Ymgynghoriad Pwyllgor MCAD am Fil Cymru 2016-17: Ymateb gan Cytûn

Cyflwyniad

1. Mae Cytûn yn cynrychioli prif enwadau Cristnogol Cymru a nifer o fudiadau Cristnogol eraill. Gellir gweld rhestr gyflawn o'n haelodau yn: http://www.cytun.org.uk/ni.html Mae gan yr enwadau sy'n aelodau ryw 172,000 o oedolion sy'n aelodau gweithredol, a chyswllt â nifer helaeth o blant, pobl ifainc ac oedolion eraill ymhob cymuned ar draws Cymru.
2. Mae gan rai o'n haelod eglwysi hanes hir o ymgyrchu dros a chefnogi datganoli i Gymru; mae eraill yn cadw safiad niwtral am yr egwyddorion hyn, ond maent oll wedi ymrwymo i ymwneud yn adeiladol â'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru.

Bil Cymru drafft 2015

3. Fe fu i Cytûn a nifer o'i aelod eglwysi gefnogi dau adroddiad Comisiwn Silk yn 2012 a 2014. Roedd yna gefnogaeth eang ymysg ein haelodau i egwyddorion datganoli deddfwriaethol a amlinellwyd ym mharagraff 3.3.3 yr ail adroddiad[1]. Byddem yn tynnu sylw arbennig at egwyddorion Eglurdeb, Cydlyniant a Sefydlogrwydd. Mae'r egwyddorion hyn wedi derbyn cymeradwyaeth Llywodraethau'r DU a Chymru.
4. Fe ymatebodd Cytûn ar ran ei aelodau i Fil Cymru drafft 2015, gan gefnogi argymhelliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y dylid oedi'r Bil ar gyfer ystyriaeth bellach, ac y dylai unrhyw Fil pellach fod yn ddeddfwriaeth gyfansawdd ddwyieithog. Yn ogystal â'r rhesymau y bu i'r Pwyllgor eu cyflwyno am oedi o'r fath, a methiant y Bil i arddangos yr eglurdeb, cydlyniant a sefydlogrwydd yr oeddem yn eu dymuno, fe fynegom y farn y dylai penderfyniadau parthed aelodaeth y DU yn yr Undeb Ewropeaidd a diwygio Deddf Hawliau Dynol 1998 flaenori pasio Bil Cymru, oherwydd fel arall fe fyddai angen yn fuan ddiwygio pellach ar setliad sydd i fod yn barhaol.

Pryderon sy'n parhau parthed Bil Cymru 2016-17

5. Mae Cytûn wedi cymryd rhan yn nhrafodaethau'r Pwyllgor am y Bil drafft presennol, ac hefyd wedi gohebu â Swyddfa Cymru parthed Gweithgor Cyfiawnder yng Nghymru a'i gylch gorchwyl. Fe gyhoeddwyd yr ohebiaeth honno ar wefan Loomio y Pwyllgor.
6. Tra'n croesawu'r gwelliannau a wnaed ers Bil drafft 2015, a'r datganoli ar drefniadau etholiadol a mewnol y Cynulliad, rhai trethi a rhai cyfrifoldebau pellach parthed ynni a chludiant, rydym yn parhau yn bryderus am nifer o agweddau ar y Bil. Mae llawer o'r rhain wedi eu codi gan ymatebwyr eraill hefyd, felly rydym ond yn eu cyflwyno'n gryno yma:

    6.1 Mae nifer a rhychwant y materion a gedwir yn ôl yn Atodlen 1 Rhan 2 y Bil yn ymddangos i ni fel petai'n cyfyngu'n sylweddol ar "ofod i ddeddfu" y Cynulliad, yn ôl diffiniad yr Athro Thomas Watkin. Byddem yn tynnu sylw'r Pwyllgor at yr enghreifftiau a gynigir gan Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad yn ei gyhoeddiad *Bil Cymru – materion a gedwir yn ôl a'u heffaith ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad*. Rydym yn pryderu'n benodol am y materion a gedwir yn ôl sy'n ymddangos fel petaent yn cyfyngu ar allu'r Cynulliad i ddeddfu yn y meysydd nodwyd ar bapur pleidleisio refferendwm 2011. Rydym wedi rhoi rhestr o'r materion hynny ym mhara 7 isod. Rydym hefyd yn gofidio nad yw'r Nodiadau Esboniadol i'r Bil yn cynnig rhesymeg dros gadw'n ôl materion penodol.

