



Cymdeithas y Cyfreithwyr
The Law Society

Eisteddfod Genedlaethol Cymru Meirion a'r Cyffiniau 2009

Y Gwir Anrhydeddus yr Arglwydd Dafydd Elis-Thomas CG AC
Llywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Cyfansoddiad Newydd Cymru - y Ddwy Flynedd Gyntaf

cefnogi
cyfreithwyr

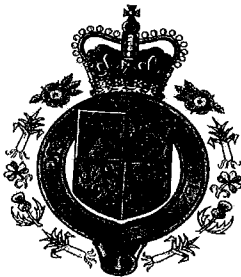




Cymdeithas y Cyfreithwyr
The Law Society

Y Gwir Anrhydeddus yr Arglwydd Dafydd Elis-Thomas CG AC
Llywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Yn gyn-ddarlithydd Prifysgol, roedd yn AS o 1974 i 1992 a daeth yn aelod o Dŷ'r Arglwyddi ym 1992. Mae'n gyn-Gadeirydd Bwrdd yr Iaith Gymraeg, ac fel Cadeirydd sefydlol Sgrŵn roedd hefyd yn Aelod o'r Sefydliad Ffilm Prydeinig. Ef yw Llywydd Prifysgol Cymru, Bangor, ac mae'n aelod o'r Eglwys yng Nghymru. Yn wleidyddol, mae ganddo ddiddordeb yn natblygiad datganoli yng Nghymru a sefyllfa Cymru fel rhanbarth yn Ewrop. Mae ei ddiddordebau y tu allan i'w waith yn cynnwys y celfyddydau a'r amgylchedd, ac mae'n mwynhau cerdded yn y mynyddoedd yn ei etholaeth. Mae hefyd yn ymfalchïo yn ei wobr am y gwleidydd mwyaf trwsiadus yng Nghymru.



I'w Anrhydedd Dewi Watcyn Powell

CYFANSODDIAD NEWYDD CYMRU – Y DDWY FLYNEDD GYNTAF

“Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 mewn gwirionedd yn gyfansoddiad ysgrifenedig ar gyfer llywodraethu Cymru.”

Nid fy marn bersonol ydyw hynny, ond barn Pwyllgor Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi. Mynegodd y Pwyllgor y farn honno yn gynharach eleni mewn adroddiad ar un o'r Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol arfaethedig sy'n arwedd mor amlwg o'r cyfansoddiad hwnnw.

Dyma'r pumed cyfansoddiad a gafodd Cymru yn ystod y saith can mlynedd diwethaf. Mae gennym felly dipyn o ffordd i fynd i ddal i fyny gyda'r Ffrancwyr, a gafodd, mewn cyfnod o ddau gan mlynedd, naw cyfansoddiad - dwy frenhiniaeth, dwy ymerodraeth a phum gweriniaeth! Go brin y bydd Cymru'n efelychu'r brwdfrydedd honno dros lunio cyfansoddiadau newydd. Ond ffôl iawn byddai credu bod cwestiwn cyfansoddiadol Cymru wedi'i "setlo" fel y ceisiodd rhai hawlio ar sail y cyfansoddiad diffygiol a orfodwyd ar Gymru gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998.

Daeth cyfansoddiad cyntaf Cymru i rym ar 3ydd o Fawrth 1284. Honno oedd y *Statutum Walliae*, siatr fawr a gyhoeddwyd gan Edward Iaf. Ei nod oedd rhoi trefn lywodraethol unedig ar diroedd Tywysogaeth Cymru, yr oedd ef wedi etifeddu, o dan y drefn ffwdal, ar ôl i Lywelyn ap Gruffydd a'i frawd Dafydd farw heb etifeddon.

Daeth yr ail, Deddf Cyfreithiau yng Nghymru 1536, i rym ar Wyl yr Holl Saint yn y flwyddyn honno, gan ddiddymu cyfreithiau Cymru dros nos a chlymu Cymru i mewn i drefn seneddol Lloegr. Rhuthrwyd hi trwy Senedd Lloegr heb i'r Aelodau Seneddol gael cyfle i ystyried ei darpariaethau'n ofalus. Diau fod y brenin Harri ar frys i chwyddo nifer ei gefnogwyr yn y Senedd yn ystod cyfnod cythryblus. Ond o'r herwydd, a chan fod gwybodaeth gweision suful am Gymru yn amherffaith iawn, darganfuwyd, wedi i'r Ddeddf gael ei phasio, bod ynddi lawer o namau. O'r herwydd bu rhaid dychwelyd at gwestiwn cyfansoddiadol Cymru dim ond saith mlynedd yn ddiweddarach. A dyna ein trydydd cyfansoddiad - Deddf Cyfreithiau yng Nghymru 1543 - a daclusodd y drefn a osodwyd gan Ddeddf 1536 ac a fu yn fframwaith ar gyfer llywodraeth Cymru tan 1999.

Mae hyn yn dod â ni at bedwerydd a phumed cyfansoddiad Cymru - Deddf Llywodraeth Cymru 1998 a Deddf Llywodraeth Cymru 2006. O'r rhain mai Deddf 2006 yn llawer rhagorach nag unrhyw gyfansoddiad a gafodd Cymru

erioed. Nid yw'n berffaith o bell ffordd, ond mae ganddi rinwedd unigryw, sef y potensial i alluogi trefn gyfansoddiadol Cymru i esblygu yn unol â dymuniadau pobl Cymru. I addasu barn ddeifiol cyn-Ysgrifennydd Cymru, Ron Davies, ni fu Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn ddigwyddiad. Yn hytrach, mae'n broses.

Yr athroniaeth tu ôl i Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 oedd gwneud y Swyddfa Gymreig yn atebol i gorrff a etholwyd yng Nghymru yn hytrach na Senedd San Steffan. Credid y byddai hynny'n sicrhau i Gymru fesur o hunanlywodraeth a fyddai'n dderbyniol i fwyafrif y boblogaeth. Penderfynwyd creu un corff etholedig, ar batrwm awdurdod lleol, a fyddai'n gweithredu trwy bwyllgorau pwnc ac yn dirprwyo penderfyniadau oedd yn rhaid eu gwneud o ddydd i ddydd i arweinwyr y gwahanol bwyllgorau.

