

**EISTEDDFOD GENEDLAETHOL CYMRU,  
SIR BENFRO, TYDDEWI 2002**

**Y DDARLITH FLYNYDDOL**

# **Troi Camel yn Geffyl**

**Sylwadau ar Welliannau  
Angenrheidiol yng  
Nghyfansoddiad Cymru**

**Gan Michael Jones**



**Cymdeithas y Cyfreithwyr**  
The Law Society



## RHAGAIR

Braint i mi eleni oedd cyflwyno traddodydd pumed Darlith Flynyddol Cymdeithas y Cyfreithwyr yng Nghymru ar faes Eisteddfod Genedlaethol Tŷ Ddewi.

Roedd y ddarlith yn barhad o'r gyfres a gychwynnwyd ym Mro Ogwr yn 1998 pan fu Ei Anrhydedd Dewi Watkin Powell yn siarad am "Y Gyfraith yng Nghymru: Ddoe, Heddiw ac Yfory".

Fel cyn-aelod o'r Comisiwn a baratodd y Rheolau Sefydlog ar gyfer Cynulliad Cenedlaethol Cymru, rhydd sylwadau Michael ar y gwelliannau angenrheidiol i gyfansoddiad Cymru gipolwg unigryw i ni o'r setliad gwleidyddol presennol ar gyfer Cymru.

Mae Michael yn enwog am ei sylwadau di-flewyn-ar-dafod a'i gyngor cyfreithiol treiddgar, a fu o fudd i lu o'i gleientau dros y blynyddoedd. Mae hefyd wedi gwneud cyfraniad enfawr i lu o fudiadau yng Nghymru, gan roi yn barod o'i amser i gefnogi'r pethau hynny sy'n agos at ei galon.

Cymeradwyaf y ddarlith hon i chi gan annog trafodaeth barhaus ar ei chynnwys.

J Peter Davies

Llywydd

Cynghrair Cymdeithasau Cyfreithwyr Cymru



**EISTEDDFOD GENEDLAETHOL CYMRU,  
SIR BENFRO 2002**

**Y DDARLITH FLYNYDDOL**

**TROI CAMEL YN GEFFYL**

**SYLWADAU AR WELLIANNAU ANGENRHEIDIOL YNG  
NGHYFANSODDIAD CYMRU**

Mae gan y Saeson ddihareb sy'n dweud taw ceffyl wedi'i gynllunio gan bwyllgor yw camel.

Camel o gyfansoddiad sydd gan Gymru - mae'n drwsgl, nid oes ganddo'r un apêl i'r cyhoedd ag sydd gan geffyl, ac mae'n rhoi trafferth i'r joci nad oes ganddo fawr o syniad sut i berswadio'r creadur i fynd ar draws y diffeithwch i ben y daith; ac nid yw'n gwybod ymhle y mae pen y daith beth bynnag.

Hefyd, mae'r camel hwn wedi'i gynllunio gan bwyllgor a fu'n cyfarfod yn achlysurol dros gyfnod o ryw ddeugain mlynedd. At hynny, ni fu, yn sicr, yr un cyfarfod pan oedd pawb o bwys yn bresennol ac yn cyd-ymdrechu i gyrraedd yr un nod.

Ceisias heddiw olrhain gwendidau presennol y Cynulliad, gwendidau sydd â'u tarddle yn niffygion cyfansoddiad y sefydliad hwnnw. Awgrymaf fod pum agwedd yn arbennig ar sefyllfa gyfreithiol y Cynulliad yn ddifffgiol. Mae'r pum agwedd hyn yn disgyn yn gyfleus i wahanol benodau'r cwrs gradd a ddilynais ryw ddeugain mlynedd yn ôl. Yn yr iaith fain yr oedd hynny wrth gwrs ac felly daw fy rhagymadrodd allan o 'Constitutional History' sef Hanes Cyfansoddiadol. Yna byddaf yn symud ymlaen at ddau bwynt gwahanol o dan y pennawd bras 'Constitutional Law', Cyfraith y Cyfansoddiad, sef yn gyntaf 'Séparation des Pouvoirs', Rhaniad Pwerau, ac yn ail 'Division of Powers', sef rhaniad rhwng y llywodraeth ganolog a'r is-lywodraeth. Daw'r trydydd pwynt o 'Master & Servant', Cyfraith Cyflogaeth, a'r pedwerydd o 'Administrative Law', Cyfraith Weinyddol, a'r olaf ond nid y lleiaf fydd 'Taxation', sef Cyfraith Trethu.