[1] http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140605075122/http://commissionondevolutioninwales.independent.gov.uk/files/2014/03/Grymuso-a-Chyfrifoldeb-Pwerau-Deddfwriaethol-i-Gryfhau-Cymru.pdf

6.2 Er bod pwerau deddfu'r Cynulliad wedi eu cyflwyno yn y Bil ar ffurf "pwerau a gedwir yn ôl" – h.y. mae popeth wedi'i ddatganoli oni bai iddo gael ei gadw'n ôl – mae datganoli pwerau Gweinidogion y Goron i Weinidogion Cymru yn parhau i fod ar ffurf "rhoddi pwerau", ac mae cryn dipyn o'r Bil yn rhestru materion o'r fath sydd i'w datganoli ac yn caniatáu datganoli fesul tipyn pellach trwy Orchmynion y Cyfrin Gyngor. Mae hyn yn parhau i fod yn wahanol i fodelau datganoli yr Alban a Gogledd Iwerddon, sy'n alinio datganoli deddfwriaethol a gweinyddol lawer yn agosach ar sail cadw pwerau'n ôl. Byddem yn pwyso'n gryf, yn enw egwyddor eglurder i bobl Cymru, y dylid mabwysiadu model tebyg yn achos datganoli i Gymru.

6.3 Yn yr un modd, mae'r rhestr o "gyrff cyhoeddus Cymreig" yn Atodlen 4 yn golygu fod cyfrifoldeb dros gyrff cyhoeddus yn cael ei bennu trwy ddull pwerau dyroddedig, yn hytrach na chynnwys yn y Bil restr o gyrff cyhoeddus a gedwir yn ôl, gyda phob un arall wedi ei ddatganoli. Mae Adran 21 yr Atodlen honno yn dileu'r ddyletswydd ar Weinidogion y Goron i drafod gyda Gweinidogion Cymru parthed cyrff traws-ffiniol. Mae hyn yn lleihau gallu Gweinidogion Cymru i ddylanwadu ar y cyrff hynny, ac o ran eglurder a chysondeb mae'r un ystyriaethau yn berthnasol fan hyn ag ym mharagraff 5.2.

6.4 Mae i'r cymysgedd modelau hyn y posibilrwydd o greu canlyniadau annisgwyl. Er enghraifft, cymerer y cytundeb cyflogaeth newydd cyfredol ar gyfer meddygon iau yn Lloegr. Mae'r cytundeb newydd wedi'i gyflwyno trwy rymoedd Gweinidogion y Goron sy'n gymwys i Loegr yn unig gan fod y grymoedd cyfatebol wedi'u datganoli i Weinidogion Cymru. Ond pe byddai Senedd y DU yn deddfu ar gyfer y cytundeb newydd hwn, fe allai wneud hynny yn achos Cymru hefyd – ac ni allai'r Cynulliad ei wyrdroi gan fod materion cyflogaeth wedi eu cadw'n ôl trwy eithriad H1 a rheoli proffesiynau meddygol wedi'u cadw'n ôl dan Fater G1 (c).

6.5 Mae'r eglwysi Cristnogol wedi chwarae rôl arbennig wrth gadw'r Gymraeg yn iaith fyw ym mywyd pob dydd y gymdeithas. Rydym yn pryderu'n arbennig felly am y cyfyngiadau penodol yn y Bil ynghylch deddfu parthed y Gymraeg mewn meysydd nad ydynt wedi eu datganoli. Mae Atodlen 1 para 200 fel petai'n datganoli pob dim parthed yr iaith Gymraeg a chyrff cyhoeddus, nes iddo gael ei gyfosod gydag Atodlen 2 cymal 11(1)(b) sy'n nodi na all y Cynulliad newid unrhyw ddyletswydd ar Weinidog y Goron parthed y Gymraeg heb ei ganiatâd.

