Pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru:
materion a chwestiynau i ymgynghori arnynt

Y Cefndir

Cafodd y Comisiwn ei benodi ym mis Gorffennaf 2002. Ei swyddogaeth yw llunio adroddiad annibynnol erbyn diwedd 2003. Bydd yr adroddiad hwn yn cyfrannu at benderfyniadau ar ddyfodol y Cynulliad Cenedlaethol a'r ffordd y caiff Cymru ei llywodraethu yn y dyfodol.

Wrth baratoi ein hadroddiad hoffem fanteisio ar gael safbwyntiau a phrofiad cymaint o bobl a sefydliadau ag sy'n bosibl, yn arbennig o Gymru, ond hefyd o wledydd eraill.

Fel cam cyntaf hoffwn eich gwahodd i anfon datganiad ysgrifenedig o'ch safbwyntiau - hwyrach y byddwn am ystyried y rhain faes o law mewn cyfarfodydd gyda chi.

Mae dwy elfen wahanol i Gylch Gorchwyl y Comisiwn, sef:

1. pwerau a
2. threfniadau etholiadol

Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Mae'r ymgynghoriad hwn yn ymwneud â'r cyntaf ohonynt - bydd y Comisiwn yn cyhoeddi papur arall i fynd i'r afael â materion etholiadol.

Bwriad y cwestiynau a nodir isod yw helpu'r rhai sy'n cymryd rhan i fynegi eu barn ar y materion, ond y nod yw peidio â chyfyngu ar y drafodaeth. Os oes unrhyw faterion eraill y teimlwch sy'n berthnasol i'r Cylch Gorchwyl ac y dylai'r Comisiwn eu hystyried, mae croeso i chi eu cynnwys yn eich ateb.

crc comisiwn richard commission

Pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru: materion a chwestiynau i ymgynghori arnynt

Tachwedd 2002

Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Aelodau'r Comisiwn

Cadeirydd: Y Gwir Anrh Arglwydd Richard o Rydaman CF: Gynt yn Arweinydd Tŷ'r Arglwyddi, Comisiynydd y GEE, Aelod Seneddol a Llysgennad y DU i'r Cenhedloedd Unedig.

Eira Davies: Yn dod o Wrecsam, Rheolwr Gyfarwyddwr ar fusnes cyhoeddi ar y we. Aelod o Fwrdd S4C a Choleg Llandrillo Cymru.

Tom Jones: Ffermwr o'r Trallwng, Powys. Cadeirydd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, aelod o Gyngor Cefn Gwlad Cymru, a Chadeirydd Ymddiriedolaeth Elusennol Stadiwm y Mileniwm.

Dr Laura McAllister: Uwch Ddarlithydd mewn Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Gwleidyddiaeth, Ysgol Reolaeth, Prifysgol Lerpwl. Mae'n dod o Ben-y-bont ar Ogwr ac yn byw yn Lerpwl.

Peter Price: Aelod o Senedd Ewrop. Aelod o Gomisiwn Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol. Cyfreithiwr, Cadeirydd rhan amser y Tribiwnlys Cyflogaeth. Yn byw yng Nghaerdydd.

Ted Rowlands: Gynt yn AS Merthyr Tudful a Rhymni a Gogledd Caerdydd, Gweinidog yn y Swyddfa Gymreig a Gweinidog yn y Swyddfa Dramor. Mae'n byw yn Sir Gaerfyrddin.

Vivienne Sugar: Ymgynghorydd Llywodraeth Leol, cyn Brif Weithredwr Dinas a Sir Abertawe. Yn byw yn Abertawe.

Huw Thomas: Yn dod o Fae Colwyn. Cyfarwyddwr Cwmni Ymgynghori Taro Cyf. a chyn Brif Weithredwr Cyngor Sir Ddinbych. Ymddiriedolwr RNID Cymru, Aelod lleyg o Gyngor Cymdeithas y Cyfreithwyr ac aelod ddefnyddiwr o'r Cyngor Cymorthion Clywed.