Seiliwyd y patrwm hwn ar ddadansoddiad arwynebol a diffygiol o natur llywodraeth gyfoes. Hyd yn oed cyn i'r mesur seneddol gwblhau ei gwrs trwy Dŷr Cyffredin bu rhaid i'r Llywodraeth gydnabod hynny. Bu rhaid iddynt dderbyn bod busnes llywodraethu yn un mor gymhleth, ac yn gofyn am gymaint o gyflymder a hyblygrwydd wrth wneud penderfyniadau, fel na fyddai patrwm awdurdod lleol confensiynol ddim yn gwneud y tro o gwbl. Diwygiwyd y mesur, felly, er mwyn creu rhyw fath o system cabinet. Crëwyd corff o weinidogion a fyddai'n atebol i aelodaeth lawn y Cynulliad, ond a fyddai'n rhydd i gymryd penderfyniadau heb orfod gofyn am sêl bendith pwyllgor cyn gwneud hynny.

Heb y newid hwn, mae'n amheus a fyddai'r Cynulliad Cenedlaethol, yn y ffurf a sefydlwyd gan Ddeddf 1998, wedi medru gweithredu'n effeithiol o gwbl. Hyd yn oed ar ôl i'r system cabinet gael ei impio arno roedd etifeddiaeth anffodus y drefn wreiddiol yn drwm. Er bod gan Gymru bellach gorrff llywodraethol a hefyd corff seneddol i alw'r llywodraeth honno i gyfrif, roedd y ddau gorrff wedi eu clymu at ei gilydd mewn ffordd a oedd yn hollol anghyson â phob egwyddor gyfansoddiadol arferol. Nid oedd gan y seneddwyr reolaeth ffurfiol dros eu cyfleusterau na hyd yn oed dros eu staff. Dibynnent am eu cyngor a'u cymorth ynglŷn â gweithdrefnau'r Cynulliad ar weision suful a oedd yn atebol, yn y pen draw, i brif gynghorydd y Llywodraeth, sef yr Ysgrifennydd Parhaol. Penderfyniad yr Aelodau yn dilyn eu hadolygiad gweithdrefnau oedd mynnu'r gwahanrwydd mwyaf posib o dan y cyfansoddiad ar y pryd Deddf Llywodraeth Cymru 1998. Dyna arweiniodd at lunio'r cyfansoddiad yn Neddf 2006.

Ond er maint y llyffethair ar ddatblygiad gwleidyddol y Cynulliad a achoswyd gan strwythur diffygiol y corff a grëwyd gan Ddeddf 1998 roedd yn y Cyfansoddiad

hwnnw nam llawer pwysicach. Nid oedd gan y Cynulliad unrhyw bwerau deddfwriaethol.

Er gwell neu er gwaith mae cyfansoddiad Cymru'n bodoli tu fewn i fframwaith cyfansoddiadol yn nhraddodiad San Steffan, fel sydd hefyd yn wir i raddau helaeth am holl wledydd y Gymanwlad. Mae'r fframwaith hwnnw yn cael ei ddisgrifio fel "democratiaeth seneddol". Yn wahanol i'r model a fabwysiadwyd yn Unol Daleithiau America, nid oes gwahaniad ffurfiol rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa. Mae'r llywodraeth yn cael ei dynnu o rengoedd y seneddwyr ac yn dal mewn swydd cyhyd ag y gall barhau i fwynhau hyder y senedd. Mae'r gweinidogion yn aelodau'r blaid neu'r pleidiau sydd â mwyaf o gynrychiolwyr yn y senedd ac felly, ar y cyfan, yn medru sicrhau newidiadau yn y gyfraith sydd eu hangen er mwyn delifro eu hamcanion polisi.

Roedd Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 ymhell iawn o greu llywodraeth dda i Gymru. Sefydlodd y Ddeddf gorff llywodraethol. Roddodd i'r corff hwnnw'r ddyletswydd o lunio polisiau ar gyfer iechyd, addysg, trafnidiaeth, yr amgylchedd, ac yn y blaen. Creodd corff seneddol i graffu ar y polisiau hynny. Ond amddifadodd y corff llywodraethol hwnnw o unrhyw allu i newid y gyfraith er mwyn galluogi i'r polisiau hynny gael eu gweithredu'n effeithiol.

Nid fy mwriad yw dibrisio'r gwaith a wnaed gan Aelodau'r Cynulliad na gweinidogion yn ystod yr wyth mlynedd y bu cyfansoddiad 1998 mewn grym. Bu eu cyfraniad at sefydlu democratiaeth Gymreig yn amhrisiadwy. Ond bu rhaid iddynt frwydro yn erbyn methiant Ddeddf 1998 honno i roi iddynt yr arfau angenrheidiol.

Yr unig ffordd y gallai llywodraeth Cymru, o dan yr hen drefn, sicrhau newidiadau yn y gyfraith er mwyn medru gweithredu eu polisiau oedd trwy ofyn i lywodraeth y Deyrnas Unedig gyflwyno mesurau seneddol yn San Steffan. Bu rhaid i geisiadau felly frwydro am le yn rhaglen ddeddfwriaethol y llywodraeth honno. Nid yw'n syndod mai dim ond tua un mesur seneddol y flwyddyn, ar gyfartaledd oedd, yn ystod y cyfnod hwnnw, yn ymwneud â blaenoriaethau deddfwriaethol gweinidogion Cymru.