6.5.1 Pan ystyrir gyda hyn Atodlen 4 (gweler ein para 6.3) mae'n arwain at leihad sylweddol yng ngallu'r Cynulliad i ddeddfu parthed defnydd y Gymraeg gan gyrff cyhoeddus a gedwir yn ôl, a gallu Gweinidogion Cymru i ddylanwadu ar benderfyniadau am yr iaith mewn cyrff cyhoeddus trawsffiniol.

6.5.2 Mae'r sefyllfa yn fwy cymhleth eto, oherwydd ni fyddai'r Bil hwn yn cael ei ôl-ddyddio, ac felly byddai'r cyrff cyhoeddus hyn a gedwir yn ôl yn parhau i fod yn ymrwymedig o ran eu dyletswyddau presennol dan Gynlluniau'r Iaith Gymraeg neu Safonau'r Gymraeg dan y ddeddfwriaeth bresennol – ond ni ellid newid y rhain trwy ddeddf, gan olygu y byddai tri chynllun cyfochrog o reoleiddio parthed y Gymraeg a chyrff cyhoeddus.

6.6 Rydym yn gresynu na wneir fawr ddim yn Atodlen 1 Rhan 2 (rhestr y materion a gedwir yn ôl) i gyflwyno eglurder i'r meysydd a ddatganolir yn rhannol ar hyn o bryd. Er enghraifft, fe ddatganolir addysg ar y cyfan, ond fe gedwir yn ôl cyflogau ac amodau gwaith athrawon. Yn yr un modd, fe ddatganolir rhai agweddau ar gynllunio, ond mae eraill – megis y Community Infrastructure Levy – wedi eu cadw'n ôl. Mae

yna ddwsinau o enghreifftiau tebyg lle y mae'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru wedi eu cyfyngu gan gadw materion yn ôl rhag datblygu polisïau a ffyrdd newydd o weithredu.

6.7 Rydym yn croesawu sefydlu Gweithgor Cyfiawnder yng Nghymru (para 4) parthed gweithredu awdurdodaeth unedol Lloegr a Chymru, ond rydym yn gofidio efallai na fydd yn adrodd cyn i'r Bil gael ei ddeddfu. Rydym hefyd wedi cyfrannu at ac yn croesawu adroddiad Comisiwn y Gyfraith am *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru*, ac yn rhannu'r gofidiau a fynegir ynddo am allu'r dinesydd cyffredin – neu'r cyfreithiwr profiadol hyd yn oed – i fod yn sicr pa gyfreithiau yn union sy'n weithredol yng Nghymru. Rydym yn gresynu'n fawr na wnaed unrhyw ymdrech i gynnwys rhai o argymhellion yr adroddiad hwnnw yn y Bil.

6.8 Rydym yn gresynu hefyd nad yw egwyddor Comisiwn Silk y dylai Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru gydweithredu wedi'i amlygu yn y Bil. Mae'r Gweithgor Cyfiawnder yng Nghymru yn gam i'r cyfeiriad cywir, ac felly hefyd adfer cyfarfodydd Cyngor Prydain ac Iwerddon. Ond fe ddymunem weld gweithredu argymhellion Pennod 5 adroddiad 2014 Comisiwn Silk[2]. Os yw ein dadansoddiad fod y setliad a ragwelir gan Fil 2016-17 yn hynod gymhleth yna fe fydd mawr angen trefniadau o'r fath i sicrhau llywodraeth gydlynus i bobl Cymru.

6.9 Ein barn ni yw fod yr agweddau hyn o'r Bil, o'u cymryd gyda'i gilydd, yn golygu y byddai'r setliad datganoli newydd yn llawer iawn mwy cymhleth nag ar hyn o bryd, ac y byddai lawer yn anos i gymdeithas sifil wybod at ba lefel o lywodraeth i droi er mwyn hybu polisi penodol neu ceisio gweithred weinyddol arbennig.