Syr Michael Wheeler-Booth KCB: Gynt yn Glerc y Seneddau yn San Steffan. Aelod o'r Comisiwn Brenhinol ar Ddiwygio Tŷ'r Arglwyddi a Chomisiwn Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol. Darlithydd arbennig yng Ngholeg Magdalen, Rhydychen.

Paul Valerio: Arglwydd Faer cyntaf Abertawe yn 1982. Cynghorydd, Dinas Abertawe. Wedi ymddeol o'r busnes teuluol yn y diwydiant arcedau difyrion. Yn byw ym Mhenrhyn Gŵyr.

Dull Gweithredu'r Comisiwn

Mae'r Comisiwn yn awyddus i ddefnyddio dull gweithredu hynod ymarferol, sy'n canolbwyntio ar enghreifftiau manwl o sut y mae pethau'n gweithio ar hyn o bryd a sut y gellid eu gwella. Y bwriad yw seilio ei gasgliadau ar dystiolaeth ymarferol o oblygiadau'r pwerau sydd wedi'u dirprwyo i'r Cynulliad ar hyn o bryd, a byddem yn gwerthfawrogi unrhyw gyfraniadau. I'r perwyl hwn, byddai'n ddefnyddiol gwybod:

- **ym mha ffyrdd ymarferol y mae pwerau'r Cynulliad, neu'r cyfyngiadau ar ei bwerau, yn effeithio arnoch chi, eich sefydliad neu'r bobl yr ydych yn eu gwasanaethu a beth yw'r enghreifftiau gorau o hynny yn eich barn chi?**

A yw pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol yn ddigonol i ddiwallu anghenion Cymru?

Mae Deddf Llywodraeth Cymru 1998 yn darparu math arbennig o ddatganoli gweithredol i Gymru. Mae'r Ddeddf yn rhoi'r grym i'r Cynulliad Cenedlaethol lunio is-ddeddfwriaeth h.y. llunio rheolau a rheoliadau a gweithredu ar benderfyniadau. Ond rhaid i'r rhain ddod o fewn y cwmpas a'r cyfeiriad polisi a nodir yn y cyfreithiau a gafodd eu pasio gan Senedd San Steffan. Mae'r pŵer i lunio deddfwriaeth sylfaenol yn parhau i fod yn San Steffan h.y. pennu a gweithredu polisïau newydd y mae angen cael cyfreithiau er mwyn eu rhoi mewn grym.

Felly, pan fydd Llywodraeth Cynulliad Cymru eisiau gweld newid yn y cyfreithiau sy'n llywodraethu addysg neu'r gwasanaethau iechyd yng Nghymru, er enghraifft, bydd yn rhaid cael cymeradwyaeth Llywodraeth San Steffan i gynnwys y newidiadau hynny'n ei raglen ddeddfwriaethol, naill ai fel Mesur penodol i Gymru neu fel rhan o Fesur ehangach i Gymru a Lloegr.

Mae hyn yn codi nifer o faterion o egwyddor ynghylch atebolrwydd y Cynulliad a'i allu i lunio a gweithredu polisïau. Bydd y Comisiwn yn ceisio mynd i'r afael â'r materion mewn ffordd ymarferol, er mwyn gweld os yw'r pwerau ffurfiol i lunio cyfreithiau wedi gwneud gwahaniaeth, ac a fyddant yn debygol o wneud gwahaniaeth yn y dyfodol.

Mae'r cylch gorchwyl yn ymwneud ag ehangder a dyfnder y pwerau - h.y. yr ystod o faterion y mae gan y Cynulliad y pŵer i weithredu arnynt, a faint o rym sydd ganddo mewn perthynas â hwy.