O dan y drefn honno, sicrhawyd Deddf Comisiynydd Plant Cymru 2001, Deddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2005, Deddf Trafnidiaeth (Cymru) 2006, Deddf Comisiynydd Pobl Hŷn (Cymru) 2006 a Deddf Gwasanaeth Iechyd Cenedlaethol (Cymru) 2006. Ond rhan yn unig oedd y mesurau gwerthfawr

hyn o'r rhaglen o ddeddfwriaeth roedd ar weinidogion Cymru ei hangen. Roedd i'r drefn nifer o wendidau. Blaenoriaethau San Steffan ac nid rhai Bae Caerdydd oedd yn penderfynu pa ddiwygiadau deddfwriaethol byddai llywodraeth Cymru yn medru sicrhau. Nid oedd hi'n bosibl i weinidogion Cymru gynllunio rhaglen o ddeddfwriaeth i ddelifro y polisiau yr etholwyd hwy arnynt. Ac roedd yr holl drefn yn seiliedig ar ewyllys dda wleidyddol rhwng llywodraeth Cymru a llywodraeth y Deyrnas Unedig - rhywbeth na fedrai neb sicrhau yn y tymor hir.

Nodwyd gwendidau Deddf Llywodraeth Cymru gan Gomisiwn yr Arglwydd Richard, a gyflwynodd ei adroddiad ym mis Mawrth 2004. Argymhellodd y Comisiwn y dylai'r Cynulliad dderbyn pwerau deddfwriaethol cynradd ar draws y pynciau datganoledig a hynny erbyn 2011. Argymhellwyd hefyd y dylid gwahanu'r corff a sefydlwyd gan Ddeddf 1998 yn ddau gorff ar wahân sef corff deddfwriaethol ar yr un ochr ac un gweithredol ar yr ochr arall - yn unol â'r patrwm cyfarwydd o senedd a llywodraeth. Barn Comisiwn Richard oedd y byddai angen cynyddu nifer aelodau'r Cynulliad o 60 i 80 er mwyn ymgymryd yn effeithiol â'r gorchwyl newydd o ddeddfu.

Ni fyddai'n ymarferol, ym marn y Comisiwn, i drefnu i'r Cynulliad dderbyn pwerau deddfwriaethol cynradd cyn 2011. Felly cynigiasant drefn a fyddai'n pontio rhwng y *status quo* a phwerau deddfwriaethol llawn - sef y dylai Senedd San Steffan ddirprwyo i'r Cynulliad mwy a mwy o rymoedd i ddeddfu'n gymharol eang trwy ddeddfwriaeth eilaidd.

Fel y gwyddwn, symudodd y broses deddfwriaethol cryn dipyn yn gyflymach nag oedd Comisiwn Richard wedi rhagweld ac nid mewn ffordd a oedd yn dilyn eu hargymhellion yn gyfan gwbl. Gwahanodd Deddf 2006 y corff seneddol oddi wrth y corff llywodraethol. Ar y llaw arall ni chynyddwyd nifer yr aelodau. Darparwyd i'r Cynulliad dderbyn pwerau deddfwriaethol cynradd, ond dim ond ar ôl i hynny gael ei gymeradwyo gan refferendwm. Ac yn hytrach na dibynnu, yn y cyfamsar, ar barodrwydd llywodraeth y Deyrnas Unedig i gynnwys ym mesurau Seneddol bwerau dirprwyedig changach nag arfer, dyfeisiwyd y gyfundrefn ddadleuol ond dyfeisgar a geir yn Rhan 3 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

Rhannau 3 a 4 o'r Ddeddf yw'r elfennau sy'n ei gwneud yn gymaint rhagorach fel cyfansoddiad Cymreig nac unrhyw un o'i rhagflaenwyr. Am y tro cyntaf erioed mae pobl Cymru, trwy eu cynrychiolwyr yn y Cynulliad, yn medru newid y gyfraith yn unol â'u dyheadau gwleidyddol a chymdeithasol. Ac mae ystod y pynciau y gall y Cynulliad ddeddfu arnynt yn ehangu'n gyflym, a hynny mewn ymateb i alwadau'r Cynulliad ac nid i flaenoriaethau San Steffan.

Ar ben hyn, mae'r darpariaethau i freinio ar y Cynulliad yr hawl i ddeddfu'n gyffredinol ar draws y meysydd datganoledig, eisoes ar y llyfr statud, yn Rhan 4 o Ddeddf 2006. Nid oes angen dim byd ond mynegiant ewyllys gwleidyddol ar ran pobl Cymru, trwy refferendwm, i ddod a hwy i rym. Dyma sail fy ngosodiad cynharach bod cyfansoddiad presennol Cymru - Deddf 2006 - yn sylfaenol wahanol i'w ragflaenwyr gan ei fod yn cynnwys peirianwaith i alluogi hunanlywodraeth i esblygu'n unol a dymuniadau pobl Cymru.

Beth felly, oedd y profiad o weithredu cyfansoddiad newydd Cymru dros y ddwy flynedd diwethaf?

Mae gwahanu'r corff deddfwriaethol oddi wrth y corff llywodraethol wedi bod yn llwyddiant ysgubol. Bellach mae gweinyddiaeth y Cynulliad yn gadarn yn nwylo Comisiwn y Cynulliad. Mae hwnnw'n atebol i'r Aelodau ac mae'n medru cynllunio'n strategol ar gyfer yr holl gyfleusterau sydd eu hangen ar Aelodau er mwyn medru gwneud eu gwaith yn effeithiol. Mae Comisiwn y Cynulliad wedi rhoi blaenoriaeth uchel i sicrhau'r adnoddau, gan gynnwys staff proffesiynol ymroddedig, a fyddai'n galluogi'r Aelodau i ymgymryd yn effeithiol a'u swyddogaethau deddfwriaethol newydd. Fel y gwelwn, mae'r polisi hwn eisoes wedi dwyn ffrwyth yn ardderchog.

