

Y Gwir Anrhydeddus Alun Cairns AS  
Ysgrifennydd Gwladol Cymru  
1 Caspian Point  
Ffordd Caspian  
Bae Caerdydd  
CF10 4DQ

21 Mehefin 2016

Annwyl Alun

## **Mesur Cymru**

Rwy'n ysgrifennu atoch yn dilyn ein cyfarfod ar 19 Mai a chyflwyniad Mesur Cymru wedi hynny.

Rwy'n croesawu'r camau sydd wedi'u cymryd i wella'r Mesur. Fodd bynnag, mae llawer o waith i'w wneud arno eto i sicrhau y gall ddarparu setliad mwy parhaol.

Yn y llythyr hwn rwy'n amlinellu fy asesiad cychwynnol o'r Mesur ac rwy'n tynnu sylw at nifer o bryderon y mae angen rhoi sylw iddynt. Rwy'n siŵr y bydd rhagor o bwyntiau yn codi wrth i'r broses graffu ddechrau yn y Senedd ac yn y Cynulliad.

Rwyf wedi ei gwneud yn flaenoriaeth bod y Cynulliad yn sefydlu pwyllgor i fod yn gyfrifol am graffu ar Fesur Cymru. Gobeithiaf y gellir mynd i'r afael ag unrhyw bryderon a godir gan y pwyllgor, a gennyf innau fel Llywydd, drwy drafodaeth gyson ac adeiladol.

Mae'n anochel y byddwn yn anghytuno ar ambell beth, fel y confensiwn bod y Senedd yn deddfu ar faterion datganoledig, a byddaf yn parhau i fynd ar drywydd y rheini drwy ddulliau eraill.

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu Saesneg / We welcome correspondence in Welsh or English



## **Yr amserlen ar gyfer y Mesur**

Mae Mesur Cymru yn ddarn sylweddol o gyfraith gyfansoddiadol a fydd yn ailwampio datganoli yng Nghymru. Fe wyddoch hefyd, wrth gwrs, fod yn rhaid i'r Cynulliad roi ei gydsyniad cyn y gall Senedd y DU basio'r Mesur. Gan gofio hynny, a'r ffaith bod lle eto i'w wella'n sylweddol, rwy'n pryderu mai dim ond dau ddiwrnod sydd wedi'u neilltuo i gyfnod pwyllgor y Mesur.

Rhaid i amserlen seneddol y Mesur sicrhau bod digon o amser wedi'i neilltuo i sicrhau y gall y Senedd drafod materion a godir gan Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol yn drwyadl. Er mwyn gwneud hynny, da o beth fyddai gohirio'r cyfnod pwyllgor tan ar ôl toriad yr haf, felly rwy'n gofyn ichi ailystyried hyn.

Yr wythnos hon, sefydlwyd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Hefyd, mae meysydd pwysig yn y Mesur a fydd o ddiddordeb i bwyllgorau pwnc eraill, ond nid yw'r rheini'n debygol o gyfarfod cyn mis Gorffennaf. Mae'n hanfodol bod yr amserlen seneddol yn ystyried hyn fel y gellir craffu'n drwyadl ar y Mesur pwysig hwn, a darparu setliad mwy parhaol.

## **Y profion ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol**

Rwy'n croesawu'r camau sydd wedi'u cymryd tuag at sicrhau model mwy ymarferol o gadw pwerau'n ôl, yn enwedig cael gwared ar y prawf angenrheidrwydd o ran cyfraith breifat a chyfraith trosedd. Fodd bynnag, o ran y cyfyngiad ar gyfraith trosedd (paragraff 4 o'r Atodlen newydd 7B sydd i'w mewnosod yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006), erys nifer o bryderon, gan gynnwys natur benagored y categorïau o droseddau na chaiff y Cynulliad eu haddasu. Gallai'r ffaith y caiff y Senedd ychwanegu at y troseddau ym mhob un o'r categorïau hynny ar unrhyw adeg olygu i bob pwrpas y byddai cymhwysedd y Cynulliad yn cael ei newid yn rheolaidd. Mae'n wir y byddai'n rhaid cael cydsyniad y Cynulliad i wneud newid o'r fath, ond ofnaf na fyddai Adran Llywodraeth y DU sy'n gyfrifol am gyfiawnder troseddol yn effro i hynny, ac y gallai Mesurau Seneddol gael eu cyflwyno a'u pasio heb fod y gweithdrefnau priodol ar gyfer ymgynghori ag awdurdodau datganoledig Cymru wedi eu dilyn. Felly, mae darpariaethau fel y rhain yn peryglu eglurder y setliad, ac yn peryglu'i ddidwylledd hefyd.