Dyma'r cwestiynau i ymgynghori arnynt:

- **a yw Deddf Llywodraeth Cymru yn darparu'r pwerau sydd eu hangen ar y Cynulliad i alluogi iddo weithredu'n effeithiol a bodloni disgwyliadau pobl Cymru?**

- **a ddylid ymestyn, cryfhau neu newid y pwerau ac os felly sut, ac a ddylent gynnwys pwerau i amrywio trethi?**

Strwythur a threfniadau gwaith y Cynulliad Cenedlaethol

O dan Ddeddf Llywodraeth Cymru mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi'i ffurfio i fod yn gorff unigol sy'n cyfuno'r swyddogaethau a ganlyn:

a. cyflwyno polisïau a'u rhoi ar waith drwy gynnig cyfreithiau newydd (y swyddogaeth weithredol)

b. archwilio is-ddeddfwriaethau'n fanwl a'u pasio (y swyddogaeth ddeddfwriaethol).

c. galw'r llywodraeth i gyfrif.

Yn y rhan fwyaf o wledydd a rhanbarthau ledled y byd mae'r swyddogaethau hyn wedi'u rhannu rhwng dau gorff - y Llywodraeth a'r Senedd.

Un o'r manteision a ragwelwyd ar gyfer model y Cynulliad oedd y byddai'n gweithio mewn ffordd lai gwrthdrawiadol na'r modelau Seneddol traddodiadol, ac y byddai'n fwy tryloyw ac atebol. Hefyd byddai'n gallu datblygu consensws ehangach ar sut i weithredu, a hynny drwy ennill cefnogaeth Aelodau o'r holl bleidiau gwleidyddol, er enghraifft, drwy'r Pwyllgorau Pwnc, yn ogystal â grwpiau y tu allan i'r Cynulliad.

Fodd bynnag ers 2001, mae'r Cynulliad wedi mabwysiadu dull gweithredu sy'n debyg i'r model Seneddol, gyda rhaniad clir rhwng rôl yr ochr weithredol (Prif Weinidog Cymru a'r Cabinet) a'r ochr seneddol (Swyddfa'r Llywydd). Yn sgîl newidiadau a gyflwynwyd wrth i Ddeddf Llywodraeth Cymru fynd drwy'r Senedd, bu'n bosibl symud oddi wrth y syniad gwreiddiol o gorff unigol a chytûn.

Mae'r cwestiynau hyn yn ymwneud â'r cysylltiad rhwng hyd a lled pwerau'r Cynulliad a strwythur a threfniadau gweithredu'r Cynulliad:

- **os byddai'r Cynulliad yn cael pwerau cryfach i lunio cyfreithiau, a yw'n anochel y byddai'n rhaid ei ailwampio ar sail y model Seneddol?**

- **os felly, pa newidiadau i'r trefniadau y byddai angen eu gwneud er mwyn cynnal y model hwn a beth fyddai manteision ac anfanteision y newid hwn?**

Y Berthynas rhwng y Cynulliad yng Nghaerdydd a'r Senedd yn San Steffan

Ar hyn o bryd mae'r broses o lunio cyfreithiau wedi'i rannu rhwng y Cynulliad a Senedd San Steffan. Bydd y Senedd yn pasio deddfwriaeth sylfaenol ar gyfer Cymru drwy ymgynghori â'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae Aelodau'r Cynulliad, Aelodau Seneddol a'r Arglwyddi yn cyfrannu at y broses o drafod y cynigion polisi ac o archwilio pob Mesur fesul cymal yn ofalus. I wneud hyn yn effeithiol, rhaid cael trefniadau manwl ar gyfer ymgynghori ac amserlennu, sy'n gallu bod yn gymhleth. Dyma'r cwestiynau i ymgynghori arnynt:

- **pa mor effeithiol fu'r Cynulliad wrth ddylanwadu ar bolisïau Llywodraeth y DU mewn perthynas â Chymru - rhowch enghreifftiau ymarferol sy'n dangos cryfderau a gwendidau'r broses?**