Gyda grymoedd newydd fe ddaw cyfrifoldebau newydd. Rwy'n falch o fedru tynnu sylw at weledigaeth Comisiwn y Cynulliad. Y Comisiwn sydd â chyfrifoldeb ar hyn o bryd dros bennu cyflogau a lwfansau Aelodau'r Cynulliad, wrth gyfeirio at banel annibynnol o dan gadeiryddiaeth Syr Roger Jones, yr holl gwestiwn o sut y dylid penderfynu'r materion hyn. Sylwch fod Comisiwn y Cynulliad wedi sefydlu panel Syr Roger Jones y llynedd, ymhell cyn i ddatguddiadau am ymddygiad Aelodau Seneddol wneud y pwnc yn un mor amlwg.

O ganlyniad i arweiniad y Comisiwn cafodd y panel gyfle i wneud eu gwaith yn drylwyr ac yn gynhwysfawr a chyflwyno adroddiad manwl ac awdurdodol ddechrau mis Gorffennaf. Ym mhlith eu prif argymhellion roedd trosglwyddo cyfrifoldeb am bennu cyflogau a lwfansau Aelodau'r Cynulliad o ddwylo'r Comisiwn i gorff annibynnol. O dan y drefn newydd ni fydd Aelodau'r Cynulliad yn medru dylanwadu ar lefel eu cyflogau eu hunain.

Derbyniwyd holl argymhellion y panel gan Gomisiwn y Cynulliad ac fe fyddwn yn symud ymlaen i'w gweithredu mor fuan â phosibl. Bydd llawer yn dod i rym yn syth. Hyd yn oed lle bydd rhaid defnyddio pwerau deddfwriaethol y Cynulliad, er enghraifft i sefydlu'r corff newydd ac i drosglwyddo'r grymoedd perthnasol

iddo, byddwn yn sicrhau y bydd hynny wedi'i gyflawni erbyn etholiadau nesaf y Cynulliad yn 2011.

Un o amcanion y gwahaniad ffurfiol a wnaed gan Ddeddf 2006 rhwng y cyffw seneddol a llywodraethol oedd ei gwneud hi'n haws i'r cyhoedd ddeall y drefn llywodraethol ddatganoledig. O dan yr hen drefn dryswyd y cyhoedd gan y ffaith bod gweithredoedd gweinidogion yn cael eu disgrifio fel rhai'r "Cynulliad" er eu bod ar yr un pryd yn cael eu gwrthwynebu gan lawer o Aelodau'r Cynulliad.

Yn anffodus, mae'r arferion a datblygodd o dan yr hen drefn yn araf i ddiffannu. Mae'n dal i ddigwydd, o bryd i'w gilydd, bod y cyfryngau'n cyfeirio, yn hollol anghywir, at benderfyniad gan weinidogion fel un o eiddo'r "Cynulliad". Canfyddiad tŷm cysylltiadau allanol y Cynulliad yw bod y ffaith fod Deddf 2006 yn cyfeirio, mewn rhai cyd-destunau, at lywodraeth Cymru fel "Llywodraeth Cynulliad Cymru," yn ei gwneud hi'n anodd cael y neges gywir drosodd. Ein harfer felly yw cyfeirio, lle bynnag y gallwn, at y corff llywodraethol Cymreig fel "Gweinidogion Cymru" neu fel "Llywodraeth Cymru."

Fel rhan o'n cenhadaeth i sicrhau'r lefel uchaf posibl o ddealltwriaeth o drefn llywodraethol Cymru ym mhlith pobl Cymru, mae'r Cynulliad yn cynnwys yn ei gyhoeddiadau allanol ddatganiad cryno o'n swyddogaeth, sef:

"Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn llywodraeth Cymru i gyfrif."

Cyn ystyried y profiad o weithredu pwerau deddfwriaethol newydd y Cynulliad mae'n bwysig pwysleisio natur yr offerynnau deddfwriaethol a wneir o dan Ran 3 o Ddeddf 2006 - Mesurau Cynulliad Cymru. Maent yn hollol wahanol i'r offerynnau statudol a wnaed gan yr hen Gynulliad o dan Ddeddf 1998 y rhai sydd bellach yn cael eu gwneud gan Weinidogion Cymru. Swyddogaeth offerynnau statudol yw gwneud darpariaeth fanwl neu dechnegol er mwyn hwyluso gweithredu deddfwriaeth gyrradd. Nid ydynt, fel arfer, yn gwneud newidiadau cyfreithiol o bwys.

Mae Mesurau Cynulliad, ar y llaw arall, wedi eu bwriadu i wneud newidiadau sylfaenol i'r gyfraith. Yn ôl adran 94(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006:

“Yn ddarostyngedig i ddarpariaethau'r Rhan hon, gall Mesur Cynulliad wneud unrhyw ddarpariaeth a allai cael ei wneud gan Ddeddf Seneddol.”

Os yw Mesur Cynulliad yn cyd-ymffurfio â rheolau Rhan 3 o'r Ddeddf mae ei effaith yn union yr un fath â Deddf Seneddol. Ers 2007 mae Cynulliad Cenedlaethol Cymru wedi bod wrthi, felly, yn gweithredu fel deddfwrfa go iawn ar gyfer Cymru, y ddeddfwrfa ddemocrataidd Gymreig gyntaf mewn hanes. Yn wir, gydag un eithriad, mae trefn deddfu trwy Fesur o dan Ran 3 o Ddeddf 2006 bron yn union yr un fath â'r drefn o ddeddfu o dan Ran 4 pan ddaw honno i rym.

Y gwahaniaeth, sydd, wrth gwrs, yn un pwysig, yw bod yn rhaid i ddarpariaethau Mesur ymwneud ag un neu fwy o'r "materion" a restrir yn Atodlen 5 i'r Ddeddf. Mae "mater" yn destun arbennig o fewn un o'r 20 maes llywodraethol datganoledig.