Un agwedd arall ar y cyfyngiad ar gyfraith trosedd sy'n fy mhryderu yw'r gwaharddiad ar allu'r Cynulliad i addasu'r gyfraith am y canlynol: "sentences and other orders and disposals in respect of defendants in criminal proceedings". Gallai hyn, yn fy marn i, gael ei ddehongli fel darn sy'n atal y Cynulliad rhag pennu dedfrydau lleiaf neu uchaf ar gyfer y troseddau y mae'n eu creu, a rhag addasu'r

dedfrydau ar gyfer troseddau sy'n bodoli eisoes. Byddai cyfyngiad o'r fath yn gam mawr yn ôl o gymhwysedd presennol y Cynulliad ac ni fyddai'n briodol. Hyderaf nad dyna fwriad y ddarpariaeth. Rwy'n siŵr y gall ein swyddogion gydweithio i sicrhau bod cwmpas y gwaharddiad yn dderbyniol ac yn glir.

Mae'r gwaharddiad llwyr ar ddeddfu mewn unrhyw fodd sy'n "ymwneud â" mater a gadwyd yn ôl, heb unrhyw gymhwysedd ategol fel yr hyn sydd gan y Cynulliad eisoes o dan adran 108(5) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, hefyd yn parhau'n bryder difrifol. Rwy'n deall bod y gwaith o ddrafftio'r Mesur yn adlewyrchu Deddf yr Alban 1998, ac rwy'n derbyn hynny. Fodd bynnag, bydd y setliad yn yr Alban yn dal i fod yn ehangach o lawer na setliad Cymru ar ôl Deddf Cymru, yn bennaf oherwydd nad oes braidd dim llyffethair ar allu Senedd yr Alban i wneud cyfraith sifil a throsedd ar gyfer yr Alban. Y gwahaniaeth hwnnw yng nghwmpas y cymhwysedd "craidd" sy'n cyfiawnhau cymhwysedd ategol cyfyngedig i Gymru.

Byddwn yn croesawu trafodaethau pellach â chi am sut y gellir mynd i'r afael â'r materion hyn, fel bod y ddeddfwriaeth yn glir ac yn ymarferol.

### **Awdurdodaeth gyfreithiol benodol**

Mae pwrpas ac effaith y darpariaethau sy'n cydnabod cyfraith Cymru yn aneglur, ac nid oes iddynt unrhyw ddiben gyfreithiol amlwg. Fy marn i yw mai sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol benodol yw'r ateb gyfreithiol symlaf i sicrhau ffin glir ar gyfer cyfreithiau Cymru. Rwy'n cydnabod bod y gwelliannau i'r profion cymhwysedd deddfwriaethol yn rhoi mwy o eglurder ynghylch gallu'r Cynulliad i ddeddfu ar faterion troseddol a sifil a'r meysydd lle mae Llywodraeth y DU yn awyddus i sicrhau cysondeb yng nghyfreithiau Cymru a Lloegr. Fodd bynnag, o ystyried bod y corff o gyfraith Gymreig ar gynnydd, nid wyf yn ystyried bod gwerth mewn darpariaeth sy'n cyfeirio'n benodol at un awdurdodaeth.

### **Asesiadau effaith cyfiawnder**

Fe wyddoch, mae'n siŵr, fod yn rhaid i'r Cynulliad, yn unol â'i Reolau Sefydlog, gyhoeddi asesiad o gostau Mesurau'r Cynulliad. Felly, mae cynnwys gofyniad pellach ar y mater penodol hwn yn gwbl ddiangen ac yn groes i egwyddor bwysig i mi - sy'n egwyddor y gwn eich bod yn awyddus i'w pharchu - sef y dylai'r Cynulliad gael y pŵer i benderfynu ar ei faterion a'i weithdrefnau ei hun.

