



## *Papur Gwybodaeth Manwl*

### **Drafft Bil Cymru 2016**

Ym mis Mehefin cyflwynodd Alun Cairns, Ysgrifennydd Gwladol Cymru, ddrafft Fesur Cymru ar ei newydd wedd gyda'r bwriad o 'sicrhau setliad fyddai'n para'n hir' ar gyfer cyfansoddiad Cymru drwy ddatganoli pwerau pellach a thrwy alluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i symud o'r model rhoi pwerau (lle dywedir wrth y Cynulliad pa bwerau sydd ganddo) i fodel cadw pwerau (lle dywedir wrth y Cynulliad pa bwerau nad oes ganddo, fel sy'n digwydd yn yr Alban a Gogledd Iwerddon). Agwedd allweddol arall i'r drafft hwn yw parhau ymrwymiad Llywodraeth y Deyrnas Unedig i ddatganoli rhai pwerau treth incwm i Gymru heb fod angen cynnal refferendwm yn gyntaf.

#### **Cefndir**

Er yn sefydliad cymharol ifanc, gwelodd Cynulliad Cymru newidiadau sylweddol mewn cyfnod byr wrth i'r angen a'r gefnogaeth i fwy o bwerau gynyddu gyda phob tymor o'r Cynulliad. Daeth y newid sylweddol diweddaraf i gyfansoddiad Cymru yn 2011 pan gafodd Cynulliad Cymru bwerau deddfu am y tro cyntaf dros 20 maes polisi penodol. Ers hynny, fodd bynnag, mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi herio nifer o ddarnau o ddeddfwriaeth Gymreig yn y Goruchaf Lys gan amlygu dau fater pwysig o fewn y setliad presennol yng Nghymru: cymhlethdod y cyfansoddiad a diffyg eglurdeb ar gyfer gwleidyddion Cymru pan ddaw i union bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol.

Arweiniodd y materion hyn i ddechrau at Gomisiwn Silk (yn swyddogol Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru) a gafodd y dasg o edrych ar bwerau ariannol (Rhan I) a deddfwriaethol (Rhan II) Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Roedd y Comisiwn yn cynnwys cynrychiolwyr o bob un o'r pleidiau yng Nghymru ar y pryd gyda nod o sicrhau cefnogaeth drawsbleidiol ar unrhyw benderfyniadau i argymhell pwerau pellach. Arweiniodd Rhan 1 adroddiad y Comisiwn, oedd â ffocws ar bwerau ariannol, at Ddeddf Cymru 2014 yn caniatáu datganoli treth dir y dreth stamp a'r dreth tirlenwi, pwerau benthyca a dechrau'r broses o ddatganoli cyfyngedig ar dreth incwm.



Bu Rhan II Comisiwn Silk ar fwy o bwerau deddfu i'r Cynulliad Cenedlaethol yn fwy cynhennus. Argymhellodd Comisiwn Silk symud at fodel bwerau a gadwyd ar gyfer San Steffan a throsglwyddo bwerau etholiadol i'r Cynulliad. Mae'r ddau beth hynny yn bresennol yn y drafft fil presennol ond aeth y Comisiwn ymhellach, gan argymhell datganoli plismona, darlledu a dŵr a fu ers amser maith yn faterion dadleuol yn hanes datganoli yng Nghymru. Arweiniodd Rhan II adroddiad Silk ar yr hyn a elwir fel Proses Dydd Gŵyl Dewi - cyfres o drafodaethau trawsbleidiol rhwng pleidiau Cymru a llywodraeth glymbleidiol y Deyrnas Unedig. Cafodd canlyniadau'r trafodaethau hyn deitl dadleuol 'Cytundeb Gŵyl Dewi' a drafft Fesur Cymru 2015, oedd ymhell iawn o argymhellion Silk.

