwyd i ni gan y Llywydd. Yn benodol, dylid rhagdybio o blaid mabwysiadu newidiadau sy'n cysoni trefniadau'r Cynulliad Cenedlaethol â threfniadau Senedd yr Alban.
- A.53** Os bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn dymuno newid ei enw i Senedd Cymru, dylid parchu hyn.
- A.54** O ran perthynas y Cynulliad Cenedlaethol â Llywodraeth y Deyrnas Unedig, rydym yn argymhell:
- dylid gwella'r cydweithio rhwng y seneddau i gryfhau cyd-ddealltwriaeth o waith y Cynulliad Cenedlaethol a dau Dŷ'r Senedd yn San Steffan, yn enwedig o ran cydweithio rhwng pwyllgorau (gan gynnwys Gweinidogion y naill weinyddiaeth yn mynd i Bwyllgorau deddfwrfa'r llall); dylid gwella'r trefniadau rhannu gwybodaeth; dylid rhoi tocynnau mynediad i San Steffan i Aelodau'r Cynulliad; a dylid ffurfioli gweithdrefn y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol a'i rhoi ar waith mewn ffordd mor eang ag y rhoddir yr un weithdrefn ar waith yn yr Alban;
  - dylid cyhoeddi datganiad manwl gyda phob Bil Seneddol a gynigir gan lywodraeth y Deyrnas Unedig am ei oblygiadau ar gyfer Cymru; a dylid dilyn trefn debyg yng nghyswllt Biliau'r Cynulliad ac unrhyw oblygiadau sydd i'r Deyrnas Unedig yn ehangach; a

c. dylai Gweinidogion Cymru ddangos yr un cwrteisi i Aelodau Seneddol sy'n cynrychioli etholaethau ar y ffin â Chymru wrth iddynt godi materion sy'n effeithio ar eu hetholwyr ag y maent yn ei ddangos i Aelodau'r Cynulliad. Dylai hyn fod yr un mor berthnasol i Aelodau'r Cynulliad a fydd yn codi materion yn Lloegr sy'n effeithio ar eu hetholwyr hwythau.

**A.55** Dylai Tŷ'r Arglwyddi sicrhau bod materion Cymru'n cael digon o sylw, a dylai penodiadau i'r Tŷ yn y dyfodol gynrychioli'n deg bobl sy'n byw yng Nghymru . Dylid sicrhau hefyd bod cynrychiolaeth deg i Gymru mewn unrhyw ail Siambr ddiwygiedig.

**A.56** Dylid cydnabod bod y Cynulliad Cenedlaethol yn sefydliad parhaol, gyhyd â bod mwyafrif pobl Cymru'n ewyllysio hynny.

### ***Pennod 14 – Cynhwysedd y Sector Cyhoeddus***

**A.57** Dylai Llywodraeth Cymru barhau i gael cymorth gan weision sifil sy'n aelodau o'r Gwasanaeth Sifil Cartref; dylid annog a hwyluso secondiadau; a dylid sicrhau mwy o hyblygrwydd i Lywodraeth Cymru reoli staff.

**A.58** Dylai'r ddwy lywodraeth geisio meithrin gallu sector cyhoeddus Cymru (wedi'i ddatganoli a heb ei ddatganoli) i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus sydd yn fwy effeithiol a sydd wedi'u hintegreiddio'n well ac i sicrhau twf economaidd.

**A.59** Dylid cryfhau gallu Adrannau Whitehall i ymdrin â materion Cymru, a dylai'r Adrannau fod yn fwy clir ynglŷn â hyd a lled eu cyfrifoldebau am wahanol rannau o'r Deyrnas Unedig; a dylai manylion cyswllt a swyddogaethau cydlynwyr datganoli a phencampwyr fod ar gael i'r cyhoedd.

### ***Pennod 15 – Gweithredu***

**A.60** Wrth weithredu, rydym yn argymhell rhaglen ddiwygio dros ddeng mlynedd ac iddi dri cham:

- a. rhoi'r argymhellion gweinyddol ar waith cyn etholiad cyffredinol nesaf y Deyrnas Unedig;
- b. cyhyd â bod cymeradwyaeth mewn maniffestos etholiadol, Bil Cymru yn cyflwyno model cadw pwerau yn ôl gan gynnwys trosglwyddo'r pwerau a argymhellir yn yr adroddiad hwn; a
- c. chwblhau a gweithredu'r adolygiad o ddatganoli deddfwriaethol ar agweddau eraill o'r system cyfiawnder erbyn 2025.

### ***Pennod 16 – Yr effaith gyffredinol ac edrych tua'r dyfodol***

**A.61** O ran costau, rydym yn argymhell:

- a. wrth drosglwyddo pwerau, dylid trosglwyddo cyllid ar yr un pryd (a dylai'r trosglwyddo pwerau fod yn amodol ar hynny); dylid sicrhau bod y ddwy Lywodraeth yn cytuno'n llawn ar y cyllid i'w drosglwyddo ym mhob achos a hefyd yn cytuno i newidiadau i ffactorau cymaroldeb fformwla Barnett;
- b. dylid sicrhau bod unrhyw gostau ychwanegol i Lywodraeth Cymru, a fyddai'n codi, er enghraifft yn sgîl diffyg arbedion maint neu gostau trosiannol, yn cael eu cadw cyn ised â phosibl ac ar lefelau a fyddai'n golygu bod modd i Lywodraeth Cymru eu derbyn; os bydd hi'n arbennig o anodd gweld faint fydd y costau, dylai'r ddwy Lywodraeth wneud rhagor o waith cyn cytuno i ddatganoli;

- c. dylai Llywodraeth Cymru sicrhau cynifer o gyfleoedd â phosibl i wella'r effeithlonrwydd a allai ddeillio o ddatganoli rhagor o bwerau, er enghraifft drwy fynd ati mewn ffordd fwy cyfannol i gynllunio trafndiaeth neu i leihau troseddu;
- d. dylai'r ddwy Lywodraeth ganolbwytio'n gryfach ac mewn ffordd fwy creadigol ar leihau gwariant drwy ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn fwy effeithiol ac effeithlon. Gellid gwneud hyn wrth i'r ddwy Lywodraeth rannu defnyddio cyfleusterau, drwy brynu arbenigedd priodol a thrwy wneud arbedion effeithlonrwydd ar y cyd; a
- e. dylid asesu'n ofalus, yn y dull arferol, yr effaith ar eraill gan gynnwys yr effaith ar fusnesau, er mwyn sicrhau bod ein cynigion yn cael eu rhoi ar waith mewn ffordd a fydd yn sicrhau'r buddion mwyaf a'r costau lleiaf.



# Atodiad A: Bywgraffiadau'r Comisiynwyr ac Aelodau'r Ysgrifenyddiaeth



*Y Comisiwn (o'r chwith i'r dde): Rob Humphreys, y Dr Eurfyl ap Gwilym, Jane Davidson, yr Arglwydd Bourne, Paul Silk (Cadeirydd), Trefor Jones CVO CBE, Helen Molyneux, yr Athro Noel Lloyd CBE*

**Paul Silk** Enwebwyd Paul Silk yn gadeirydd y Comisiwn gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar 11 Hydref 2011. Mae'n gyn Glerc i Gynulliad Cenedlaethol Cymru a wasanaethodd rhwng Mawrth 2001 a Rhagfyr 2006. Yn ystod y cyfnod hwn ef oedd y swyddog uchaf yn y Cynulliad ac roedd yn brif gynghorydd i'r Llywydd ac yn gyfrifol am yr holl wasanaethau a gaiff eu darparu i Aelodau'r Cynulliad.

Roedd Paul yn Glerc yn Nhŷ'r Cyffredin rhwng 1975-1977 a 1979-2001 gan wasanaethu fel clerc ar wahanol gyfnodau i dri phwyllgor dethol adrannol gwahanol – y Pwyllgor Dethol ar Faterion Tramor (1998-2001), y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cartref (1989-1993) a'r Pwyllgor Dethol ar Ynni (1984-1989). Mae hefyd yn gyn Glerc i'r Uwch-bwyllgor Cymreig, ac ef oedd y Clerc a oedd yn gyfrifol am Fesur Llywodraeth Cymru yn 1998. Cyfrannodd hefyd at ddrafftio rheolau sefydlog cyntaf Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Roedd yn Gyfarwyddwr Prosiectau Strategol yn Nhŷ'r Cyffredin rhwng 2007 a 2010.

Mae wedi gweithio hefyd fel Cynghorydd i'r Llywydd yng Nghynulliad Seneddol Cyngor Ewrop ac wedi ysgrifennu a darlithio'n helaeth ar y Senedd a'r cyfansoddiad. Mae'n Athro Anrhydeddus yng Nghanolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd, ac mae'n gweithio'n rheolaidd i

Sefydliad Democratiaeth San Steffan ac i Global Partners Governance sy'n cynghori Seneddau ym mhob cwr o'r byd. Fe'i ganed yng Nghrucywel ac mae'n byw'n agos i'r dref honno'n awr.