## **A HANES CYFANSODDIADOL - CYNLLUNIO'R CAMEL**

Cyn dyddiau llywodraeth Clement Attlee (1945-1951) nid oedd gan Gymru ei chyfansoddiad ei hun, ac eithrio'r ddeddf cau tafarndai ar y Sul, rhyw fath ar gydnabyddiaeth o system addysg a oedd yn arddel bodolaeth yr iaith Gymraeg (Welsh Intermediate Education Act 1889, sefydlu y CWB ac ati), datgysylltu Eglwys Loegr yng Nghymru, a Deddf y Llysoedd Cymraeg 1942 (deddf hollol aneffeithiol yn ymarferol). Ers Deddfau Uno 1536 a 1542 edwino fu hanes y sefydliadau cyfreithiol Cymreig. Darfu Cyngor Cymru a'r Mers yn ystod y Rhyfel Cartref. Diddymwyd Llys y Sesiwn Fawr yn 1830 ar sail llygredd. Y gwaith diwygio hwn ynghyd â dileu etholaeth Gram-pound yng Nghernyw yw'r unig ddiwygiadau a gyflawnodd y Torïaid cyn Deddf Ddiwygio 1832, deddf a arweiniodd at yr holl ddiwygio ym mlynnyddoedd cynnar Oes Fictoria.

Ym 1948 sefydlodd Attlee Gyngor Cymru a Sir Fynwy, corff enwebedig ac ymgynghorol. Un cam bach oedd hwn tuag at ddiwygio'r sefyllfa ond gellir gweld yn awr taw dyma fan cychwyn proses a arweiniodd at sefydlu'r Cynulliad.

Ym 1951 penodwyd yr Is-Ysgrifennydd yn y Swyddfa Gartref hefyd yn Weinidog dros Faterion Cymreig gan y Torïaid. Anodd credu taw Albanwr, sef Syr David Maxwell Fyfe, a benodwyd i'r swydd newydd hon. Ymateb y Cymry oedd rhoi'r llysenw 'Dai Bananas' iddo. Ym 1957 symudwyd y gweinidog dros Faterion Cymreig i'r Adran dros Dai a Llywodraeth Leol a chawsom Gymro yn weinidog, sef Arglwydd Brecon.

Dros yr un cyfnod cafwyd datganoli biwrocraidaidd trwy sefydlu adran i Gymru yn y Weinyddiaeth Addysg ac iddi Ysgrifennydd Parhaol ac wedyn Adran Amaethyddiaeth i Gymru. Datblygodd yr Adran dros Dai a Llywodraeth Leol yn sgîl Bwrdd Iechyd Cymru a dechreuodd ar ei waith ym 1940 yn yr adeilad a ddaeth yn ddiweddarach yn gartref i'r Swyddfa Gymreig ym Mharc Cathays.

Ar sail yr adrannau Cymreig hyn y byddai'r Swyddfa Gymreig yn cael ei ffurfio dan lywodraeth Harold Wilson ym 1964 pan benodwyd Jim Griffiths yn Ysgrifennydd Gwladol cyntaf i Gymru. Rhaid dweud fod marwolaeth Aneurin Bevan wedi agor y drws i'r penderfyniad hwn. Roedd Bevan yn elyn digymrodedd i ddatganoli ac efallai'n nodweddiadol o Aelodau Seneddol a fu'n eistedd dros rannau o'r hen Sir Fynwy yn ystod y cyfnod ers marw Bevan.

Pwerau cyfyngedig iawn oedd gan yr Ysgrifennydd Gwladol ar y cychwyn ond o dipyn i beth ychwanegwyd cyfrifoldebau eraill fesul un neu *ad hoc* (chwedl y Sais ag addysg glasur) hyd nes, erbyn y 70au, er mwyn gwrthwynebu galwadau am fwy o ddatganoli, clywid George Thomas yn crochleffain, 'I am the Minister of Roads, I am the Minister of 'Ousing, I am the Minister of Education, I am the Minister of 'Ealth...'

Nid oedd yn hollol gywir. Mae'n wir fod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi derbyn rhai pwerau ym maes Ffyrdd, maes Tai, maes Addysg, a maes Iechyd ond roedd pwerau eraill yn y meysydd hyn wedi aros yn Llundain.

Yn fras, roedd y datganoli hwn yn gyfyngedig i bwerau gweithredol. Nid oedd yn ddatganoli deddfwriaethol ac mae'n bwysig cofio bod i'r endid deddfwriaethol hefyd swyddogaethau ymholi (e.e. cwestiynau yn y Tŷ ac mewn Pwyllgorau Dethol) a thrafod gweithrediadau'r elfen weithredol (e.e. dadlau yn y Tŷ). Gwelwyd bod y sefyllfa yn arwain at ddiffyg democrataidd (*democratic deficit*).