Byddai'n fwy priodol bod trafodaethau manwl ar faterion o'r fath yn cael eu cynnal drwy ddulliau rhynglywodraethol ffurfiol a bod Llywodraeth Cymru yn mynd i'r afael â chostau cyfiawnder yn briodol yn y Memorandwm Esboniadol.

## **Cymalau Cadw**

Dywedodd eich rhagflaenydd ei fod wedi “rhoi cyfarwyddyd i swyddogion yn Swyddfa Cymru i weithio ar restr o gymalau cadw gyda chydweithwyr o’r Cabinet, er mwyn gweld lle y gellir lleihau’r nifer o gymalau cadw a symleiddio’r rhestr.” Mae'r rhestr o gymalau cadw yn dal i fod yn helaeth ac yn gymhleth, heb unrhyw egwyddorion arweiniol, clir. Mae'n anodd asesu i ba raddau y bu lleihad a symleiddio. Byddai'n ddefnyddiol pe gallech nodi beth sydd wedi newid a sut.

Mae nifer fawr o gymalau cadw wedi'u llunio drwy gyfeirio at “bwnc” rhannau o Ddeddfau eraill. Roedd y maes hwn yn peri pryder i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Mae'r dull hwn o ddrafftio yn gwneud y Mesur yn fwy cymhleth fyth ac yn cynyddu'r ansicrwydd ynghylch hyd a lled cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

## **Cydsyniadau Llywodraeth y DU**

Bu rhywfaint o gynnydd o ran lleihau'r cyfyngiadau a osodwyd ar y Cynulliad o gymharu â'r Mesur drafft, ac mae hynny i'w groesawu. Fodd bynnag, mae'r darpariaethau sy'n ymwneud â chydsyniadau yn dal i fod yn gymhleth a maith. Maent i'w cael mewn amryw fannau yn y Mesur, gan ychwanegu at ei gymhlethdod.

Rwy'n pryderu fod y Mesur yn dal i amddifadu'r Cynulliad o'r gallu i ddileu neu addasu swyddogaethau cydamserol Gweinidogion y DU, hyd yn oed pan fo gwneud hynny yn atodol neu ganlyniadol. Byddai hyn yn gyfystyr â cham yn ôl o ran cymhwysedd presennol y Cynulliad a byddai, i bob pwrpas, yn gwrthdroi penderfyniad y Goruchaf Lys yn achos Deddf Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) 2012.

Mae'r gofynion ar gyfer cael cydsyniad Llywodraeth y DU i'r Cynulliad roi neu osod swyddogaethau ar "awdurdodau a gedwir yn ôl", dileu neu addasu eu swyddogaethau, newid eu cyfansoddiadau neu roi, gosod, addasu neu ddileu swyddogaethau sydd i'w harfer yn benodol mewn perthynas ag “awdurdodau a gedwir yn ôl” hefyd yn gyfystyr â cham yn ôl o ran y cymhwysedd presennol.

## **Awdurdodau Cyhoeddus Cymru**

Mae'r Mesur yn cynnwys rhestr o "awdurdodau cyhoeddus Cymru", y bydd gan y Cynulliad gymhwysedd ar eu cyfer heb fod angen cydsyniad Llywodraeth y DU. Mae nifer o sefydliadau nad ydynt ar y rhestr hon y dylid eu cynnwys. Rwyf wedi

gofyn i'm swyddogion anfon manylion y sefydliadau sydd wedi'u hepgor at eich swyddfa.

### **Darpariaethau ariannol**

Rwy'n croesawu'r cynnydd a wnaed i ddatganoli cymhwysedd o ran cyllid, atebolrwydd ac archwilio. Fodd bynnag, mae sawl mater heb ei ddatrys o ran manylion y darpariaethau hyn, sy'n destun trafodaethau parhaus gyda'ch swyddogion.