**Yr Arglwydd Bourne** Enwebwyd yr Arglwydd Bourne gan Blaid Geidwadol Cymru. Roedd yn Arweinydd Plaid Geidwadol Cymru ac yn aelod o Gynulliad Cenedlaethol Cymru dros ranbarth etholiadol Canolbarth a Gorllewin Cymru rhwng 1999 a 2011. Mae'n gyn Athro'r Gyfraith a bu hefyd yn Bennaeth Cynorthwyol Athrofa Addysg Uwch Abertawe ac yn Ddeon Ysgol Gyfraith Abertawe (Prifysgol Fetropolitan Abertawe bellach). Ymunodd yr Arglwydd Bourne â Thŷ Arglwyddi ym mis Hydref 2013.

Etholwyd ef gyntaf i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ym 1999, a'i ailethol yn 2003 a 2007. Roedd yr Arglwydd Bourne yn aelod o Bwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol y Cynulliad ac ef oedd llefarydd ei blaid ar faterion cyfansoddiadol. Daeth yn Arweinydd y Ceidwadwyr Cymreig yn Awst 1999, ac yn Arweinydd yr Wrthblaid yn y Cynulliad Cenedlaethol ym mis Gorffennaf 2007. Daeth yr Arglwydd Bourne hefyd yn Weinidog Cyllid a Chyflenwi Gwasanaethau Cyhoeddus yr Wrthblaid yn ychwanegol at ei rôl yn Arweinydd yr Wrthblaid yn y Cynulliad Cenedlaethol rhwng Mehefin a Hydref 2008. Roedd yn aelod o Grŵp Cynghori'r Cynulliad Cenedlaethol, y corff a sefydlodd drefniadau gweithio'r Cynulliad.

Cyn ei ethol i'r Cynulliad roedd hefyd wedi dal swyddi blaenllaw mewn nifer o gwmnïau preifat gan gynnwys swydd Cyfarwyddwr Holborn Group Ltd (1988 – 1991) ac Ysgrifennydd Cwmni a Chyfarwyddwr Chart Foulks Lynch plc (1984 – 1988), dau gwmni a oedd yn arbenigo mewn gwasanaethau dysgu o bell a hyfforddiant llafar.

Mae wedi gwasanaethu ar Bwyllgor Cynghori Cymru y Cyngor Prydeinig er 2011 a bu'n Gadeirydd er 2012 ar Ardal Fenter y Ddau Gleddau. Mae'n aelod o Fwrdd Cynghori Allanol Canolfan Llywodraethiant Cymru. Roedd yn aelod o Gomisiwn Williams ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus a benodwyd gan Brif Weinidog Cymru ym mis Mai 2013

**Jane Davidson** Enwebwyd Jane Davidson gan Blaid Lafur Cymru. Roedd yn Weinidog dros yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd yng Nghymru rhwng 2007 a 2011 ac yn gyfrifol sicrhau cytundeb Llywodraeth Cymru i ddeddfu a gwneud datblygu cynaliadwy yn brif egwyddor drefniadol, llwybr yr arfordir Cymru a chyflwyno ffi am ddefnyddio bagiau siopa untro. Cyn hynny roedd yn Weinidog dros Addysg a Dysgu Gydol Oes rhwng 2000 a 2007 pan gyflwynodd y Cyfnod Sylfaen newydd ar gyfer plant rhwng 3 a 7 oed, Bagloriaeth Cymru ynghyd ag Addysg ar gyfer Datblygu Cynaliadwy a Dinasyddiaeth Fyd-eang i gwricwlwm Cymru.

Jane oedd y trydydd amgylcheddwr mwyaf dylanwadol yn y DU yn ôl yr Independent on Sunday yn 2009 ac mae wedi bod ar y brig ac yn ail yn ôl cylchgrawn Resource yn 2009 a 2010 am ei gwaith ym maes gwastraff Mae ganddi gymrodoriaeth anrhydeddus gan y CIW Sefydliad Gwastraff Siartredig a'r Sefydliad Siartredig Rheolaeth Amgylcheddol a Dŵr) ac mae wedi ymuno â Chyngor Llysgenhadon Byd-eang y WWF yn y Deyrnas Unedig. Mae'n un o yn noddwr y Sefydliad Ecoleg a Rheolaeth Amgylcheddol ac Arfau Hunanddibyniaeth Cymru. Mae ganddi ddoethuriaeth anrhydeddus o Brifysgol Morgannwg am ei gwaith.

Yn 2012 creodd sefydliad cynaliadwyedd newydd, INSPIRE (Sefydliad Arferion Cynaliadwy ac Effeithiolrwydd Adnoddau) ym Mhrifysgol Cymru, y Drindod Dewi Sant, sy'n cyflwyno cynnwys cynaliadwyedd i brofiad pob myfyriwr o 2013 ymlaen.

**Dr Eurfyl ap Gwilym** Enwebwyd Dr Eurfyl ap Gwilym gan Blaid Cymru. Mae'n Ddirprwy Gadeirydd Pure Wafer plc, yn gadeirydd Ymddiriedolwr Pensiwn Cymdeithas Adeiladu Principality ac yn gyfarwyddwr ac yn ymddiriedolwr y Sefydliad Materion Cymreig. Mae'n aelod o bwyllgor archwilio Amgueddfa Genedlaethol Cymru ac o Bwyllgor Buddsoddi Prifysgol Cymru.

Ymdeolodd Dr ap Gwilym yn ddiweddar o fwrdd Cymdeithas Adeiladu Principality lle'r oedd yn Ddirprwy Gadeirydd ac o NCC Group plc lle'r oedd yn gyfarwyddwr anweithredol. Mae hefyd wedi gwasanaethu fel cyfarwyddwr anweithredol i iSOFT Group ccc ac i Eqos Limited. Ym 1999, roedd yn un o'r tîm o dri a lansiodd Terence Chapman Group yng Nghyfnawidfa Stoc Llundain ac mae wedi cyfrannu at lansio tri chwmni arall ers hynny. Cyn hynny roedd yn Brif Weithredwr BIS Banking Systems International, is-gwmni i Nynex Inc, ac yn Brif Weithredwr GE Information Services lle yr oedd yn Weithredwr Cenedlaethol y GE yn y Deyrnas Unedig ac roedd yn aelod o Gyngor Llywydd y CBI. Dechreuodd ei yrfa gydag Unilever a Philips. Mae'n awdur nifer o erthyglau ar faterion sy'n ymwneud â'r trysorlys ac mae wedi bod yn Gyfarwyddwr Ymchwil ac yn Gadeirydd Cenedlaethol Plaid Cymru.

**Rob Humphreys** Enwebwyd Rob Humphreys gan Ddemocratiaid Rhyddfrydol Cymru. Ef yw Cyfarwyddwr y Brifysgol Agored yng Nghymru, ar ôl dal swyddi ym Mhrifysgol Abertawe a swydd Cyfarwyddwr y Sefydliad Cenedlaethol Addysg Barhaus Oedolion yng Nghymru.

Yn ystod ei gyfnod yn Abertawe bu Rob yn gweithio ar brosiect arloesol Prifysgol Gymunedol y Cymoedd, prosiect a enillodd wob. Dyfarnwyd Gwobr Addysgu Nodedig iddo am ei waith gydag oedolion mewn addysg. Yn 2005 roedd yn aelod sefydlu ac yn gadeirydd cyntaf Gŵyl Ddysgu Abertawe. Fe'i penodwyd gan y Gweinidog Addysg i Adolygiad cyntaf ac ail Adolygiad Rees ar gyllido addysg uwch, a arweiniodd at newidiadau sylweddol yn y dull o ariannu prifysgolion yng Nghymru.

In 2008 ac yn 2009, bu'n Gyngorydd Arbenigol i Bwyllgor Materion Cymreig Tŷ'r Cyffredin yn ystod ei Ymchwiliad i Wasanaethau Trawsffiniol. Yn 2008 fe'i penodwyd gan Brif Weinidog a Dirprwy Brif Weinidog Cymru i Gonfensiwn Cymru Gyfan. Bu'n cadeirio'r adolygiad annibynnol o lywodraethu yn y sector Addysg Bellach yng Nghymru, a gyflwynodd ei adroddiad i'r Gweinidog Addysg yn 2011. Mae'n aelod o Gyngor Cynulleidfa Cymru y BBC.

Mae'n hanu o sir Drefaldwyn ac mae'n byw erbyn hyn yn Abertawe gyda'i briod, y darlledydd a'r gwneuthurwr ffilmiau Catrin Evans, a'u merch un-ar-ddeg oed.

**Trefor Jones CVO CBE** Cafodd Trefor Jones ei benodi yn Arglwydd Raglaw Clwyd yn 2001 gan y Frenhines ar ôl i Syr William Gladstone ymdeol. Cafodd y CVO yn Rhestr Anrhydeddau'r Jiwbilî yn 2012, a'r CBE yn 1998.

Mae Mr Jones yn ŵr busnes lleol adnabyddus. Roedd yn Gadeirydd ac yn Brif Weithredwr Pilkington Optronics (Thales) cyflogwr mawr yn ardal Clwyd sydd wedi ennill Gwobrau'r Frenhines ar gyfer Diwydiant. Cyn ymuno â Pilkingtons bu Mr Jones yn gweithio i De Havillands (Airbus), am un mlynedd ar ddeg ar ôl bwrw ei brentisiaeth.