Ar ddiwedd y 70au bu ymdrech i ledaenu datganoli i'r maes deddfwriaethol (ac ymholiadol a dadleuol) gyda'r Scotland & Wales Acts 1978.

Bu buddugoliaethau pleidiau cenedlaethol yng Nghymru a'r Alban yn sbardun i'r ymgyrch ddatganoli; Gwynfor Evans yn ennill is-etholiad Caerfyrddin ym 1966 a'r SNP yn ennill Hamilton ym 1967.

Ym 1968 penodwyd Comisiwn Brenhinol ar y cyfansoddiad gan Harold Wilson-tacteg Seisnig wedi'i mabwysiadu o'r maes criced, sef bwrw'r bêl i'r gwair hir lle y bydd ar goll am gryn amser cyn dod i'r golwg eto.

Yn anffodus i Harold Wilson roedd yn brif weinidog unwaith eto pan ddaeth adroddiad y Comisiwn Kilbrandon i glawr ac nid oedd modd anwybyddu'r mater am fod 3 aelod Plaid Cymru ac 11 aelod SNP yn bwysig i sicrhau mwyafrif i'r llywodraeth.

Roedd mwyafrif Comisiwn Kilbrandon wedi awgrymu datganoli'r elfen weithredol i Gynulladau tebyg i gynghorau sir a oedd ar yr un pryd i fod i gynnwys yr elfen weithredol a chymaint o'r elfen deddfwriaethol/ymholiadol/ddadleuol ag a oedd i'w datganoli. Roedd y Blaid Lafur wedi

gwrthwynebu rhoi unrhyw bwerau deddfwriaethol i'r Cynulliadau ac yn pwyso am sefydlu Cyngor Sir pwerus i Gymru gyfan a oedd i gymryd ei bwerau oddi wrth gwangos fel yr WDA. Roedd y Toriaid yn erbyn datganoli *full-stop*. Roedd y Rhyddfrydwyr yn ffafrio trefn ffederal.

Mae'n werth dyfynnu sylwadau a wnaed yn ôl yn y 60au, wrth iddynt gyflwyno tystiolaeth i'r Comisiwn, gan ddau o'm rhagflaenwyr a draddododd y ddarlith hon yn y gorffennol.

Rhoddodd yr ail ddarlithydd, nawr yr Arglwydd Prys Davies, dystiolaeth a grynhwir fel hyn yn *Current Law Statutes Annotated 1978*:

'The Changes considered were

- (a) the transfer of more functions to the Secretary of State - this by itself would not be enough;
- (b) a directly elected Assembly which would be empowered to enact legislation in certain specific fields subordinate to Westminster legislation - a quasi federal solution he called it: this, he thought, would not carry enough support;
- (c) an Assembly to which specific executive powers would be transferred from central government departments or from existing administrative or statutory bodies, which could co-ordinate the activities of local authorities and which could take over the functions of the Welsh Council and of other advisory bodies; there was, he thought, substantial support for such a body, adding significantly "although hitherto it has been conceived of as the top tier of a reformed Welsh local government structure" :

Barn y darlithydd cyntaf, sef y Barnwr Dewi Watkin Powell, oedd fod eisiau '...a Welsh state endowed with all the powers of a modern state... This involves the ultimate transfer of the whole range of government to the new state... The powers now exercised by the UK parliament in relation to Wales will be transferred to the Parliament of Wales and the functions now exercised by the UK government in Wales will be exercised by the government of Wales.'



Ategodd Gwynfor Evans fod Plaid Cymru yn hawlio gwladwriaeth ar wahân, llywodraeth ar wahân a gweinyddu ar wahân a'i bod yn gwrthod trefn ffederal. (A ddywedodd rhywun yn ddiweddar nad oedd Plaid Cymru erioed wedi ceisio annibyniaeth lwyr?)

Argymhellion Gwilym Prys Davies a gafodd eu derbyn yn fras.

Felly yn Nhachwedd 1976 cyflwynwyd Mesur yr Alban a Chymru. Noder y darpariaethau:

- i) Un mesur ar gyfer y ddwy wlad, Cymru a'r Alban
- ii) Dim refferendwm
- iii) Dim newid mewn llywodraeth leol
- iv) Strwythur o bwyllgorau
- v) Dim gweinidogion, dim cabinet
- vi) Pwyllgor Gweithredol wedi'i ffurfio gan arweinyddion y pwyllgorau pwnc
- vii) Pob penderfyniad a wneir gan y Cynulliad yn ddarostyngedig i 'veto' yr Ysgrifennydd Gwladol.