- **beth, mewn egwyddor, yw manteision ac anfanteision proses lunio cyfreithiau sydd wedi'i rhannu rhwng Caerdydd a San Steffan a beth yw cyfraniad Aelodau'r Cynulliad, yr Aelodau Seneddol a'r Arglwyddi?**

- **sut y byddem ar ein hennill neu ar ein colled petai pwerau i wneud newidiadau sylfaenol i bolisïau drwy ddeddfwriaeth sylfaenol yn cael eu trosglwyddo o San Steffan i Gaerdydd?**

- **beth fyddai'r effaith ar fuddiannau Cymru petai rôl Aelodau Seneddol Cymru yn cael ei chyfyngu yn sgîl rhoi pwerau i lunio cyfreithiau sylfaenol i'r Cynulliad Cenedlaethol?**

Rôl Llywodraeth y DU ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru

O dan y trefniadau presennol o rannu'r gwaith o lunio cyfreithiau mae gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru rôl ganolog i ddarparu cyswllt rhwng Caerdydd a San Steffan. Swyddfa Cymru sy'n gyfrifol am oruchwylio buddiannau Cymru yn rhaglen ddeddfwriaethol Llywodraeth y DU, rhoi arweiniad ar Fesurau Cymreig a deddfwriaethau yn Lloegr sy'n effeithio ar Gymru, a Mesurau Cymru a chynrychioli Cymru yng Nghabinet y DU. Byddai'r rôl hon yn newid petai'r cydbwysedd o ran cyfrifoldeb dros lunio cyfreithiau yn symud o San Steffan i Gaerdydd. Y cwestiwn yw

- **beth fyddai'r effaith ar fuddiannau Cymru petai rôl Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn cael ei chyfyngu yn sgîl rhoi pwerau llunio deddfau sylfaenol i'r Cynulliad?**

Y berthynas rhwng y Cynulliad a Whitehall

O dan y model presennol o rannu'r gwaith o lunio deddfau mae llawer iawn yn dibynnu ar y berthynas waith rhwng swyddogion yng Nghaerdydd a Whitehall, yn ogystal â rhwng Aelodau'r Cynulliad ac Aelodau Seneddol sy'n ymwneud â'r gwaith o lunio a gweithredu cyfreithiau sy'n effeithio ar Gymru. Rhaid i swyddogion Llywodraeth y Cynulliad ddeall a dylanwadu ar y ffordd y gall deddfwriaeth sylfaenol newydd effeithio ar Gymru a rhaid i swyddogion yn Whitehall ddeall datganoli a sut y gall eu gweithredoedd effeithio ar Gymru. Bydd y Comisiwn yn edrych ar nifer o astudiaethau achos i weld sut y mae hyn ar waith yn ymarferol. Y cwestiwn i ymgynghori arno yw:

- **sut y byddem ar ein hennill neu ar ein colled petai rhaniad cliriach yn bodoli rhwng Cymru a Lloegr o ran datblygu a gweithredu polisïau?**

Y cyd-destun ariannol

Ar hyn o bryd mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gweithredu o fewn cyfres o drefniadau ariannol sy'n gyffredin i'r holl lywodraethau datganoledig yn y DU. O dan y system hon mae cyllidebau'r Cynulliad a'r cyrff datganoledig eraill yn codi bob blwyddyn yn unol â chodiadau a roddir i'r isadrannau yn Lloegr sydd â chyfrifoldebau tebyg i rai'r Cynulliad. Telir am gostau'r strwythurau datganoledig (y Senedd yn yr Alban a'r Cynulliad yng Nghymru ac yng Ngogledd Iwerddon) allan o'r cyllidebau hynny.