Yn y gorffennol mae Mr Jones wedi dal nifer o benodiadau cyhoeddus gan gynnwys Cadeirydd Pwyllgor Ardal Gogledd Cymru Cydffederasiwn Diwydiant Prydain; Cadeirydd Celtec (Cyngor Hyfforddiant a Menter Gogledd Orllewin Cymru); aelod o Fwrdd Cyngorol Datblygu Diwydiannol Cymru; Aelod o Awdurdod Iechyd Clwyd; Is-Gadeirydd Ymddiriedolaeth GIG Conwy a Sir Ddinbych;

Cadeirydd Sefydliad Gogledd Cymru (Prifysgol Glyndŵr), Cadeirydd Fforwm Economaidd Gogledd Cymru; a Dirprwy Gadeirydd Awdurdod Datblygu Cymru.

Mae Mr Jones wedi bod yn aelod gweithgar o nifer o fudiadau elusennol sy'n ymwneud â chanser a phlant, ac ar hyn o bryd mae'n Gadeirydd Hosbis St. Kentigern yn Llanelwy.

Bu'n Gadeirydd Pwyllgor Ymgynghorol Ynadon Gogledd Cymru.

Mae Mr Jones yn briod â Shirley ac mae ganddo dri o blant a chwech o wyrion. Fe'i ganwyd yn y Rhyl a'i addysgu yn Ysgol Uwchradd Fodern Emaniwel y Dref ac yng Ngholegau Sir y Fflint a Sir Ddinbych. Erbyn hyn mae'n byw yn Llanelwy.

**Yr Athro Noel Lloyd CBE** Yr Athro Noel Lloyd CBE oedd Is-Ganghellor Prifysgol Aberystwyth o 2004 hyd ei ymddeoliad yn 2011. Cyn hynny, bu'n Gofrestrydd ac Ysgrifennydd, yn Ddirprwy Is-Ganghellor, yn Ddeon y Gwyddorau ac yn Bennaeth yr Adran Fathemateg. Dyfarnwyd CBE iddo yn Rhestr Anrhydeddau Pen-blwydd y Frenhines yn 2010 am ei wasanaeth i Addysg Uwch yng Nghymru.

Enillodd radd mewn Mathemateg ym Mhrifysgol Caergrawnt, cwblhaodd gwrs PhD yno ac roedd yn Gymrawd Ymchwil yng Ngholeg Ioan. Ei ddiddordebau ymchwil yw Dadansoddi Aflinol a Systemau Dynamegol. Mae'n un o Gymrodorion Cymdeithas Ddysgedig Cymru a daeth yn Aelod Anrhydeddus o'r Orsedd yn 2012.

Rhwng 2008 a 2011, yr Athro Lloyd oedd cadeirydd Addysg Uwch Cymru ac Is-lywydd Universities UK. Rhwng 2005 a 2011, roedd yn aelod o fwrdd UCEA, ac yn gadeirydd ei Bwyllgor Iechyd a Diogelwch; roedd hefyd yn aelod o fwrdd Asiantaeth Sicrhau Ansawdd ar gyfer Addysg Uwch ac yn gadeirydd ei Phwyllgor Rheoleiddio a Thrwyddedu Mynediad.

Mae'n gwasanaethu ar hyn o bryd ar y Comisiwn Penodiadau Barnwrol, mae'n gadeirydd HPC Wales (Cyfrifiadura Perfformiad Uchel i Gymru) a Cymru Masnach Deg, ac mae'n aelod o Fwrdd Cysgodol y Cyd-bwyllgor Systemau Gwybodaeth). Mae wedi gwasanaethu ar amryw o bwyllgorau'r Cynghorau Ymchwil a nifer o fyrddau golygyddol. Mae wedi bod yn aelod o sawl pwyllgor arall sy'n ymwneud ag Addysg Uwch a Hyfforddiant yng Nghymru.

Mae'n aelod gweithgar o Gapel y Morfa, Aberystwyth, ac wedi bod yn ysgrifennydd yr eglwys rhwng 1989 a 2004. Mae wedi bod yn gadeirydd bwrdd Eglwys a Chymdeithas Eglwys Bresbyteriaidd Cymru. Mae hefyd yn Llywydd Clwb Cerddoriaeth Aberystwyth.

**Helen Molyneux** a sefydlodd NewLaw Solicitors ac mae'n Brif Weithredwr ar y cwmni o gyfreithwyr hwn sy'n cyflogi 390 o bobl yng Nghaerdydd, Glasgow a Basingstoke. Sefydlodd Helen NewLaw yn 2004 ar ôl gyrfa fel partner yn Eversheds.

Mae Helen yn Gyfarwyddwr anweithredol ar Brightside Group PLC ac yn aelod o'r pwyllgor archwilio yno, mae'n un o gyfarwyddwyr CIQ Ltd ac yn un o gyfarwyddwyr Head Office – busnes ymgynghorwyr adnoddau dynol sy'n cynghori busnesau bach a chanolig.

Yn wreiddiol roedd Helen wedi hyfforddi i fod yn newyddiadurwr ar ôl gadael yr ysgol, ond dychwelodd i astudio'r gyfraith yn Athrofa Gwyddoniaeth a Technoleg, Prifysgol Cymru. Mae'n aelod o Gymdeithas y Cyfreithwyr Anafiadau Personol. Fe'i henwyd yn Wraig Fusnes Gyfreithiol y Flwyddyn gan Gymdeithas y Cyfreithwyr yn 2013.

### ***Aelodau'r Ysgrifenyddiaeth***

Mae tîm ysgrifenyddol o bump wedi cynorthwyo'r Comisiwn, a'r rheini'n swyddogion o Swyddfa Cymru, Llywodraeth Cymru a Thrysorlys EM:

Michael Kay, Cyd-ysgrifennydd;

Mark Parkinson OBE, Cyd-ysgrifennydd ;

Angharad Richards, Cyngorydd Cyfansoddiadol;

Ben Jones, Swyddog Ymchwil a

Sara Parry, Swyddog Cyfathrebu.

# Atodiad B: Tystiolaeth a gafwyd

Hoffem ddiolch i bawb a dreuliodd amser yn cyfrannu at ein gwaith. Roedd y dystiolaeth a gawsom ym amhrisiadwy inni.

Cynhaliwyd nifer o seminarau gydag arbenigwyr hefyd ar feysydd polisi penodol.

Mae'r dystiolaeth i gyd, gan gynnwys nodiadau ein seminarau gydag arbenigwyr ar gael ar ein gwefan.

## *Tystiolaeth Ysgrifenedig*

### Sefydliadau

Cyngor Tref Abergele	Comisiwn Etholiadol
Cymdeithas Prif Swyddogion Heddlu Cymru	Cymdeithas Diwygio Etholiadol
Amgueddfa Cymru – National Museum Wales	Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol
Cyngor Tref y Barri	Equity Cymru
Ymddiriedolaeth y BBC	Ffederasiwn y Meistr Adeiladwyr
BECTU	Cyfeillion y Ddaear Cymru
Sefydliad Bevan	Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru
BMA Cymru Wales	Gofal
Bwrdd Dirprwyon Iddewon Prydain	Heddlu Gwent
Maes Awyr Bryste	Addysg Uwch Cymru
Ysgol y Gyfraith Caerdydd	Ysgol y Gyfraith Sefydliad Hywel Dda Prifysgol Abertawe
Canolfan Astudio'r Cyfryngau a Diwylliant mewn Cenhedloedd Bach	Sefydliad Gwleidyddiaeth Cymru
Sefydliad Siartredig Trethiant	Sefydliad Peirianwyr Sifil Wales Cymru
Comisiynwyr Plant a Phobl Hŷn Cymru	Comisiwn y Gyfraith
Yr Eglwys yng Nghymru	Cymdeithas y Cyfreithwyr
Cyngor ar Bopeth Cymru	Cymru'r Gyfraith
commonrepresentation.org.uk	Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Grŵp Tai Cymunedol Cymru	Pwyllgor Menter a Busnes Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Cymdeithas Cludiant Cymunedol	Undeb Cenedlaethol y Newyddiadurwyr
Cyddfederasiwn Cludiant Teithwyr	Cyfoeth Naturiol Cymrus
Consortiwm Cynghorau Dyffryn Gwy	Undeb Cenedlaethol Amaethwyr Cymru
Llais Defnyddwyr	Ofwat
Cymdeithas yr Iaith Gymraeg	Ymgyrch Senedd i Gymru
Dŵr Dyffryn Dyfrdwy	Passenger Focus
Dŵr Cymru	Plaid Cymru



Chwarae Cymru  
Ffederasiwn Heddlu Cymru a Lloegr  
Pwyllgor Defnyddwyr Cludiant Cyhoeddus  
Bwrdd Materion Proffesiynol Coleg Brenhinol y  
Llawfeddygon yng Nghymru  
RSPB Cymru  
S4C  
Scottish and Southern Energy  
Sewta  
SNAP Cymru  
Cymru Sofren  
Superintendents Association  
Y Goruchaf Lys  
Sustrans a Sefydliad Bevan  
Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Abertawe  
SWWITCH  
Gwir Gymru  
UCAC  
Undeb sy'n Newid  
Llywodraeth y Deyrnas Unedig