Bu gwrthwynebiad chwyrn i ddrafft Fesur Cymru 2015 ymhlith y pleidiau yng Nghymru a gan academyddion, cyfreithwyr a'r cyfryngau. Roedd bil 2015 yn rhy faith a rhy gymhleth, gydag addewid y byddai'n 'setliad clir a fyddai'n para'n hir' i Gymru. Dadleuodd rhai, yn cynnwys arweinwyr Plaid Cymru, Democratiaid Rhyddfrydol Cymru a'r Prif Weinidog Carwyn Jones y byddai bil 2015 mewn gwirionedd yn lleihau bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol gan y byddai'n gosod fetu Lloegr dros gyfreithiau Cymru. Gyda'r Cynulliad yn unedig wrth wynebu'r bil dechreuodd Stephen Crabb, Ysgrifennydd Cymru ar y pryd, ar y broses o oedi'r bil er mwyn ei addasu, gan roi sylw neilltuol i'r rhestr or-faith o bwerau a gadwyd ar gyfer San Steffan.

## **Cyfansoddiad**

Nid yw egwyddorion allweddol a amlinellwyd yn nrafft 2016 yn wahanol i ddrafft 2015 ac mae'n rhoi'r parhauster a'r bwerau i'r Cynulliad reoli ei fusnes ei hun. Mae'r prif bwerau cyfansoddiadol ar gyfer y Cynulliad yn cynnwys:

- Parhauster mewn cyfraith - dim ond os yw pobl Cymru yn pleidleisio o blaid ei dileu drwy refferendwm y gellir dileu'r Cynulliad
- Bwerau i ail-enwi - caiff y Cynulliad y pŵer i ail-enwi ei hunan os yw'n dymuno gwneud hynny, dangosodd dadl ddiweddar yn y Senedd fod cefnogaeth i 'Senedd Cymru' a 'Senedd'
- Trefniadau etholiadol - gall y Cynulliad benderfynu ar nifer y seddi, nifer yr etholaethau/rhanbarthau, y system a ddefnyddir i ethol cynrychiolwyr ac isafswm oed pleidleiswyr

Er nad yw'r bwerau hyn yn effeithio'n sylweddol ar y sector gallent arwain at newid sylweddol yn y ffordd mae'r Cynulliad yn gweithredu a gallai olygu newidiadau i ymdrechion lobbio a chysylltiadau gyda gwleidyddion.



## **Pwerau Newydd**

Mae'r bil yn datganoli'r pwerau dilynol:

- Trwyddedau petrolewm ar y tir (yn cynnwys ffracio)
- Ffyrdd: cyfyngiadau cyflymder, croesiadau cerddwyr ac arwyddion traffig
- Cofrestru gwasanaethau bws a rheoleiddio tacsis
- Swyddogaethau gweithredol dros borthladdoedd Cymru
- Caniatâd cynllunio ar gyfer gorsafoedd cynhyrchu ynni gyda capasiti o 350MW neu lai
- Parthau cadwraeth morol
- Pwerau ehangach i weinyddu' dyletswydd cydraddoldeb y sector cyhoeddus
- Pwerau cryfach i'r Cynulliad i orfodi tystiolaeth ar gyfer yr Awdurdod marchnadoedd Nwy a Thrydan yng Nghymru

Mae'r pwerau y gofynnir amdanynt a nodwyd gan Lywodraeth Cymru, Plaid Cymru, Democratiaid Rhyddfrydol Cymru a Chomisiwn Silk, yn cynnwys plismona, darlledu a dŵr, yn parhau'n faterion o anghydweld rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru ac ni chawsant eu cynnwys ar gyfer eu datganoli.

## **Pwerau Ariannol**

Braenarodd Deddf Cymru 2015 y ffordd ar gyfer ton o bwerau ariannol i Gynulliad Cymru. Cafodd treth dir y dreth stamp a'r dreth tir lenwi eu datganoli (gyda'r Cynulliad Cymru yn cael y pwerau yn 2018) ond y pŵer ariannol mwyaf cynhennus nad yw Cymru wedi ei dderbyn eto oedd y pŵer i amrywio treth incwm a chodi peth o'i chyllid ei hun. Roedd Deddf Cymru 2014 yn wreiddiol yn caniatáu ar gyfer datganoli cyfyngedig ar dreth incwm (10c yn y £1) gyda dwy amod; dim ond gyda phleidlais refferendwm y byddai'n cael ei ddatganoli a byddai'n dod gyda clo anhyblyg.