Pan basiwyd Deddf Llywodraeth Cymru dim ond un o'r 20 maes yn Atodlen 5 oedd ag unrhyw "faterion" ynddo, sef Maes llywodraeth fewnol y Cynulliad ei hun. Erbyn hyn mae yna 44 ohonynt, ym meysydd Amaethyddiaeth, Addysg, Iechyd, Priffyrdd, Llywodraeth Leol, Y Cynulliad, Lles Cymdeithasol, Chwaraeon a Chynllunio. Ym maes Addysg yn unig mae yna 18 o "faterion" y gall y Cynulliad ddeddfu arnynt, rhywbeth sy'n adlewyrchu'r hanes hir sydd i ddarpariaeth statudol ar wahân ar gyfer Cymru ym maes addysg.

Mae "materion" yn debyg, i ryw raddau, i deitlau hir Deddfau Seneddol. Hynny yw, maent yn ddatganiadau bras o bwnc y gellid deddfu arno.

Er enghraifft, Mater 5.4 ym maes Addysg yw:

“Darpariaeth am y cwricwlwm mewn ysgolion a gynhelir gan awdurdodau addysg lleol.”

Mae'r mater hwn, felly, yn rhoi i'r Cynulliad reolaeth ddeddfwriaethol lwyr dros y cwricwlwm cenedlaethol yng Nghymru.

Enghraifft arall yw Mater 12.1 ym Maes Llywodraeth Leol, sef:

“Darpariaeth ar gyfer ac mewn cysylltiad ag -

- (a) cyfansoddiad prif ardaloedd newydd a diddymiad neu addasiad prif ardaloedd sydd eisoes yn bodoli, a
- (b) sefydliad cynghorau ar gyfer y prif ardaloedd newydd a diddymiad prif

gynghorau sydd eisoes yn bodoli.”

O dan y mater hwn fe fyddai gan y Cynulliad y gallu deddfwriaethol i ddiwygio patrwm llywodraeth leol yng Nghymru.

Gellir diwygio Atodlen 5 i Ddeddf 2006 er mwyn ychwanegu at y rhestr o Faterion y gall y Cynulliad ddeddfu arnynt mewn dwy ffordd. Un yw trwy Ddeddf Seneddol. Y llall yw trwy Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol, sef Gorchymyn a wneir yn ffurfiol gan ei Mawrhydi yn y Cyfrin Gyngor ond sydd angen cymeradwyaeth y Cynulliad, Tŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi.

Dyma'r rhan o gyfansoddiad newydd Cymru sy'n fwyaf dadleuol ac sydd, hyd yn hyn, wedi hawlio'r sylw mwyaf ac mae'n bwysig ei hystyried yn fanwl. Ond cyn gwneud hynny rwyf am drafod agwedd o'r drefn newydd sydd, yn y pen draw, yn bwysicach na'r broses Gorchymynion Cymhwysedd Deddfwriaethol. Rwy'n cyfeirio at y ffordd y mae'r Cynulliad wedi mynd at, dros y ddwy flynedd diwethaf, i arfer y pŵer i ddeddfu o dan y cymhwysedd a freiniwyd arno'n barod gan y Gorchymynion hynny.

Rhaid cofio, wrth gwrs, na fu'n bosibl i'r Cynulliad ddechrau o ddiffrif ar ei swyddogaeth deddfwriaethol newydd tan ar ôl toriad haf 2007, llai na dwy flynedd yn ôl. Ar ben hynny, mae hi wedi cymryd amser i'r nifer o faterion y gall y Cynulliad ddeddfu arnynt dyfu. Nid yw'n syndod, felly, i lif deddfwriaeth trwy'r Cynulliad ddechrau'n araf.

Erbyn heddiw, pasiwyd 5 o Fesurau gan y Cynulliad sef ar Wneud Iawn am Gamweddau'r Gwasanaeth Iechyd, ar Deithio i Ddysgwyr, ar Ddysgu a Sgiliau, ar Lywodraeth Leol ac ar Fwyta Iach mewn Ysgolion. Ar ben hynny, mae yna 6 Mesur arfaethedig arall eisoes ar y gweill.

Un Mesur a gafodd ei basio yn ystod y flwyddyn gyntaf, sy'n adlewyrchu'r anawsterau cynnar. Ond yn yr ail flwyddyn pasiwyd 4. Ac mae'n ymddangos y bydd tua hanner dwsin arall wedi'u pasio erbyn yr amser hwn y flwyddyn nesaf.

Gan gofio'r cyfyngiadau ar y materion y gall y Cynulliad ddeddfu arnynt, ac absenoldeb llwyr unrhyw draddodiad deddfwriaethol Cymreig cyn Mai 2007, mae tyfiant llif deddfwriaeth y Cynulliad bron yn wyrthiol. Yn sicr mae'n dangos gwerth y drefn gyfredol beth bynnag am ei diffygion.

Ond nid yw datblygiad deddfwrfa Cymru yn fater o niferoedd o Fesurau'n

unig. Rhaid hefyd ystyried ansawdd yr ystyriaeth a roddir i ddeddfwriaeth gan aelodau'r Cynulliad, ac i ba raddau y llwyddwyd i gynnwys y gymuned yn y broses deddfwriaethol.

O dan Ddeddf 2006 a Rheolau Sefydlog y Cynulliad a wnaed o danynt, rhaid i Fesur Cynulliad Arfaethedig fynd trwy 4 proses, neu 4 "cyfnod" cyn dod yn ddeddf. Mae Cyfnod 1 yn ystyried egwyddor gyffredinol y Mesur Arfaethedig. Ystyrir y Mesur Arfaethedig gan bwyllgor deddfwriaethol arbenigol. Mae hwnnw'n gwrandao ar dystiolaeth oddi wrth y Gweinidog (neu'r Aelod arall sydd â gofal dros y Mesur Arfaethedig) ac oddi wrth aelodau o'r cyhoedd a chyrrff sydd â diddordeb arbennig yn narpariaethau'r Mesur. Mae'r pwyllgor yn llunio adroddiad ar y Mesur Arfaethedig ac mae hwnnw ar gael i'r Aelodau pan fyddant yn pleidleisio mewn Cyfarfod Llawn ar y cwestiwn a ddylid cymeradwyo egwyddor y Mesur Arfaethedig.