### **Unigolion**

Anon  
Joan Asby  
Y Gwir Anrh John Bercow AS  
Cyng Richard Bertin  
H R Bethell  
Norman Bond  
Mrs Janet Bowen  
K.M.Bowen  
Dr T Brain  
Martyn Brown  
Ieuan Buckley  
W C Chilcott  
James Cole  
Yr Athro Stuart Cole  
Mr V Collier  
Stewart Connell  
Joan Costa Font LSE  
Dr Richard Cowell  
Jeffrey Cuff

Prosiect y DG Undeb sy'n Newid: Ein Dyfodol  
Unite Cymru  
Valero Energy Ltd  
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru  
Grŵp Astudio Cymru y Grŵp Astudio Seneddol  
Pwyllgor Cymreig y Cyngor Cyfiawnder  
Gweinyddol A Thribiwnlysoedd  
Grŵp Ceidwadwyr Cymru  
Plaid Ceidwadwyr Cymru  
Llywodraeth Cymru  
Comisiynydd y Gymraegr  
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru  
Grŵp Porthladdoedd Cymru  
Cyngor Rhanbarthol Cymru Coleg Brenhinol y  
Patholegwyr  
WLGA  
Urdd Awduron Prydain Fawr, Cymru  
WTUC  
Your Legal Eyes

Cyng E Culshaw a'r Cyng A Roberts  
Cyng Ray Davies  
R K Davies  
Mark Drakeford AC  
The Rt Hon Baroness D'Souza, CMG  
Stan Edwards  
Charles Ellis  
Rhys ab Elis  
Y Parchedig Aled Edwards OBE  
G Evans  
Yr Anrh Mr Ustus Roderick Evans  
Yr Athro James Foreman-Peck  
Bob Gaffey  
Jonathan Gammond  
J.L Gardner  
Mr & Mrs C.A Greenslade  
Rhys Gwynn  
Robert Hancock  
Robert Howells

Cyng W Gwyn Hopkins	Ann Poole
Garth & Helen Hughes	Yr Athro Malcolm J Prowle
Gerallt Huws	Andrew Reid-Jones
Clive James	Emrys Roberts
EA y Barnwr Milwyn Jarman CF	Keith Roberts
Cyng Dr Ian Johnson	Margaret Roberts
Ian Johnson, Comisiwn Cwynon yr Heddlu Gwent	Medwyn Roberts
D.I Jones	Winston Roddick CB CF Comisiynydd yr Heddlu a Throseddu Gogledd Cymru
Janie Jones	Christopher Rowlands
Steve Jones	Christopher Salmon Comisiynydd yr Heddlu a Throseddu Dyfed Powys
Amanda Langley	Sprocketman
Syr Stephen Laws	Ivor Stokes
Gwilym Levell	A Thomas
Martin Lewis	Rhys Thomas
Michael Lewis	Professor Alan Trench
John Llewelyn	Martyn Vaughan
Cyng Dilwyn Lloyd	Peter Weale
Mrs Lloyd	Yr Athro Thomas Watkin
Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr	Nick Webb
James Maloney	Yr Athro John Williams
John Mellor	Stephen Williams
Yr Arglwydd Morris	Cyng R H Wyn Williams
Yr Athro Tom O'Malley	Nigel Window
Cyng Michael Sol Owen	MJF Wynn
Robert Phillips	

### ***Tystiolaeth Lafar***

#### **Sefydliadau**

Trenau Arriva Cymru – *Ian Bullock, Rheolwr-Gyfarwyddwr*

Associated British Ports – *Callum Couper, Dirprwy Reolwr Porthladd De Cymru*

Cymdeithas Prif Swyddogion yr Heddlu – *Peter Vaughan, Prif Gwnstabl Heddlu De Cymru*

Swyddfa'r Twrnai Cyffredinol – *Faridah Eden, Pennaeth Tîm Cyfraith Gyhoeddus a Sifil*

Ymddiriedolaeth y BBC – *Elan Closs Stephens, Ymddiriedolwr Cymru; Karl Davies, Prif Gyngorydd Cymru*

Sefydliad Bevan – *Dr Victoria Winckler, Cyfarwyddwr*

Cymdeithas Feddygol Prydain – *Cyngor Cymru – y Dr Philip Banfield, Cadeirydd; y Dr Richard Lewis, Ysgrifennydd Cymru*

Cymdeithas Porthladdoedd Prydain – *Richard Ballantyne*

Swyddfa'r Cabinet – *Ciaran Martin, Cyfarwyddwr, Grŵp y Cyfansoddiad*

Cyddfederasiwn Diwydiant Prydain Cymru – *Emma Watkins, Cyfarwyddwr, Chris Sutton, Uwch Aelod o'r Cyngor*

Keith Towler, Comisiynydd Plant Cymru – *Keith Towler*

Ystadau'r Goron – *y Dr David Tudor, Uwch Reolwr Polisi a Chynllunio Morol*

Dŵr Dyffryn Dyfrdwy – *Norman Holladay, Rheolwr Gyfarwyddwr*

Yr Adran Diwylliant, Cyfryngau a Chwaraeon – *Lise-Anne Boissiere, Pennaeth Cyfryngau; Henry Anderton, Pennaeth Cynnwys a Rheoleiddio Darlledu*

Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig – *Gabrielle Edwards, Pennaeth Diwygio Dŵr, Eleanor Fletcher, Cynghorydd Cyfreithiol, Dŵr a Datblygu Cynaliadwy, Catherine Harrold, Pennaeth Rheoli Adnoddau Dŵr, Effeithlonrwydd, Arloesi, Draenio a Charthffosydd Newydd, Dŵr a Datblygu Cynaliadwy; Francis Marlow, Pennaeth Cyfathrebu Mewnol, Rheoli Rhanddeiliaid ac Ymgysylltu â hwy a Thwf Lleol; Simon Mundy, Cynghorydd Cyfreithiol, Dŵr a Datblygu Cynaliadwy, Moira Redmond, Arweinydd Tîm, Systemau Draenio Cynaliadwy a Mabwysiadu Carthfositydd Newydd; Carol Skilling, Arweinydd Tîm, Polisi Rheoli Adnoddau Dŵr*

Yr Adran Ynni a Newid Hinsawdd – *Giles Scott, Pennaeth, Caniatáu Seilwaith Cenedlaethol; Mandy King, Polisi a'r Amgylchedd, Caniatáu Seilwaith Cenedlaethol; Tim Lord, Pennaeth Diwydiant a Buddsoddi, Swyddfa Defnyddio Ynni Adnewyddadwy; Jonathan Ainley, Cynghorydd Polisi, Bil Ynni a Datganoli*

Yr Adran Drafnidiaeth – *Anthony Ferguson, Rheoleiddio Bysiau a Thacsis; Philip Grindod, Is-adran Masnach a Seilwaith y Môr; Steve Marshall-Camm, Pennaeth Nawdd a Rhanddeiliaid, Strategaeth y Rheilffyrdd a'r Gyfarwyddiaeth Gyllido; Andrew Price, Cydweithredu Rhyngwladol (gan gynnwys Trawseuropeaidd); Fiona Wilson, Dirprwy Gyfarwyddwr, Cyllido a Pholisi Rheilffyrdd Cyflym*

Dŵr Cymru – *Chris Jones, Prif Weithredwr, Nicola Williams, Ysgrifennydd y Cwmni*

Y Comisiwn Etholiadol – *Kay Jenkins, Pennaeth Cymru a Swyddfeydd Rhanbarthol Lloegr*

Y Gymdeithas Diwygio Etholiadol yng Nghymru – *Stephen Brooks, Cyfarwyddwr, Owain ap Gareth, Swyddog Ymgyrchoedd ac Ymchwil*

Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol – *Kate Bennett, Cyfarwyddwr Cenedlaethol Cymru; Marie Brousseau-Navarro, Aelod o Bwyllgor Cymru*

Ffederasiwn Busnesau Bach Cymru – *Iestyn Davies, Pennaeth Materion Allanol*

Addysg Uwch Cymru – *Yr Athro Julie Lydon, Dirprwy Ganghellor Prifysgol De Cymru a Chadeirydd Addysg Uwch Cymru; Amanda Wilkinson, Cyfarwyddwr*

Asiantaeth Prifffyrdd – *Andrew Page-Dove, Rheolwr Datblygu Asedau – De Orllewin*

Tŷ'r Cyffredin – *Syr Robert Rogers KCB, Clerc y Tŷ, Paul Evans, Prif Glerc y Swyddfa Gyflwyno*

GLITEM Cymru – *Nick Albrow, Pennaeth Troseddu; Luigi Strinati, Cyfarwyddwr Cyflawni*

Sefydliad Cyfarwyddwyr Cymru – *Robert Lloyd Griffiths, Cyfarwyddwr; Huw Roberts, Cadeirydd*

ITV Cymru – *Phil Henfrey, Cyfarwyddwr Newyddion a Rhaglenni*

Cymdeithas yr Ynadon – *Sarah Dew, Cynrychiolydd Cymru ar Fwrdd yr Ymddiriedolwyr*