Mater o bwys mawr yn y cyswllt hwn yw y dylai'r Mesur gynnwys amddiffyniad bod yn rhaid i ddeddfwriaeth Gymreig ddilynol ddarparu mai dim ond gydag awdurdodiad y Cynulliad y gellir rhyddhau cyllid o Gronfa Gyfunol Cymru, ac y dylid ei ddefnyddio yn unol â'r diben yr awdurdodwyd ef.

### **Darpariaethau sy'n ymwneud â threfniadau gweithredol y Cynulliad**

Rwy'n falch o weld bod rhagor o bwerau wedi'u datganoli i'r Cynulliad sy'n ymwneud â'i drefniadau mewnol. Fodd bynnag, mae rhai darpariaethau yn cynnwys lefel ddiangen o ragnodi, megis y gofyniad i gael uwchfwyafrif ac asesiad o'r effaith ar gyfiawnder. Rwy'n disgwyl y bydd ein swyddogion yn trafod hyn ymhellach.

### **Pŵer i amrywio dyddiad Etholiadau Cyffredinol y Cynulliad**

Fel y trafodwyd yn ystod ein cyfarfod, dylai'r pwerau i amrywio dyddiad etholiad cyffredinol cyffredin a dyletswydd ar wahân i gynnig dyddiad etholiad cyffredinol anghyffredin gael eu trosglwyddo oddi wrth yr Ysgrifennydd Gwladol i'r Llywydd (nid i Weinidogion Cymru), a dylent adlewyrchu'r darpariaethau cyfatebol yn Neddf yr Alban.

### **Darpariaethau cychwyn**

Hoffwn weld rhai o'r darpariaethau gweithredol, megis diddymu darpariaethau Deddf 2006 sy'n ymwneud â chyfansoddiad pwyllgorau'r Cynulliad a'r ddyletswydd ar yr Ysgrifennydd Gwladol i gymryd rhan yn nhrefodion y Cynulliad mewn perthynas ag Araith y Frenhines, yn cael eu cychwyn cyn gynted ag y bo modd.

### **Pwerau i amrywio'r dreth incwm**

Mae'r Mesur yn darparu ar gyfer trosglwyddo pwerau i amrywio'r dreth incwm i'r Cynulliad drwy orchymyn, heb ymgynghori ymlaen llaw â Gweinidogion Cymru

na'r Cynulliad. Yn fy marn i, mae'n fater o egwyddor y dylid cael cytundeb y Cynulliad cyn gwneud trosglwyddiad o'r fath.

### **Darpariaethau Trosiannol**

Rwy'n awyddus i sicrhau na ddylai'r broses o drosglwyddo i'r model cymhwysedd newydd effeithio ar allu'r Cynulliad i weithredu fel deddfwrfa effeithiol. Nid yw'n briodol i Senedd y DU fod â mandad i wrthod Mesurau'r Cynulliad yn ystod y cyfnod trosglwyddo. Rwy'n arbennig o bryderus y bydd y broses graffu ar Fesurau yng Nghyfnod 1 yn cael ei chyfyngu cyn y diwrnod penodedig; neu na fydd unrhyw Fesurau o gwbl yn cael eu cyflwyno yn y tri mis cyn y "diwrnod a bennwyd" er mwyn osgoi'r risg y byddant yn methu.

Rwy'n siŵr y gallwn ni ddod o hyd i ateb fel bod y Cynulliad yn cael rhyddid i bennu ei weithdrefnau ei hun yn ystod y cyfnod trosglwyddo; a sicrhau mai bach iawn fydd yr effaith ar allu'r Cynulliad i ddeddfu.

Rwy'n edrych ymlaen at gael y cyfle i drafod y materion hyn ac eraill wrth i'r Mesur fynd rhagddo drwy'r Senedd. Rwy'n gobeithio y gallwn weithio gyda'n gilydd mewn modd adeiladol i gael setliad sy'n ymarferol a chlr ac sy'n rhoi sylfaen gadarn ar gyfer dyfodol y Cynulliad.

Mae copïau o'r llythyr hwn wedi'u hanfon at Brif Weinidog Cymru, arweinyddion y grwpiau gwleidyddol yn y Cynulliad, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, a hefyd at Nia Griffith AS, Hywel Williams AS a Mark Williams AS.

Yn gywir



Elin Jones AC  
Llywydd