Mae'r trefniadau hyn wedi bod mewn grym ers y 1970au ac maent wedi darparu'r fframwaith ariannol ar gyfer y tri model cwbl wahanol ar gyfer datganoli yn y DU. Byddai'n rhaid cael cymeradwyaeth Llywodraeth y DU a'r tair llywodraeth ddatganoledig cyn newid y trefniadau.

Bydd y Comisiwn yn ymchwilio i ddarganfod yr holl gostau sydd ynghlwm wrth roi mwy o bwerau i'r Cynulliad Cenedlaethol. Gallai hynny gynnwys costau unrhyw Aelodau ychwanegol yn ogystal â'r costau o gryfhau'r swyddogaethau cymorth ac ymchwil.

Y cwestiynau i ymgynghori arnynt hyn o bryd yw:

- **sut y dylem fynd ati i werthuso'r costau a'r manteision o ddefnyddio math gwahanol o ddatganoli yng Nghymru?**

- **pa fanteision y dylid eu cynnwys yn y gwerthusiad hwn a pha werth ddylai fod ynghlwm wrthynt?**

Ffynonellau ariannu

Mewn rhai meysydd polisi mae ansicrwydd ynghylch ffynonellau ariannu mewn perthynas â meysydd lle mae'r cyfrifoldebau datganoledig yn gorgyffwrdd â'r cyfrifoldebau hynny sy'n parhau i fod o dan reolaeth Llywodraeth y DU -

- **a yw hwn yn fater i chi neu'ch sefydliad - os ydyw beth oedd y problemau ymarferol a sut y gallwn eu datrys?**

Cyflwyno tystiolaeth

Dylech anfon ymatebion i'r papur hwn at richard.commission@wales.gsi.gov.uk neu at Ysgrifenydd y Comisiwn yn

Comisiwn Richard
Tŷ Caradog
1-6 Plas Sant Andreas
Caerdydd
CF10 3BE

Byddwn yn ddiolchgar iawn petai'r ymatebion i'r papur yn dod i law cyn diwedd mis Chwefror 2003. Byddai o gymorth petai cymaint o gyfraniadau ag sy'n bosibl yn dod i law cyn y dyddiad hwn, er mwyn inni fedru eu hychwanegu at flaen-raglen y Comisiwn os bydd angen eu trafod ymhellach mewn sesiynau tystiolaeth lafar.

Bydd y dystiolaeth yn cael ei chyhoeddi a bydd ar gael yn ôl y gofyn, oni bai fod cyfranwyr wedi yn y byddai'n well ganddynt i'w tystiolaeth gael ei thrin yn gyfrinachol. Mae gan unigolion a sefydliadau sy'n darparu tystiolaeth ysgrifenedig hawl i gyhoeddi'r dystiolaeth honno eu hunain fel cyfraniad at ddadl gyhoeddus.

Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol y Cynulliad

Cylch Gorchwyl

Roedd dogfen Llywodraeth Cynulliad Cymru *Rhoi Cymru'n Gyntaf* yn cynnwys ymrwymiad i

sefydlu Comisiwn annibynnol i edrych ar bwerau a threfniadau etholiadol y Cynulliad Cenedlaethol er mwyn sicrhau ei fod yn gallu gweithredu er budd pennaf pobl Cymru. Dylai'r arolwg hwn ymchwilio ymysg pethau eraill i ehangu cyfranoldeb yng nghyfansoddiad y Cynulliad, a'r grymoedd perthnasol a ddatganolwyd.

Nodir cylch gwaith manwl y Comisiwn isod.