Sefydliad y Môr a materion Morol – *Dickon Howell, Pennaeth Trwyddedu Morol*

Y Weinyddiaeth Cyfiawnder – *Hugh Barrett, Cyfarwyddwr Comisiynu a Strategaeth Cymorth Cyfreithiol, yr Asiantaeth Cymorth Cyfreithiol; Paul Candler, Dirprwy Gyfarwyddwr, Cyfiawnder Ieuencid; Geraint Davies, Datganoli Cyfiawnder; Simon James, Dirprwy Gyfarwyddwr Hawliau Gwybodaeth a Datganoli; Steve Jones, Pennaeth Rhyddid Gwybodaeth a Datganoli Cyfiawnder; Mike Maiden, Dirprwy Gyfarwyddwr y Rhaglen Ailsefydlu*

Cynulliad Cenedlaethol Cymru – *Y Fonesig Rosemary Butler AC, Llywydd; Adrian Crompton, Cyfarwyddwr Busnes y Cynulliad; Elisabeth Jones, Cyfarwyddwr Gwasanaethau Cyfreithiol*

Y Swyddfa Archwilio Genedlaethol – *John Thorpe, Cyfarwyddwr*

Cyfoeth Naturiol Cymru – *y Dr Maggie Hill, Pennaeth Cymunedau Cynaliadwy*

Network Rail – *Tim James, Pennaeth Strategaeth a Chynllunio – Cymru*

Ofcom – *Rhodri Williams, Cyfarwyddwr, Cymru*

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol – *Andy Bates, Is-adran Troseddau, Rhanbarthol a Mynediad at Ddata*

Swyddfa Rheoleiddio'r Rheilffyrdd – *Michael Beswick, Cyfarwyddwr Polisi Rheilffyrdd*

Ofwat – *Andrew Beaver, Cyfarwyddwr Strategaeth; Simon Markall, Rheolwr Seneddol a Materion Cyhoeddus dros dro*

Comisiynydd Pobl Hŷn – *Alison Phillips, Cyfarwyddwr Cyllid a Pherfformiad*

Ffederasiwn yr Heddlu – *Steve Williams, Cadeirydd*

Porthladd Aberdaugleddau – *Mark Andrews, Cyfarwyddwr Materion Corfforaethol*

Ymddiriedolaeth Diwygio'r Carchardai – *Juliet Lyon CBE, Cyfarwyddwr*

Bwrdd Materion Proffesiynol Coleg Brenhinol y Llawfeddygon yng Nghymru – *Colin Ferguson, Cyfarwyddwr Materion Proffesiynol*

Awdurdod SAC – *Huw Jones, Cadeirydd*

Swyddfa'r Alban – *Chris Flatt, Dirprwy Gyfarwyddwr, y Cyfansoddiad a Gwasanaethau Corfforaethol*

Severn Trent Water – *Sarah Stimpson*

Gwir Gymru – *Rachael Banner, Nigel Bull, Michael Crouch*

Y DG Undeb sy'n Newid – *Cynog Dafis, Emyr Lewis*

Swyddfa Archwilio Cymru – *Gillian Body, Archwilydd Cyffredinol Cynorthwyol*

Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru – *Phil Fiander, Cyfarwyddwr Rhaglenni*

Swyddfa Cymru – *Geth Williams, Dirprwy Gyfarwyddwr, y Cyfansoddiad a Gwasanaethau Corfforaethol*

Ymddiriedolaeth Prawf Cymru – *Sarah Payne, Prif Weithredwr a darpar-Gyfarwyddwr Gwasanaeth Cenedlaethol Rheoli Troseddwyr Cymru; Ian Barrow, Cyfarwyddwr Gweithrediadau*

Grŵp Astudio Cymru y Grŵp Astudio Seneddol – *yr Athro Laura McAllister*

Cyngres Undebau Llafur Cymru (TUC Cymru) – *Martin Mansfield, Ysgrifennydd Cyffredinol*

Pwyllgor Cymreig y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd – *Gavin McLeod, Ysgrifennydd*

Llywodraeth Cymru – *Y Gwir Anrh Carwyn Jones AC, Prif Weinidog Cymru; Syr Derek Jones CB, Ysgrifennydd Parhaol; y Dr Hugh Rawlings CB, Cyfarwyddwr Materion Cyfansoddiadol a Chysylltiadau Rhynglywodraethol*

Comisiynydd y Gymraeg – *Meri Huws, Comisiynydd y Gymraeg; Dr Tomos Dafydd, Uwch Swyddog Polisi*

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru – *Naomi Alleyne, Cyfarwyddwr Cydraddoldebau a Chyfiawnder Cymdeithasol; Jon Rae, Cyfarwyddwr Adnoddau*

Coleg Nyrso Brenhinol Cymru – *Peter Meredith-Smith, Cyfarwyddwr Cyswllt (Cysylltiadau Cyflogaeth); Martin Semple, Cyfarwyddwr Cyswllt (Ymarfer Proffesiynol)*

Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid Cymru – *Dusty Kennedy, Pennaeth Bwrdd Cyfiawnder Ieuencid Cymru*

## **Unigolion**

Yr Athro Stuart Cole CBE, Athro Trafnidiaeth, Prifysgol De Cymru

Y Dr Richard Cowell, Ysgol Cynllunio a Daearyddiaeth Caerdydd, Prifysgol Caerdydd

Philip Davies, cyn Gwnsler Seneddol

Sir Roderick Evans, Cyn Farnwr yr Uchel Lys a Barnwr Llywyddol Cymru

James Foreman-Peck, Athro Economeg, Prifysgol Caerdydd

Yr Athro Jim Gallagher, cyn Gyfarwyddwr Cyffredinol Datganoli, Llywodraeth y Deyrnas Unedig

Sir Nigel Hamilton, cyn Bennaeth Gwasanaeth Sifil Gogledd Iwerddon

Yr Athro John Harries, cyn Brif Swyddog Gwyddonol Llywodraeth Cymru

Simon Humphreys, Prif Arolygydd, Gwasanaethau Corfforaethol Heddlu Gogledd Cymru (ar ran Cymdeithas Prif Arolygwyr Cymru a Lloegr)

Yr Athro Martin Innes, Cyfarwyddwr Sefydliad Prifysgol Caerdydd ar Wyddorau'r Heddlu

Sir Bob Kerslake KCB, Pennaeth y Gwasanaeth Sifil

Alun Michael, Comisiynydd yr Heddlu a Throseddu, De Cymru

Yr Athro Rod Morgan, Athro Emeritws, Prifysgol Bryste

Ann Sherlock, Darlithydd, Adran y Gyfraith a Throseddeg, Prifysgol Aberystwyth

Yr Athro Alan Trench, Prifysgol Ulster

Yr Athro Thomas Glyn Watkin

Huw Williams, Partner, Geldards

Yr Athro John Williams, Athro'r Gyfraith, Prifysgol Aberystwyth

Yr Athro Daniel Wincott, Athro'r Gyfraith, Prifysgol Caerdydd a Chyd-gadeirydd Canolfan Llywodraethiant Cymru

### ***Seminarau Arbenigol***

*Darlledu: Prifysgol Caerdydd - 21 Mai 2013*

- Yr Athro Justin Lewis, Athro Cyfathrebu, Prifysgol Caerdydd (Cadeirydd)
- Yr Athro Ian Hargreaves, Athro'r Economi Ddigidol, Prifysgol Caerdydd
- Yr Athro Richard Sambrook, Cyfarwyddwr y Ganolfan Newyddiaduraeth, Prifysgol Caerdydd
- Geraint Talfan-Davies OBE, cyn Reolwr BBC Cymru
- Glyn Mathias, Aelod Cymru ar Fwrdd Cynnwys, Ofcom

*Trafnidiaeth: Prifysgol De Cymru - 23 Mai 2013*

- Yr Athro Stuart Cole CBE, Athro Trafnidiaeth, Prifysgol De Cymru (Cadeirydd)
- Martin Buckle, Ysgrifennydd a Rheolwr Rhaglenni, Cynghrair Trafnidiaeth De Ddwyrain Cymru (SEWTA)
- Martin Evans, Cadeirydd, Sefydliad Siartredig Logisteg a Thrafnidiaeth (UK) Cymru
- Matt Hemsley, Cynghorydd Polisi a Chyfyngau, Sustrans
- Nick Jones, Comisiynydd Traffig Cymru a Gorllewin Canolbarth Lloegr
- Michael Whittaker, Cydlynnydd, Taith

*Economi: Prifysgol Glyndŵr – 4 Mehefin 2013*

- Dr Arnaz (Ben) Binsardi (Cadeirydd) a'i gydweithwyr, Prifysgol Glyndŵr
- Yr Athro David Blackaby, Athro Economeg, Prifysgol Abertawe
- Y Dr Andrew Crawley, Ysgol Fusnes Caerdydd
- Y Cynghorydd Bob Dutton, Cynghrair Mersi a'r Ddyfrdwy
- Charlie Seward, Cynghrair Mersi a'r Ddyfrdwy
- Y Cynghorydd Neil Rogers Bwrdd Uchelgais Economaidd Gogledd Cymru