Dywedodd yr holl arweinwyr yng Nghymru nad oedd angen refferendwm, a dywedodd rhai ei bod yn iawn fod gan y Cynulliad bwerau trethiant fel y gellid ei dal i gyfrif. Roedd hefyd wrthwynebiad cryf i'r clo anhyblyg a fyddai'n clymu dwylo Llywodraeth Cymru wrth godi a hefyd wrth ostwng trethi oherwydd y byddai'n golygu y byddai cynyddu un band treth yn golygu cynnydd ym mhob un a'r ffordd arall o gwmpas. Yn wyneb gwrthwynebiad cryf, cyhoeddodd George Osborne Canghellor y Trysorlys y byddai'r gofyniad am refferendwm yn cael ei ollwng ac y byddai'r clo anhyblyg hefyd yn cael ei ollwng. O'r herwydd, byddai drafft bil 2016 yn



caniatáu datganoli pwerau treth incwm cyfyngedig heb refferendwm a heb y clo anhyblyg. Mae dileu'r gofyniad am refferendwm yn parhau'n gynhennus gan fod rhai Aelodau Seneddol Ceidwadol, rhai Aelodau Seneddol Llafur ac Aelodau Cynulliad UKIP yn credu y dylai penderfyniad o'r fath gael ei wneud gan bobl Cymru.

### **Cyfraith ac Awdurdodaeth**

Mae drafft fesur 2016 yn gwneud addefiad sylweddol na wnaeth ei ragflaenydd, sef ei fod yn cydnabod fod corff o gyfreithiau Cymreig a gaiff eu creu gan Gynulliad Cymru a Gweinidogion Cymru ac yn rhan o gorff cyfreithiau Lloegr a Chymru. Serch hynny nid yw'r gydnabyddiaeth yma'n creu awdurdodaeth neilltuol neu ar wahân ar gyfer Cymru y galwyd amdani yng Nghymru, mae gan awdurdodaeth neilltuol ar gyfer Cymru yn fwyaf nodedig gefnogaeth Llywodraeth Cymru a gynhwysodd awdurdodaeth neilltuol ar gyfer Cymru yn eu Bil Cymru amgen eu hunain. Dywedodd rhai y bydd peidio gwahanu awdurdodaeth Lloegr a Chymru yn creu problemau, yn neilltuol wrth i bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol barhau i gynyddu a chreu mwy o gyfreithiau penodol i Gymru. Mae Cymru'n parhau i fod yn 'anomaledd' y Deyrnas Unedig gan mai hi yw'r unig genedl yn y Deyrnas Unedig a all ddeddfu ond nad oes ganddi gorff neilltuol o gyfraith.

Agwedd allweddol arall yng nghyswllt cyfraith ac awdurdodaeth yng Nghymru oedd y gydnabyddiaeth na fydd Llywodraeth y Deyrnas Unedig 'fel arfer' yn deddfu ar faterion a ddatganolwyd heb ganiatâd Cynulliad Cymru. Byddai geiriad y gydnabyddiaeth yma'n dal i olygu fod angen i faterion sofraniaeth gael eu clywed yn y Goruchaf Lys.

### **Pwerau a Roddwyd v Pwerau a Gadwyd**

<b>Pwerau a Roddwyd</b>	<b>Pwerau a Gadwyd</b>
Pwerau penodol ar gyfer deddfu Tybiaeth na chaiff pwerau eraill eu datganoli	Pwerau penodol heb eu datganoli Tybiaeth y datganolwyd pwerau eraill

Mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar hyn o bryd yn gweithio dan y model pwerau a roddir sy'n cyfyngu cymhwysedd y Cynulliad i 20 maes polisi (yn cynnwys tai, iechyd ac addysg). Profodd y model hwn yn system gymhleth i'r Cynulliad gan ei bod weithiau'n aneglur p'un ai all y Cynulliad ddeddfu ar rai materion ai peidio. Lle cododd anghydfod o'r ansicrwydd hwn, mae'n rhaid i benderfyniadau gael eu gwneud yn y Goruchaf Lys gan olygu cost sylweddol o ran amser ac arian. Yr



egwyddor tu ôl i symud i bwerau a gadwyd yw symleiddio'r broses ac ychwanegu eglurdeb sydd ei fawr angen.