Pwerau'r Cynulliad

Dylai'r Comisiwn ystyried a yw pwerau presennol y Cynulliad yn ddigonol, gan ystyried yn arbennig

- a yw pwerau'r Cynulliad yn ddigon clir i sicrhau bod y broses o lunio polisïau mor effeithlon â phosibl;
- a yw pwerau'r Cynulliad yn ddigon llydan *(h.y. amrediad y meysydd y mae ganddo reolaeth drostynt)* a dwfn *(h.y. y gallu i newid pethau o fewn y meysydd hynny)* i ganiatáu llunio polisïau integredig a chyson ar faterion lle ceir agenda Gymreig glir ac unigryw;
- a yw'r mecanweithiau ar gyfer llunio polisïau sy'n effeithio ar Gymru ar lefel Llywodraeth y DU, a'r trefniadau ar gyfer sicrhau bod y Cynulliad yn dylanwadu arnynt, yn glir ac yn effeithiol ac, yn arbennig, a ydynt yn unioni unrhyw ddiffygion a ddaeth i'r amlwg mewn perthynas a'r pwynt blaenorol;
- a yw'r rhaniad cyfrifoldebau rhwng y Cynulliad a Llywodraeth y DU yn rhoi cyfyngiadau amhriodol ar y broses o lunio polisïau yn Whitehall, o ran materion y mae'r Cynulliad yn gyfrifol amdanynt ac fel arall.

Dylai'r Comisiwn ystyried goblygiadau ariannol posibl rhoi ei argymhellion ar waith.

Trefniadau etholiadol

Dylai'r Comisiwn ystyried pa mor ddigonol yw trefniadau etholiadol y Cynulliad, gan ystyried yn arbennig

- a yw'r Cynulliad yn ddigon mawr iddo allu gweithredu'n effeithiol o fewn yr wythnos waith arferol, a hynny heb roi pwysau annerbyniol ar Aelodau;
- a yw'r dull o ethol y Cynulliad, gan gynnwys cyfran yr aelodau sy'n cael eu hethol drwy gynrychiolaeth gyfrannol, yn cynrychioli'r holl fuddiannau pwysicaf yng Nghymru yn ddigonol ac yn gywir;
- a fyddai unrhyw newidiadau y gellid eu hargymell o ran pwerau'r Cynulliad yn ei gwneud yn angenrheidiol neu'n ddymunol newid maint y Cynulliad neu'r dull o'i ethol.

Adroddiad

- Dylai'r Comisiwn gyhoeddi adroddiad yn amlinellu ei benderfyniadau, gan gynnwys ei argymhellion ynghylch y materion uchod, erbyn diwedd 2003. Caniateir iddo gyhoeddi adroddiadau neu argymhellion interim fel y gwêl yn dda.

Materion gweithdrefnol

- Ni fydd Llywodraeth Cynulliad Cymru na'r Cynulliad yn ei gyfanrwydd yn dylanwadu ar y Comisiwn mewn unrhyw ffordd. Y Comisiwn fydd yn penderfynu ar ei agenda a'i flaenoriaethau o fewn y cylch gwaith hwn.
- Gall y Comisiwn benderfynu ar ei weithdrefnau ei hun. Rhaid iddo, fodd bynnag:
  - dderbyn tystiolaeth lafar ac/neu ysgrifenedig gan unrhyw un sy'n dymuno ei roi;
  - derbyn tystiolaeth o'r fath yn Gymraeg neu yn Saesneg;
  - cwrdd yn gyhoeddus oni bai fod y sawl sy'n rhoi tystiolaeth yn gofyn am gael cyflwyno ei dystiolaeth yn breifat neu fod y Comisiwn yn penderfynu cwrdd yn breifat, hynny o dan amgylchiadau eithriadol;
  - cyhoeddi adroddiadau achlysurol ar ei waith a'r dystiolaeth a dderbyniwyd.
- Nid oes gan y Comisiwn yr hawl i orfodi unrhyw un i roi tystiolaeth nac i weld unrhyw ddogfen heblaw am y rheini sydd ar gael o dan bolisi'r Cynulliad ar ryddid gwybodaeth neu drefniadau cyfatebol.

Ysgrifenyddiaeth

Bydd Ysgrifenyddiaeth o weision sifil ar secondiad o'r Cynulliad yn cynorthwyo'r Comisiwn yn ei waith.