*Plismona Prifysgol Bangor – 5 Mehefin 2013*

- Dr Martina Feilzer, Uwch Ddarlithydd Troseddeg a Chyfiawnder Troseddol, Prifysgol Bangor (Cadeirydd)
- Dr Stefan Machura, Uwch Ddarlithydd Troseddeg a Chyfiawnder Troseddol, Prifysgol Bangor
- Ann McLaren, Darlithydd yn y Gyfraith, Troseddeg a Chyfiawnder Troseddol, Prifysgol Bangor
- Christopher Salmon, Comisiynydd yr Heddlu a Throseddu, Dyfed Powys
- Katherine Williams, Adran y Gyfraith a Throseddeg, Prifysgol Aberystwyth

*Modelau Datganoli: Prifysgol Aberystwyth - 25 Mehefin 2013*

- Mr David Dixon, Ysgol y Gyfraith Caerdydd
- Y Dr Catrin Fflur Huws, Adran y Gyfraith, Prifysgol Aberystwyth
- Yr Athro R. Gwynedd Parry, Ysgol y Gyfraith Abertawe

*Adnoddau Naturiol: Canolfan Arloesedd y Bont, Doc Penfro – 26 Mehefin 2013*

- Alec Don, Prif Weithredwr, Porthladd Aberdaugleddau
- Llywelyn Rhys, Dirprwy Gyfarwyddwr, RenewableUK Cymru
- Ted Sangster, Menter Busnes Sir Benfro
- Dr Stevie Upton, Cydymaith Ymchwil Anrhydeddus, Canolfan Llywodraethiant Cymru
- Dr Roisin Willmott, Cyfarwyddwr Cenedlaethol, Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol Cymru

*Y System Cyfiawnder: Prifysgol Abertawe - 27 Mehefin 201*

- Yr Athro Timothy Jones, Athro Cyfraith Gyhoeddus, Prifysgol Abertawe (Cadeirydd)
- Andrew Clemes, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Abertawe
- Yr Athro Mike Maguire, Athro Emeritws Troseddeg a Chyfiawnder Troseddol, Prifysgol Caerdydd
- Yr Athro Peter Raynor, Athro Troseddeg a Chyfiawnder Troseddol, Prifysgol Abertawe
- Winston Roddick CB CF, Comisiynydd yr Heddlu a Throseddu, Gogledd Cymru

# Atodiad C - Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006

## SCHEDULE 7

### ACTS OF THE ASSEMBLY

Section 108

#### Part 1

#### Subjects

#### *Agriculture, forestry, animals, plants and rural development*

1

Agriculture. Horticulture. Forestry. Fisheries and fishing. Animal health and welfare. Plant health. Plant varieties and seeds. Rural development.

In this Part of this Schedule “animal” means--

- (a) all mammals apart from humans, and
- (b) all animals other than mammals;

and related expressions are to be construed accordingly.

*Exceptions--*

Hunting with dogs.

Regulation of scientific or other experimental procedures on animals.

Import and export control, and regulation of movement, of animals, plants and other things, apart from (but subject to provision made by or by virtue of any Act of Parliament relating to the control of imports or exports)--

(a) the movement into and out of, and within, Wales of animals, animal products, [. . .] plants, plant products and other things related to them for the purposes of protecting human, animal (or plant) health, animal welfare or the environment or observing or implementing obligations under the Common Agricultural Policy, and

(b) the movement into and out of, and within, Wales of animal feedstuff. . . fertilisers and pesticides (or things treated by virtue of any enactment as pesticides) for the purposes of protecting human, animal (or plant) health or the environment.

Authorisations of veterinary medicines and medicinal products.

## ***Ancient monuments and historic buildings***

2

Archaeological remains. Ancient monuments. Buildings and places of historical or architectural interest. Historic wrecks.

## ***Culture***

3

Arts and crafts. Museums and galleries. Libraries. Archives and historical records. Cultural activities and projects.

*Exceptions--*

Public lending right.

Broadcasting.

Classification of films, and video recordings.

Government indemnities for objects on loan.

Payments to Her Majesty's Revenue and Customs in respect of property accepted in satisfaction of tax, apart from property in which there is a Welsh national interest.

## ***Economic development***

4

Economic regeneration and development, including social development of communities, reclamation of derelict land and improvement of the environment. Promotion of business and competitiveness.

*Exceptions--*

Fiscal, economic and monetary policy and regulation of international trade.

Regulation of anti-competitive practices and agreements, abuse of dominant position and monopolies and mergers.

Intellectual property, apart from plant varieties.

Creation, operation, regulation and dissolution of types of business association.

Insolvency.

Product standards, safety and liability, apart from in relation to food (including packaging and other materials which come into contact with food), agricultural and horticultural products, animals and animal products, seeds, fertilisers and pesticides (and things treated by virtue of any enactment as pesticides).

Consumer protection, including the sale and supply of goods to consumers, consumer guarantees, hire purchase, trade descriptions, advertising and price indications, apart from in relation to food (including packaging and other materials which come into contact with food), agricultural and horticultural products, animals and animal products, seeds, fertilisers and pesticides (and things treated by virtue of any enactment as pesticides).

Financial services, including investment business, banking and deposit-taking, collective investment schemes and insurance.

Occupational and personal pension schemes (including schemes which make provision for compensation for loss of office or employment, compensation for loss or diminution of emoluments, or benefits in respect of death or incapacity resulting from injury or disease), apart from schemes for or in respect of Assembly members, the First Minister, Welsh Ministers appointed under section 48, the Counsel General or Deputy Welsh Ministers (and schemes for or in respect of members of local authorities).

Financial markets, including listing and public offers of securities and investments, transfers of securities, insider dealing and money laundering.

Telecommunications, wireless telegraphy (including electromagnetic disturbance), internet services and electronic encryption.

Postal services, post offices and the Post Office, apart from financial assistance for the provision of services (other than postal services and services relating to money or postal orders) to be provided from public post offices.

Generation, transmission, distribution and supply of electricity.

Energy conservation, apart from the encouragement of energy efficiency otherwise than by prohibition or regulation.

Coal, including mining and subsidence, apart from land restoration and other environmental matters.

Oil and gas.

Nuclear energy and nuclear installations--

(a) including nuclear safety and liability for nuclear occurrences;

(b) but not including disposal of very low level radioactive waste moved from a site requiring a nuclear site licence.

Units and standards of weights and measurement and the regulation of trade so far as involving weighing, measuring and quantities.

Industrial Development Advisory Board.

### ***Education and training***

5

Education, vocational, social and physical training and the careers service. Promotion of advancement and application of knowledge.

*Exception--*

Research Councils.

## ***Environment***

6

Environmental protection, including pollution, nuisances and hazardous substances. Prevention, reduction, collection, management, treatment and disposal of waste. Land drainage and land improvement. Countryside and open spaces (including the designation and regulation of national parks and areas of outstanding natural beauty). Nature conservation and sites of special scientific interest. Protection of natural habitats, coast and marine environment (including seabed). Biodiversity. Genetically modified organisms. Smallholdings and allotments. Common land. Town and village greens. Burial and cremation, (except coroners' functions).

## ***Fire and rescue services and fire safety***

7

Fire and rescue services. Provision of automatic fire suppression systems in newly constructed and newly converted residential premises. Promotion of fire safety otherwise than by prohibition or regulation.

## ***Food***

8

Food and food products. Food safety (including packaging and other materials which come into contact with food). Protection of interests of consumers in relation to food.

"Food" includes drink.

## ***Health and health services***

9

Promotion of health. Prevention, treatment and alleviation of disease, illness, injury, disability and mental disorder. Control of disease. Family planning. Provision of health services, including medical, dental, ophthalmic, pharmaceutical and ancillary services and facilities. Clinical governance and standards of health care. Organisation and funding of national health service.

*Exceptions--*

Abortion.

Human genetics, human fertilisation, human embryology, surrogacy arrangements.

Xenotransplantation.

Regulation of health professionals (including persons dispensing hearing aids).

Poisons.

Misuse of and dealing in drugs.

Human medicines and medicinal products, including authorisations for use and regulation of prices.

Standards for, and testing of, biological substances (that is, substances the purity or potency of which cannot be adequately tested by chemical means).

Vaccine damage payments.

Welfare foods.

Health and Safety Executive and Employment Medical Advisory Service and provision made by health and safety regulations.

### ***Highways and transport***

**10**

Highways, including bridges and tunnels. Streetworks. Traffic management and regulation. Transport facilities and services.

*Exceptions--*

Registration of local bus services, and the application and enforcement of traffic regulation conditions in relation to those services.

Road freight transport services, including goods vehicles operating licensing.

Regulation of the construction and equipment of motor vehicles and trailers, and regulation of the use of motor vehicles and trailers on roads, apart from--

(a) any such regulation which--

(i) relates to schemes for imposing charges in respect of the use or keeping of vehicles on Welsh trunk roads ("trunk road charging schemes"), or

(ii) relates to the descriptions of motor vehicles and trailers which may be used under arrangements for persons to travel to and from the places where they receive education or training, unless the regulation is the setting of technical standards for construction or equipment of motor vehicles or trailers which differ from the standards that would or might otherwise apply to them; and

(b) regulation of the use of motor vehicles and trailers carrying animals for the purpose of protecting human, animal or plant health, animal welfare or the environment.