Os bydd Mesur Arfaethedig yn llwyddo i basio Cyfnod 1 mae'n cael ei gyfeirio nôl at bwyllgor deddfwriaethol sy'n ystyried ac yn pleidleisio ar welliannau manwl i eiriad y Mesur. Wedyn aiff y Mesur Arfaethedig nôl i'r cyfarfod llawn yn ei ffurf ddiwygiedig am ystyriaeth Cyfnod 3, pryd y gall gael ei ddiwygio ymbellach. Yn olaf ceir y Cyfnod Olaf, sef pleidlais mewn cyfarfod llawn ar y Mesur Arfaethedig yn ei ffurf derfynol. Wedyn caiff ei ddanfôn am gydsyniad Brenhinol mewn cyfarfod o'r Cyfrin Gyngor.

Seiliwyd y weithdrefn deddfwriaethol hon ar y drefn Seneddol gyfarwydd. Ond mae'n rhagori ar y drefn honno mewn o leiaf un ffordd, sef yr ystyriaeth ofalus a gwrthrychol a roddir i Fesurau Arfaethedig gan bwyllgorau deddfwriaethol Cyfnod 1. Er bod Tŷ'r Cyffredin wedi dechrau datblygu gweithdrefnau tebyg nid ydynt yn agos at fod mor drylwyr ac effeithiol â rhai'r Cynulliad.

Un o nodweddion trefn y Cynulliad yw bod ystyriaeth Cyfnod 1, er yn ymwneud yn bennaf ag egwyddor gyffredinol y Mesur Arfaethedig, yn rhoi cyfle hefyd i'r pwyllgor dderbyn syniadau ar sut y gallai effeithiolrwydd y Mesur gael ei wella. Pan gynhwysir sylwadau ar awgrymiadau felly yn adroddiad y pwyllgor deddfwriaethol, mae'n rhoi cyfle i'r Gweinidog (neu'r Aelod arall sydd â gofal dros y Mesur Arfaethedig) i ystyried ymateb yn gadarnhaol i'r awgrymiadau hynny. Gellir gwneud hynny trwy gyflwyno gwelliannau synhwyrol i'r Mesur Arfaethedig yn ystod Cyfnod 2 gan osgoi troi'r pwnc yn fater o wrthdaro pleidiol.

Wrth reswm roedd yr her o ddysgu sgiliau deddfwriaethol yn un fawr i'r Aelodau

gorfod wynebu. Bu rhaid iddynt ddibynnu'n drwm iawn, i gychwyn, ar gyngor a chymorth staff y Cynulliad a oedd, o ganlyniad i baratodau Comisiwn y Cynulliad, ar gael i'w cynorthwyo gyda'r swyddogaeth newydd o'r cychwyn cyntaf. Ac yn ogystal â gorfod wynebu gofynion math hollol newydd o waith mae'r 60 aelod wedi gorfod ysgwyddo baich mwy o gyfarfodydd a mwy o waith paratoi. Serch hyn i gyd, mae safon dadleuon deddfwriaethol y Cynulliad wedi datblygu'n gyflym. Bellach maent yn medru sefyll cymhariaeth gyda rheiny mewn unrhyw gorff deddfwriaethol arall, fel bydd y rhai sydd wedi eu dilyn ar y teledu neu ar y rhyngwrwyd yn medru tystio.

Rwyf wedi sôn eisoes am y ffordd y mae cyfraniad cymdeithas ddinesig yn rhan annatod o'r broses ddeddfwriaethol. Ffordd arall o sicrhau nad yw deddfu'n cael ei fonopoleiddio gan weinidogion yw ein trefn o annog Aelodau unigol i geisio, trwy falot, am y siawns i berswadio'r Cynulliad i ganiatáu iddynt gyflwyno Mesur Arfaethedig. Mae'r ffaith bod un o'r 5 Mesur a basiwyd hyd yn hyn, sef Mesur Jenny Randerson AC ar Fwyta Iach Mewn Ysgolion, wedi cychwyn yn y ffordd hon yn tystio i effeithiolrwydd y broses. Hefyd, o'r 6 Mesur Arfaethedig arall sydd o dan ystyriaeth ar hyn o bryd, mae 2 ohonynt yn eiddo i Aelodau cyffredin ac nid i weinidogion.

Rhaid peidio ag anghofio, ychwaith, bod gan bwyllgorau'r Cynulliad yr hawl i gyflwyno Mesurau Arfaethedig. Mae un arall o'r Mesurau Arfaethedig sydd o dan ystyriaeth, yr un ar Gomisiynydd Safonau'r Cynulliad, wedi cael ei gyflwyno gan Bwyllgor Safonau Ymddygiad y Cynulliad. Yn olaf, mae gan Gomisiwn y Cynulliad yr hawl i gyflwyno Mesurau a dyna sut y bydd y ddeddfwriaeth sydd ei angen er mwyn gweithredu argymhellion pwyllgor Syr Roger Jones yn cael ei sicrhau.

Cyn belled â bod deddfu yn y cwestiwn, felly, mae'r Cynulliad wedi ymateb i her y pwerau newydd gyda brwdfrydedd ac ymroddiad. Eisoes mae'r Aelodau a'r staff wedi dangos bod gan y Cynulliad y gallu i arfer pwerau deddfwriaethol llawn, o dan Ran 4 o'r Ddeddf. Esboniwyd hynny'n gynharach eleni gan rai o uwchswyddogion y Cynulliad mewn tystiolaeth i Gonfensiwn Cymru Gyfan Syr Emyr Jones Parry.

Mae hyn yn dod â ni nôl at y broses Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol. Mae yna gymhlethdodau amlwg iddi. Am un peth, mae rhestr y rhai sydd â rôl i'w chwarae yn y broses yn unfaith. Er mwyn llwyddo i drosglwyddo'r hawl i ddeddfu ar fater newydd mae'n rhaid cael cydsyniad Ysgrifennydd Gwladol Cymru (sy'n cyflwyno Gorchymyn i'r Senedd), Tŷ'r Cyffredin, Tŷ'r Arglwyddi

ac wrth gwrs y Cynulliad. Ar ben hyn, mae'r broses yn gofyn am graffu cynddeddfu gan bwyllgor o'r Cynulliad, gan y Pwyllgor Materion Cymreig, ac, os oes agweddau o'r Gorchymyn Arfaethedig yn codi cwestiynau cyfansoddiadol, Pwyllgor Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi.