Y materion a gedwir yn ôl

7. Fel y nodir ym mhara para 6.1 uchod, ein barn ni yw fod nifer o'r materion penodol a gedwir yn ôl yn Atodlen 1 Rhan 2 y Bil yn cyfyngu ar allu'r Cynulliad i ddeddfu mewn meysydd a oedd yn ddarostyngedig i benderfyniad pobl Cymru yn refferendwm 2011. Credwn fod angen cyfiawnhad llawn am gadw'n ôl meysydd y byddai pleidleisiwr deallus yn refferendwm 2011 wedi'i gredu y byddent yn cael eu datganoli yn dilyn y bleidlais, ac ni ddarperir hynny gan y Memorandwm Esboniadol presennol. Byddem am dynnu sylw arbennig at y canlynol – gan gyfeirio at yr adrannau yn Atodlen 1 ac yn nodi mewn cromfachau y maes datganoledig priodol, fel y'i rhestrir yn: https://www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-wales

7.1 C12 Datblygu diwydiannol (datblygu economaidd)

C14 Cymorth gydag allforio (datblygu economaidd)

C16 Côd tafarndai (datblygu economaidd)

C17 Masnachu ar y Sul (datblygu economaidd)

D Ynni (datblygu economaidd). Rydym yn gofidio'n arbennig am faterion D3 glo (ag eithrio adfer y tir) a D6 arbed ynni, y ddau yn feysydd o bwys cyfredol a hanesyddol i Gymru.

E Cludiant (ffyrdd a chludiant). Fe ddeallwn yr angen am gadw'n ôl materion 102, 103, 107, 111, 112, 113, 114, 117, 118, 119, 124 a 125 lle mae angen cysondeb ar draws y DU, ond fe ymddengys y gweddill i ni yn faterion addas i'w datganoli. Mae mater 115 Pont Hafren yn fater arbennig o sensitif yng Nghymru. Mae'r eithriad E2 (a) yn rhwystro cymorthdal i wasanaethau nwyddau ar y rheilffyrdd yng Nghymru yn ddirgelwch i ni (ffyrdd a chludiant, amgylchedd).

G1 (c) – Rheoli proffesiynau iechyd (iechyd)

[2] Gweler nodyn 1 uchod.

H1 Cyflogaeth a chyd-berthynas ddiwydiannol, i'r graddau fod y maes hwn hefyd yn ymwneud â datblygu economaidd a gwasanaethau cyhoeddus wedi eu datganoli.

H2 Byrddau hyfforddi diwydiannol (datblygu economaidd, addysg)

H3 Chwilio am waith a chefnogaeth gyda hynny (datblygu economaidd, addysg)

J1-J5 Iechyd a meddyginiaethau (iechyd) – tra'n derbyn y gallai fod angen cadw'n ôl rhai materion cyfyng eu diffiniad er cysondeb ar draws y DU.

K5 Caeau chwarae (chwaraeon a hamdden)

L12 176, 177 Trefniadau ar gyfer plant, mabwysiadu; gofal, goruchwylio neu gwarchod plant (llesiant cymdeithasol)

M3 "Agricultural charges and debentures" (amaethyddiaeth)

M4 184 (c) Cynllunio parthed rheilffyrdd (ffyrdd a chludiant)

M4 185 "Community infrastructure levy" (datblygu economaidd, ffyrdd a chludiant, llywodraeth leol)

M4 186 Pryniant gorfodol – dylid ei ddatganoli o leiaf i'r graddau ei fod yn ymwneud â materion datganoledig.

M4 187 Rheoliadau adeiladu (tai, datblygu economaidd). Rydym yn pryderu'n arbennig am rychwant eang mater 187 (c) "services, fittings or equipment provided in or in connection with buildings"

N4 191 – Byddem yn awgrymu hepgor gwyliau banc o'r rhestr hon (diwylliant, twristiaeth)

N8 Y Comisiynydd Plant (llesiant cymdeithasol)

N9 Cyflogau ac amodau gwaith athrawon ysgol (addysg)

7.2 Credwn y byddai dileu'r materion hyn o'r rhestr yn symleiddio'r Bil ac yn adfer rhywbeth tebyg i'r sefyllfa bresennol o ran datganoli deddfwriaethol. Byddai hyn yn cyflwyno mwy o eglurder a chysondeb i'r trefniadau datganoli yn hynny o beth. Fe fyddai methu â gwneud hynny yn cyfyngu ar allu deddfwriaethol y Cynulliad i raddau na fyddai'n gydnaws ag asesiad teg o ganlyniad refferendwm 2011.