Road traffic offences.

Driver licensing.

Driving instruction.

Insurance of motor vehicles.

Drivers' hours.

Traffic regulation on special roads, apart from regulation relating to trunk road charging schemes.

Pedestrian crossings.

Traffic signs, apart from the placing and maintenance of traffic signs relating to trunk road charging schemes.

Speed limits.

International road transport services for passengers.

Public service vehicle operator licensing.



Documents relating to vehicles and drivers for purposes of travel abroad and vehicles brought temporarily into Wales by persons resident outside the United Kingdom.

Vehicle excise duty and vehicle registration.

Provision and regulation of railway services, apart from financial assistance which--

- (a) does not relate to the carriage of goods,
- (b) is not made in connection with a railway administration order, and
- (c) is not made in connection with Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council on public passenger transport services by rail and by road].

Transport security, apart from regulation relating to the carriage of adults who supervise persons travelling to and from the places where they receive education or training.

Railway heritage.

Aviation, air transport, airports and aerodromes, apart from--

- (a) financial assistance to providers or proposed providers of air transport services or airport facilities or services,
- (b) strategies by the Welsh Ministers or local or other public authorities about provision of air services, and
- (c) regulation of use of aircraft carrying animals for the purposes of protecting human, animal (or plant health), animal welfare or the environment.

Shipping, apart from--

- (a) financial assistance for shipping services to, from or within Wales, and
- (b) regulation of use of vessels carrying animals for (the purposes of protecting human, animal or plant health), animal welfare or the environment.

Navigational rights and freedoms, apart from regulation of works which may obstruct or endanger navigation.

Technical and safety standards of vessels.

Harbours, docks, piers and boatslips, apart from--

- (a) those used or required wholly or mainly for the fishing industry, for recreation, or for communication between places in Wales (or for two or more of those purposes), and
- (b) regulation for the purposes of protecting human, animal (or plant) health, animal welfare or the environment.

Carriage of dangerous goods (including transport of radioactive material).

Technical specifications for fuel for use in internal combustion engines.

## ***Housing***

**11**

Housing. Housing finance except schemes supported from central or local funds which provide assistance for social security purposes to or in respect of individuals by way of benefits. Encouragement of home energy efficiency and conservation, otherwise than by prohibition or regulation. Regulation of rent. Homelessness. Residential caravans and mobile homes.

## ***Local government***

**12**

Constitution, structure and areas of local authorities. Electoral arrangements for local authorities. Powers and duties of local authorities and their members and officers. Local government finance.

“Local authorities” does not include police authorities [police and crime commissioners].

*Exceptions--*

Local government franchise.

Electoral registration and administration.

Registration of births, marriages, civil partnerships and deaths.

Licensing of sale and supply of alcohol, provision of entertainment and late night refreshment.

Anti-social behaviour orders.

Local land charges, apart from fees.

Sunday trading.

Provision of advice and assistance overseas by local authorities in connection with carrying on there of local government activities.

## ***National Assembly for Wales***

**13**

Complaints about Assembly members (including provision for and about an office or body for investigating such complaints and reporting outcome of investigations). Assembly Commission. Salaries, allowances, pensions and gratuities for and in respect of Assembly members, the First Minister, Welsh Ministers appointed under section 48, the Counsel General and Deputy Welsh Ministers. Register of interests of Assembly members and the Counsel General. Meaning of Welsh words and phrases in Assembly Measures and Acts of the Assembly, in subordinate legislation made under Assembly Measures and Acts of the Assembly and in other subordinate legislation if made by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General. Private legislation in the Assembly. Financial assistance for political groups to which Assembly members belong. The Welsh Seal. Arrangements for the printing of Acts of the Assembly, of subordinate legislation made under Assembly Measures and Acts of the Assembly and of other subordinate legislation if made by the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General.

## ***Public administration***

**14**

Public Services Ombudsman for Wales. Auditor General for Wales. Audit, examination, regulation and inspection of auditable public authorities. Inquiries [in respect of matters in relation to which the Welsh Ministers, the First Minister or the Counsel General exercise functions]. Equal opportunities in relation to equal opportunity public authorities. Access to information held by open access public authorities.

The following are “auditable public authorities” and “equal opportunity public authorities”--

- (a) the Assembly,
- (b) the Assembly Commission,
- (c) the Welsh Assembly Government,
- (d) persons who exercise functions of a public nature and in respect of whom the Welsh Ministers exercise functions,
- (e) persons who exercise functions of a public nature and at least half of the cost of whose functions in relation to Wales are funded (directly or indirectly) by the Welsh Ministers, and
- (f) persons established by enactment and having power to issue a precept or levy.

The following are “open access public authorities”--

- (a) the Assembly,
- (b) the Assembly Commission,
- (c) the Welsh Assembly Government, and
- (d) authorities which are Welsh public authorities, within the meaning of the Freedom of Information Act 2000 (c 36).

*Exception--*

Regulation of the profession of auditor.

### ***Social welfare***

**15**

Social welfare including social services. Protection and well-being of children (including adoption and fostering) and of young adults. Care of children, young adults, vulnerable persons and older persons, including care standards. Badges for display on motor vehicles used by disabled persons.

*Exceptions--*

Child support.

Child trust funds, apart from subscriptions to such funds by--

- (a) a county council or county borough council in Wales, or
- (b) the Welsh Ministers.

Tax credits.

Child benefit and guardian’s allowance.

Social security.

Independent Living Funds.

Motability.

Intercountry adoption, apart from adoption agencies and their functions, and functions of “the Central Authority” under the Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in respect of Intercountry Adoption.

The Children's Commissioner (established under the Children Act 2004 (c 31)).

Family law and proceedings, apart from--

- (a) welfare advice to courts, representation and provision of information, advice and other support to children ordinarily resident in Wales and their families, and
- (b) Welsh family proceedings officers.

### ***Sport and recreation***

**16**

Sport and recreational activities.

Exception--

Betting, gaming and lotteries.

### ***Tourism***

**17**

Tourism.

### ***Town and country planning***

**18**

Town and country planning, including listed buildings (and conservation areas). Caravan sites. Spatial planning. Mineral workings. Urban development. New towns. Protection of visual amenity.

*Exception--*

Development consent under the Planning Act 2008.

### ***Water and flood defence***

**19**

Water supply, water resources management (including reservoirs), water quality and representation of consumers of water and sewerage services. Flood risk management and coastal protection.

*Exceptions--*

Appointment and regulation of any water undertaker whose area is not wholly or mainly in Wales.

Licensing and regulation of any licensed water supplier within the meaning of the Water Industry Act 1991 (c 56), apart from regulation in relation to licensed activities using the supply system of a water undertaker whose area is wholly or mainly in Wales.

## Welsh language

20

Welsh language

*Exception--*

Use of the Welsh language in courts.

## Part 2

### General Restrictions

#### *Functions of a Minister of the Crown*

1

(1) A provision of an Act of the Assembly cannot remove or modify, or confer power by subordinate legislation to remove or modify, any pre-commencement function of a Minister of the Crown.

(2) A provision of an Act of the Assembly cannot confer or impose, or confer power by subordinate legislation to confer or impose, any function on a Minister of the Crown.

(3) In this Schedule “pre-commencement function” means a function which is exercisable by a Minister of the Crown before the day on which the Assembly Act provisions come into force.

#### *Enactments other than this Act*

2

(1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, any of the provisions listed in the Table below--

TABLE

<i>Enactment</i>	<i>Provisions protected from modification</i>
European Communities Act 1972 (c 68)	The whole Act
Data Protection Act 1998 (c 29)	The whole Act
Government of Wales Act 1998 (c 38)	Sections 144(7), 145, 145A and 146A(1)
Human Rights Act 1998 (c 42)	The whole Act
Civil Contingencies Act 2004 (c 36)	The whole Act
Re-Use of Public Sector Information Regulations 2005 (SI 2005/1505)	The whole set of Regulations

(2) Sub-paragraph (1) does not apply to any provision making modifications, or conferring power by subordinate legislation to make modifications, of section 31(6) of the Data Protection

Act 1998 so that it applies to complaints under an enactment relating to the provision of redress for negligence in connection with the diagnosis of illness or the care or treatment of any patient (in Wales or elsewhere) as part of the health service in Wales.]

(3) Sub-paragraph (1), so far as it applies in relation to sections 145, 145A and 146A(1) of the Government of Wales Act 1998, does not apply to a provision to which sub-paragraph (4) applies.

(4) This sub-paragraph applies to a provision of an Act of the Assembly which--

(a) is a provision relating to the oversight or supervision of the Auditor General or of the exercise of the Auditor General's functions,

(b) provides for the enforcement of a provision falling within paragraph (a) or is otherwise appropriate for making such a provision effective, or

(c) is otherwise incidental to, or consequential on, such a provision.]

### 3

A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, any provision of an Act of Parliament other than this Act which requires sums required for the repayment of, or the payment of interest on, amounts borrowed by the Welsh Ministers to be charged on the Welsh Consolidated Fund.