Wrth gwrs, mae gan Weinidogion Cymru ran bwysig yn y broses. Nhw, gan amlaf, fydd wedi llunio'r Gorchymyn Arfaethedig, ac fel arfer mae'n rhaid iddynt gael cydsyniad adrannau perthnasol yn Whitehall er mwyn i'r cais gael unrhyw obaith o lwyddo. Yn olaf, mae gweithdrefnau'r Cynulliad yn caniatáu i Aelodau cyffredin a phwyllgorau gynrig Gorchymynion ond maent o dan anawsterau amlwg wrth geisio lliwio Gorchymyn Arfaethedig trwy ddyfroedd trobyllog!

Y gorau a ellir ei ddweud am y broses Gorchymynion Cymhwysedd Deddfwriaethol yw ei bod hi wedi gweithio i raddau. Yn ystod dwy flynedd gyntaf y drefn newydd, dim ond pedair o Orchymynion Cymhwysedd Deddfwriaethol sydd wedi cwblhau'r broses ac wedi dod i rym. Roedd y rheiny ar Anghenion Dysgu Ychwanegol, Plant sy'n Agored i Niwed, Gofal yn y Cartref, a'r Diwydiant Cig Coch. Ar ben y rhain mae yna un ar Ofalwyr. Mae hwnnw'n aros i gael ei gymeradwyo gan bleidleisiau yn y ddau dŷ. Hefyd mae yna 5 arall, gan gynnwys rhai pwysig iawn ar yr Amgylchedd ac ar yr iaith Gymraeg, sydd newydd gwblhau ystyriaeth gan y Pwyllgor Materion Cymreig ac na fydd, felly, yn medru cael eu cymeradwyo'n ffurfiol tan yr Hydref.

Yn fy marn i mae'r broses yn llawer rhy faith ac yn rhy gymhleth nag sydd ei angen. Er enghraifft, mae hi wedi cymryd deng mis i'r Cynulliad dderbyn yr hawl i wneud darpariaethau ar ariannu marchnata cig coch Cymreig, pwnc sydd heb fod yn ddadleuol o gwbl. A gydag etholiad seneddol cyffredinol yn agosáu mae'r risg yn cynyddu y bydd Gorchymynion pwysig na fydd ddim wedi cwblhau'r broses pan elwir yr etholiad yn syrthio ac yn gorfod ail-ddechrau'r broses ar ôl yr etholiad. Wrth gwrs, fe fyddai ethol mwyafrif Ceidwadol i Dŷ'r Cyffredin yn codi cwestiynau am gynladwyedd y broses. Beth petai Pwyllgor Materion Cymreig gyda mwyafrif o'r aelodau yn dod o'r blaidd honno yn penderfynu argymhell gwrthod Gorchymynion Cymhwysedd Deddfwriaethol am nad oedd y polisi y bwriadwyd ei weithredu o dan y cymhwysedd arfaethedig ddim wrth ddant yr Aelodau hynny?

Os ydym am wneud y broses Gorchymynion Cymhwysedd Deddfwriaethol yn fwy effeithiol ac yn llai agored i gael ei rwystro gan ystyriaethau amherthnasol bydd rhaid, yn fy marn i, i ba bynnag pwyllgor o Dŷ'r Cyffredin sy'n craffu ar Orchymynion Cymhwysedd Deddfwriaethol fabwysiadu agwedd tebycach i eiddo

Pwyllgor Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi. Mae hwnnw wrth gwrs yn cymryd sylw o'r holl Orchmynion Arfaethedig ond nid yw'n craffu arnynt yn llawn oni bai bod yna ryw nodwedd ohonynt sy'n codi cwestiynau cyfansoddiadol. Wrth gwrs, ffordd arall o osgoi cymhlethdodau'r drefn Gorchmynion Cymhwysedd Deddfwriaethol byddai dod â Rhan 4 o'r Ddeddf i rym. O bosibl byddai sefyllfa lle byddai yna fwyafrif Ceidwadol yn Nhŷ'r Cyffredin yn gwneud ystyriaeth o'r opsiwn hwnnw yn fater o frys.

Cychwynais drwy olrhain y gwahanol gyfansoddiadau a gafodd Cymru gan ddechrau yn 1284. Rwyf wedi esbonio paham y mae'r un diweddaraf yn llawer gwell nag unrhyw un o'i ragflaenwyr. Ond mae iddi lawer nam. Un ohonynt yw ei methiant i wneud unrhyw ddarpariaeth ar gyfer y trydydd math o rym llywodraethol, sydd yr un mor bwysig â'r deddfwriaethol a'r llywodraethol, sef y grym barnwrol.

Hyd yn oed pan fydd Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru mewn grym fe fydd Cymru yn dal yn ddim byd mwy na rhan fechan o gyfundrefn farnwrol Lloegr a Chymru. Gyda deddfau Cymru'n datblygu mwy a mwy i gyfeiriad gwahanol i rai Lloegr, o leiaf mewn rhai meysydd, fe fydd y sefyllfa hon yn dod yn llai a llai cynaliadwy.

Datblygiad a fyddai'n rhoi hwb aruthrol i gyfeiriad cyfundrefn farnwrol ar wahân i Gymru byddai petai'r Cynulliad yn derbyn cymhwysedd deddfwriaethol ym maes y gyfraith droseddol. Mae tiriogaethau fel yr Alban, Gogledd Iwerddon a hyd yn oed Ynys Manaw ac Ynysoedd y Sianel yn medru cynnal cyfundrefnau cyfiawnder troseddol ar wahân. Mae'n amlwg, felly, nad oes yna unrhyw reswm ymarferol paham na allai Cymru wneud yr un peth.