7.3 Nid ydym yn yr ymateb hwn yn gwneud unrhyw awgrymiadau parthed ehangu gallu deddfu'r Cynulliad i feysydd hollol newydd, er y byddai rhai o'n haelodau yn dymuno hynny.

Beth nesaf?

8. Nid yw aelodau Cytûn yn unfryd unfarn am sut i argymell i'r Pwyllgor y dylid bwrw ymlaen. Mae rhai o'n haelodau o'r farn y byddai'n well pe byddai'r Cynulliad Cenedlaethol yn gwrthod cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer rhan neu'r cyfan o'r Bil, yn parhau i weithio o fewn y ddeddfwriaeth bresennol ac yn aros am Fil cyfansawdd yn nes ymlaen. Credant hyn oherwydd:

8.1 diffygion ac amwysedd y Bil, fel y cyflwynwyd uchod, a'r cymhlethu a ddeuai o ganlyniad o ran dealltwriaeth y cyhoedd am lywodraeth ddatganoledig.

8.2 y potensial i gulhau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad a grymoedd Gweinidogion Cymru parthed rhai cyrff cyhoeddus.

8.3 y gallai Bil yn y dyfodol gymryd ystyriaeth lawn o'n hymadawiad â'r Undeb Ewropeaidd.

9. Mae eraill o'n haelodau o blaid gwneud cymaint o welliannau ag y gellir i'r Bil presennol wrth iddo deithio drwy'r Senedd, ond y dylid wedyn ei dderbyn. Credant hyn oherwydd:

9.1 Yr enillion o ran cymhwysedd y cyfeirir atynt ym mharagraff 5 uchod.

9.2 Yr annhebygrwydd y gellid cael amser Seneddol ar gyfer Bil arall am nifer o flynyddoedd.

9.3 Am y byddai sicrhau model "cadw pwerau'n ôl" cyn i'r DU ymadael â'r Undeb Ewropeaidd yn golygu y byddai pwerau a ddeuai yn ôl o'r Undeb Ewropeaidd wrth i ni ymadael yn cael eu datganoli yn unionsyth i'r Cynulliad Cenedlaethol, oni bai bod San Steffan yn deddfu fel arall. Pe arhosem gyda'r model pwerau dyroddedig, yna fe ddeuai'r holl bwerau hyn i San Steffan, a byddai angen deddfwriaeth bellach i'w datganoli i'r Cynulliad Cenedlaethol, gan achosi oedi a diffyg eglurder pellach wedi'r ymadawiad. Byddai hyn yn peryglu cymhlethu'r setliad datganoli mewn meysydd megis amaethyddiaeth, yr amgylchedd a datblygu economaidd, a rennir ar hyn o bryd rhwng y Cynulliad Cenedlaethol, San Steffan a'r Undeb Ewropeaidd.

10. Dymunwn yn dda i'r Pwyllgor wrth ystyried y mater hwn, a byddwn yn falch i ddarparu unrhyw wybodaeth bellach y dymunai'r Pwyllgor.

Gellir cyhoeddi'r ymateb hwn yn gyflawn.

Parch./Revd Gethin Rhys
Swyddog Polisi'r Cynulliad Cenedlaethol / National Assembly Policy Officer
Cytun - Eglwysi Ynghyd yng Nghymru/Churches Together in Wales

[redacted]
Tel: [redacted]

Hapus i gyfathrebu yn Gymraeg ac yn Saesneg. Happy to communicate in Welsh and English

Mae Cytûn yn gwmni cofrestredig yng Nghymru a Lloegr | Rhif: 05853982 | Enw cofrestredig: "Cytûn: Eglwysi Ynghyd yng Nghymru/Churches Together in Wales Limited" | Mae Cytûn yn elusen gofrestredig | Rhif: 1117071 | Cytûn is a registered company in England and Wales | Number: 05853982 | Registered name: "Cytûn: Eglwysi Ynghyd yng Nghymru/Churches Together in Wales Limited" | Cytûn is a registered charity | Number: 1117071