### 4

A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, any functions of the Comptroller and Auditor General or the National Audit Office.

## ***This Act***

### 5

(1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, provisions contained in this Act.

(2) Sub-paragraph (1) does not apply to the following provisions--

(a) sections 20, 22, 24, 35(1), 36(1) to (5) and (7) to (11), 53, 54, 78, 146, 147, 148 and 156(2) to (5);

(b) paragraph 8(3) of Schedule 2;

[(c) any provision of Schedule 8, other than paragraphs 1(1) to (3), 2(2) to (4) and 3.

(3) Sub-paragraph (1) does not apply to any provision--

(a) making modifications of so much of any enactment as is modified by this Act, or

(b) repealing so much of any provision of this Act as amends any enactment, if the provision ceases to have effect in consequence of any provision of, or made under, an Act of the Assembly.



(4) Sub-paragraph (1) does not apply in relation to a provision to which paragraph 2(4) applies.

(5) But, subject to sub-paragraph (6), a provision to which paragraph 2(4) applies cannot modify, or confer power by subordinate legislation to modify, paragraph 3 of Schedule 8.

(6) Sub-paragraph (5) does not prevent the conferral of functions on a committee of the Assembly that--

(a) does not consist of or include any of the following persons--

(i) the First Minister or any person designated to exercise functions of the First Minister,

(ii) a Welsh Minister appointed under section 48,

(iii) the Counsel General or any person designated to exercise the functions of the Counsel General, or

(iv) a Deputy Welsh Minister, and

(b) is not chaired by an Assembly member who is a member of a political group with an executive role.

## **Part 3**

### **Exceptions from Part 2**

#### ***Functions of Ministers of the Crown***

**6**

(1) Part 2 does not prevent a provision of an Act of the Assembly removing or modifying, or conferring power by subordinate legislation to remove or modify, any pre-commencement function of a Minister of the Crown if--

(a) the Secretary of State consents to the provision, or

(b) the provision is incidental to, or consequential on, any other provision contained in the Act of the Assembly.

(2) Part 2 does not prevent a provision of an Act of the Assembly conferring or imposing, or conferring power by subordinate legislation to confer or impose, any function on a Minister of the Crown if the Secretary of State consents to the provision.

#### ***Comptroller and Auditor General and National Audit Office***

**7**

Part 2 does not prevent a provision of an Act of the Assembly modifying, or conferring power by subordinate legislation to modify, any enactment relating to the Comptroller and Auditor General [or the National Audit Office] if the Secretary of State consents to the provision.

### ***Restatement***

**8**

Part 2 does not prevent an Act of the Assembly--

(a) restating the law (or restating it with such modifications as are not prevented by that Part), or

(b) repealing or revoking any spent enactment,

or conferring power by subordinate legislation to do so.

### ***Subordinate legislation***

**9**

Part 2 does not prevent an Act of the Assembly making modifications of, or conferring power by subordinate legislation to make modifications of, an enactment for or in connection with any of the following purposes--

(a) making different provision about the document by which a power to make, confirm or approve subordinate legislation is to be exercised,

(b) making provision (or no provision) for the procedure, in relation to the Assembly, to which legislation made in the exercise of such a power (or the instrument or other document in which it is contained) is to be subject, and

(c) applying any enactment comprised in or made under an Act of the Assembly relating to the documents by which such powers may be exercised.

# Llyfryddiaeth

Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan (2009)

Bogdanor, V (2009): *The New British Constitution*

Commission on Scottish Devolution (June 2009): *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*

Commission on a Bill of Rights (2012): *A UK Bill of Rights? The Choice Before Us*

Credo Business Consulting LLP ar y cyd â'r ymgyrch dros Well Trafnidiaeth (2013): *The Effectiveness of the Rail Network across Great Britain: a Comparative Analysis.*

Davies, J A (2007): *A History of Wales*

Yr Adran Ynni a Newid Hinsawdd (2012): Llywodraeth y Deyrnas Unedig, Adran Ynni a Newid Hinsawdd (Rhag 2012) *Electricity generation and supply figures*

Gwefan GOV.UK (2013): *Guidance on Devolution - Devolution coordinator contact details*

Gwefan GOV.UK (2013): *Ysgrifennydd Cymru yn rhoi araith 'Wales in the Continuing Union'*

Trysorlys EM (2010): *Datganiad Polisi Ariannu*

Trysorlys EM (2013): *Dadansoddiadau Ystadegol o Wariant Cyhoeddus*

Y Swyddfa Gartref (2013): *The Police Grant Report (England and Wales) 2013/14*

Comisiwn Annibynnol yr Heddlu (2013): *Policing for a Better Britain*

Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus (2012): *The dog that finally barked: England as an emerging political community, Llundain:*

Cydbwyllgor y Gweinidogion (2012): *Adroddiad Blynyddol 2011 -12*

Leyland, P (2012): *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*

Majeed, Watts a Brown (2006): *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*

Mitchell, J (2011): *Devolution in the UK*

Y Weinyddiaeth Cyfiawnder (2013): *Youth Justice Statistics 2011/12 England and Wales*

Morgan, R (2009): *Report to the Welsh Assembly Government on the question of Devolution of Youth Justice Responsibilities.*

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2013): *Dyfodol Masnachfaint Rheilffyrdd Cymru a'r Gororau*

Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2012): *Ymchwiliad i awdurdodaeth ar wahân i Gymru*

Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2012): *Ymchwiliad i Roi Pwerau i Weiniogion Cymru yn Neddfau'r Deyrnas Unedig*

Cynulliad Cenedlaethol Cymru (2013): *Dyfodol Masnachfaint Rheilffyrdd Cymru a'r Gororau*

Swyddfa Archwilio Cymru (2012): *Healthcare across the UK: A comparison of the NHS in England, Scotland, Wales and Northern Ireland*

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol. (2012): *2011/12 Crime Survey for England and Wales*.

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol. (2012): *2011 Annual Survey of Hours and Earnings (based on SOC 2010)*.

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol. (2013): *Regional Gross Disposable Household Income (GDHI) 2011*.

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol. (2013): *Regional Gross Value Added (Income Approach)*.

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol. (2013): *Labour Force Survey*.

Y Swyddfa Ystadegau Gwladol. (2013): *Regional and Country Profiles*

Rawlings, R (2005): *Devolution, Law Making and the Constitution*

Gwefan Cynghorau Ymchwil y Deyrnas Unedig (2013): *Research Funding Across the UK*

Reform Scotland (2011): *Devolution plus*

Comisiwn Richard (2004): *Comisiwn ar bwerau a threfniadau etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru*

Swyddfa'r Alban (2010): *Strengthening Scotland's Future*

Scully, R (2013): *Elections in Wales blog*.

Trench, A (2013): *Devolution Matters*

Y DG Undeb sy'n Newid (2013): *Mae Maint yn Cyfrif: Gwneud y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy effeithiol (a phapurau ymchwil eraill )*

Llywodraeth y Deyrnas Unedig (2013): *Government Response to the House of Commons Political and Constitutional Reform Committee Fourth Report of Session 2012-13: Do we need a constitutional convention for the UK?*

Llywodraeth y Deyrnas Unedig (2010): *Strengthening Scotland's Future*

Goruchaf Lys y Deyrnas Unedig (2012): *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012 - Reference by the Attorney General for England and Wales UKSC 53*

Swyddfa Cymru (2006): *Deddf Llywodraeth Cymru*

Swyddfa Cymru (2013): *Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon 2012-13*

Swyddfa Cymru (2013): *Grymuso a Chyfrifoldeb: Datganoli pwerau ariannol i Gymru*

Pwyllgor Materion Cymreig (2005): *Papur Gwyn y Llywodraeth: Trefn Lywodraethu Well i Gymru*

Pwyllgor Materion Cymreig (2010): *Wales and Whitehall*

Pwyllgor Materion Cymreig (2010): *Cross-border provision of public services for Wales: follow-up*

Pwyllgor Materion Cymreig (2010): *The proposed amendment of Schedule 7 to the Government of Wales Act 2006*

Pwyllgor Materion Cymreig (2013): *The Work Programme in Wales*

Llywodraeth Cymru (Rhag 2013): *Cynllunio Cadarnhaol: Cynigion i ddiwygio'r system gynllunio yng Nghymru*

Llywodraeth Cymru (2012): *Adroddiad Cynnydd ar y Rhaglen Lywodraethu*

Y Swyddfa Gymreig (1997): *Llais dros Gymru: Cynigion y Llywodraeth ar gyfer Cynulliad Cymreig*

Williams, C (2003): *Britain's police forces: forever removed from democratic control?*

Wyn Jones, R a Scully, R (2012): *Wales Says Yes: Devolution and the 2011 Welsh Referendum (2012)*

Wyn Jones, R ac eraill (2013): *England and its two Unions: The anatomy of a nation and its discontents*





**Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru**

1 Pwynt Caspian,  
Bae Caerdydd,  
Caerdydd,  
CF10 4DQ

<http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk>  
<http://comisiwnarddatganoliyngnghymru.independent.gov.uk>