Ond yn y tymor byr mae'n fwy tebyg y bydd rhai agweddau gweinyddol o'r sustem cyfiawnder troseddol yn cael eu datganoli. Eisoes mae Gweinidogion Cymru yn chwarae rôl mwy a mwy amlwg mewn perthynas â rhai agweddau o'r drefn gyfiawnder troseddol. Mae'r rheiny'n cynnwys plismona, y rhannau o'r gyfundrefn cyfiawnder troseddol sy'n delio gyda phobl ifainc a'r rhai sy'n gaeth i gyffuriau, a darparu gwasanaethau iechyd ac addysg ar gyfer carcharorion. Ni fyddai'n annisgwyl i weld hyn yn datblygu nes bod Gweinidogion Cymru'n cymryd cyfrifoldeb dros ariannu heddluoedd Cymru a'r Gwasanaeth Rheoli Troseddwyr, gan gynnwys carchardai.

A beth am y llysoedd? Tan 1830 roedd gennym yng Nghymru ein llysoedd ein

hunain, sef Llysoedd y Sesiwn Fawr. Ceisiodd y llywodraeth ganol eu tanseilio mewn sawl ffordd ond buont yn hynod o boblogaidd gyda'r rhai a'u defnyddiant oherwydd eu hygyrchedd a'u hyblygrwydd. Yn y diwedd diddymwyd hwy nid er mwyn gwella'r gwasanaeth i'r cyhoedd ond er mwyn arbed digon o arian i dalu am farnwr Uchel Lys ychwanegol yn Llundain.

Ond hyd yn oed ar ôl i gyfundrefn llysoedd Cymru gael ei dileu, arhosodd gweinyddu'r llysoedd troseddol, llys ynadon, Llys Chwarter a Brawdlys, yn nwylo lleol. Parhaodd hynny nes i Dr, Becching gael ei wahodd i wneud rhywbeth tebyg i lysoedd Cymru a Lloegr ac yr oedd wedi gwneud, degawd yn gynharach, i reilffyrdd y wlad. Nid oes unrhyw reswm ymarferol na thechnegol, felly, pam na allai Gwasanaeth Llys Ei Mawrhydi yng Nghymru gael ei hariannu gan Weinidogion Cymru. Byddai hynny'n helpu i sicrhau bod patrwm darpariaeth y llysoedd, suful a throeddol, yn adlewyrchu anghenion Cymru.

I fod yn deg, mae camau pwysig tuag at y nod hwnnw eisoes ar y gweill yn sgîl torri'r cysylltiad afresymegol rhwng llysoedd Cymru a rhai Swydd Caer. Agorwyd adeilad llys newydd sbon yng Nghaernarfon. Estynnwyd llysoedd yr Wyddgrug. Ac wrth gwrs, mewn ymateb i ddatganoli agorwyd swyddfa'r Llys Gweinyddol yng Nghaerdydd.

Rhaid talu teyrnged i ymdrechion y farnwriaeth, gan gynnwys barnwyr arlywyddol Cymru, i sicrhau'r datblygiadau hyn. Bellach mae'n berffaith amlwg cymaint y mae Cymru'n elwa ar arweiniad cyson a chadarn ar y farnwriaeth Gymreig. Dyna'r unig ffordd i sicrhau bod datblygiad y farnwriaeth a'r llysoedd yng Nghymru yn cadw mewn step â datblygiadau cyfansoddiadol eraill. Un ffordd o sicrhau hynny byddai i'r Arglwydd Prif Ustus estyn tymor barnwyr arlywyddol Cymru o 4 blynedd i 6. Ar ben hynny, gallai nodi pwysigrwydd unigryw eu swydd trwy ddynodi'r un hŷn yn Arglwydd Lywydd y Llysoedd yng Nghymru, gyda'i gyd-farnwr arlywyddol yn Ddirprwy Arglwydd Lywydd.

Mae i deitlau a symbolau bwysigrwydd arbennig. Gallant gyfleu neges yn fwy cryno ac effeithiol na geiriau. Dyna pam yr oedd hi mor bwysig i sicrhau bod Mesurau Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cario symbol a oedd yn dynodi eu statws unigryw fel y deddfau cynhenid Cymreig cyntaf ers siartrau Tywysogion Gwynedd. Ni fyddai wedi bod yn briodol i ddeddfwriaeth Gymreig gael ei chyhoeddi o dan yr un arfbais ag sydd ar Ddeddfau Seneddol, sef arfau brenhinol y Deyrnas Unedig. Mae hwnnw, wrth gwrs, yn anwybyddu Cymru'n llwyr fel un o bedair gwlad y Deyrnas honno.

Gyda chydweithrediad y Coleg Arfau, a chefnogaeth frwd deiliad presennol teitl Tywysog Cymru sicrhawyd cydsyniad Ei Mawrhydi i Fesurau'r Cynulliad, a Deddfau'r Cynulliad pan ddaw Rhan 4 o Ddeddf 2006 i rym, gario bathodyn brenhinol newydd. Mae hwnnw'n seiliedig ar arfau Tywysogion Gwynedd neu, yn unol â'r statws a freiniwyd arnynt gan Gytundeb Trefaldwyn 1267, Tywysogion Cymru. Rhoddodd hyn foddhad arbennig i mi, fel deiliad presennol 'Arglwyddiaeth Nant Conwy'.

Yn barod, felly, mae cyfansoddiad newydd Cymru wedi llwyddo i ail-sefydlu rhan o symbolaeth ysblennydd ein gorffennol. Mae dwy flynedd gyntaf y cyfansoddiad hwnnw wedi agor tudalen newydd yn hanes Cymru ac wedi bod yn llwyddiant mawr. Hyderaf y bydd y ddwy flynedd nesaf, a llawer o flynyddoedd ar ôl hynny, yn adeiladu ar y sylfeini cadarn a osodwyd.