Cafodd y rhestr gyntaf o'r pwerau penodol a gadwyd ar gyfer San Steffan yn 2015 lawer o wrthwynebiad yng Nghymru gan wleidyddion ac academyddion a ddywedodd fod y rhestr yn rhy hir ac nad oedd cyfiawnhad dros rai o'r pwerau hynny. Maent yn cynnwys rhai pwerau cyffredinol 'anrhosglwyddadwy' megis y Goron, Amddiffyn a Materion Tramor, tra bod y rhan fwyaf yn cynnwys cyfreithiau penodol megis plismona, cyflogau athrawon, diogelwch mewn meysydd chwarae, rheoliadau hofrenfadau ac yn y blaen.

Mae rhestr 2016 o'r pwerau penodol a gedwid i San Steffan wedi gostwng nifer y pwerau hynny, er bod y rhestr yn dal i fod yn sylweddol hirach na'r rhestr gyfatebol yn yr Alban y mae model Cymru yn seiliedig arni. Yr achos mwyaf o gonsyrn yma yw bod rhestr hir o bwerau a gedwid i San Steffan yn annhebyg o sicrhau'r setliad clir a chynaliadwy mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn ei geisio.

Mae enghreifftiau o'r pwerau penodol a gedwid i San Steffan a all fod o ddiddordeb i'r sector yn cynnwys:

- Mewnfudo
- Ymddygiad gwrthgymdeithasol
- Elusennau
- Cadwraeth ynni
- Cynlluniau nawdd cymdeithasol
- Chwilio am swydd a chefnogaeth
- Bwydydd llesiant

### **Feto gan Loegr?**

Roedd drafft fesur 2015 yn cynnwys 'prawf rheidrwydd' a allai gyfyngu pwerau Gweinidogion Cymru i deddfu mewn meysydd y dyfarnodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig eu bod heb eu datganoli. Disgrifiodd Carwyn Jones, Prif Weinidog Cymru, hyn fel 'feto gan Loegr' a chynhwysiant annerbyniol yn y bil a fyddai wedi golygu na fyddai rhai deddfau allweddol Cymreig megis Deddf Tai (Cymru) 2014, wedi pasio.

Cafodd y prawf rheidrwydd ei lastwreiddio yn y drafft fesur newydd, er y gallai 'feto' newydd posibl godi drwy Asesiadau o'r Effaith ar Gyfiawnder (JIA). Wrth newid i gyfraith heb ei datganoli, bydd yn rhaid i Lywodraeth Cymru gynnal JIA, a'r broblem yw nad oes unrhyw safon neu gynnwys penodol o'r hyn yw JIA mewn gwirionedd ac



mae rhai'n ofni y gallai hynny, yn ymarferol, arwain at fetu. Dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol na allai unrhyw fetu godi drwy JIA ond mae'r diffyg gwybodaeth am beth yn union yw JIA neu sut y caiff ei ddefnyddio yn ychwanegu at y diffyg sicrwydd yn y drafft bil hwn.

### **Setliad Clir a Chynaliadwy i Gymru?**

Mae Cartrefi Cymunedol Cymru yn croesawu drafft Fesur Cymru 2016 a'r gwelliannau a'r consesiynau a wnaed yn dilyn cyhoeddi drafft fesur 2015. Mae angen symudiadau i wneud y system yng Nghymru yn gliriach fel bod y symud i fodel pwerau a gadwyd ar gyfer San Steffan yn rhywbeth i'w gefnogi, a hefyd felly ddatganoli pwerau mewn trafndiaeth, ynni a'r pwerau sy'n galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu ar ei fusnes ei hun.

Fodd bynnag, mae pryderon clir fod y bil hwn yn annhebyg o gyflawni ei nod o setliad clir, cynaliadwy ac sy'n para'n hir i Gymru. Mae'r rhestr o bwerau a gadwyd ar gyfer San Steffan, effeithiau posibl Asesiadau o'r Effaith ar Gyfiawnder a'r ymrwymiad i un awdurdodaeth yn Lloegr a Chymru yn wyneb Cynulliad sy'n aeddfedu oll yn dod â mwy o ansicrwydd nag o sicrwydd. Mae hefyd bryder fod un o uchelgeisiau allweddol y ddeddfwriaeth yma - atal achosion cymwyseddau rhag cael eu clywed yn Goruchaf Lys - hefyd yn debyg o fethu am yr un rheswm, gyda phwysau gwario llawer o arian a threulio llawer o amser yn egluro'r hyn a allai fod yn glir mewn Bil Cymru cadarnach a mwy ystyriol.