Aeth y mesur rhagddo yn araf yn wyneb gwrthwynebiad y Torïaid a rhai aelodau Llafur, yn arbennig o ogledd-ddwyrain Lloegr. Penderfynodd y Llywodraeth symud ynghynt trwy gyflwyno cynnig i osod amserlen (mesur *guillotine*) ond methodd â chario'r cynnig ac o ganlyniad tynnwyd y mesur yn ôl.

Ym mis Tachwedd 1977 dyma gyflwyno mesurau ar wahân i'r Alban ac i Gymru, gan gynnig, y tro hwn, gynnal refferendwm yn y ddwy wlad: byddai datganoli'n dod i rym ar yr amod y byddai 40% o'r holl etholwyr yn y gwledydd perthnasol o blaid y mesur h.y. nid 50% o'r rhai a fyddai'n pleidleisio, sef y drefn arferol.

Dyma ddechrau ar wahaniaethu rhwng pwerau'r Alban a Chymru: byddai datganoli i Gymru yn ddatganoli gweinyddol yn unig, tra bod yr Alban i gael Cynulliad (nid Senedd) gyda hawliau deddfwriaethol. I Gymru cynigiwyd

Cynulliad tebyg i gyngor sir ond yn ddarostyngedig i'r Ysgrifennydd Gwladol mewn sawl peth e.e. efe fyddai'n parhau i benodi Arolygwyr Ei Mawrhydi, efe fyddai â'r hawl i newid rheolau cwango mor bwysig â'r Cyngor Chwaraeon, efe allai ddiddymu unrhyw benderfyniad a ymddiriedwyd i'r Cynulliad.

Byddai'r Cynulliad hwn wedi bod ag 80 aelod heb gynrychiolaeth gyfrannol. Mae'n debyg y byddai'r Blaid Lafur wedi cael tua 60 o'r seddau. Byddai'r Cynulliad wedi cael yr hawl i ymdrin â deddfwriaeth eilaidd.

Yn fras y meysydd i'w datganoli oedd llywodraeth leol; cynllunio; tai; addysg; gwasanaethau tân; iechyd a gwasanaethau cymdeithasol; llygredd; defnydd tir; draenio tir; pysgota mewn afonydd (ond nid ar y cefnfor) ac nid amaethyddiaeth ychwaith; henebion; twristiaeth; trafniadaeth a ffyrdd (ond nid rheilffyrdd); a chofrestru.

Aeth y Ddeddf trwodd, cynhaliwyd y Refferendwm ond, ar Ddydd Gŵyl Dewi 1979, yn wyneb y fath delerau, pleidleisiodd y Cymry yn erbyn datganoli. Pleidleisiodd mwyafrif yr Albanwyr a bleidleisiodd dros eu mesur nhw ond doedd y mwyafrif hwn ddim yn 40% o'r etholwyr. Yr un oedd tynged y ddwy wlad - dim datganoli.

Talodd Jim Callaghan y pris am ei gefnogaeth lugoer i ddatganoli. Unodd PC a'r SNP gyda'r Torïaid a'r Rhyddfrydwyr i sicrhau pleidlais o ddiffyg hyder ynddo ef a'i lywodraeth, y gyntaf ers canrif a mwy. Collodd yr etholiad dilynol a dechreuwyd ar y cyfnod hwyaf erioed o dan un prif weinidog.

Rhaid symud ymlaen i ddyrchafiad John Smith yn Arweinydd y Blaid Lafur. Dyma Albanwr a oedd yn falch o'i wlad, yn wahanol i'r Cymro o Sir Fynwy a'i rhagflaenodd. Yn anffodus bu farw yn ifanc a ni chafodd y cyfle i gyflwyno mesur neu fesurau hunanlywodraeth. Gadawodd, serch hynny, yn gymynrodd i'r Alban ac i Gymru, rwymedigaeth ar ei olynydd a'i Gabinet (a oedd yn llawn o Albanwyr), er cof amdano, i gyflwyno'r cyfryw fesurau a'u gwthio drwy'r Senedd.

Roedd patrwm y mesur i Gymru yn debyg i'r un blaenorol ond heb ddarpariaeth i ganiatáu i'r ddeddf fynd drwodd ar sail mwyafrif anarferol yn y refferendwm. Cyfrannodd y Torïaid fwy y tro hwn na gwrthwynebiad didostur. Pwysodd Wyn Roberts yn Nhŷ'r Arglwyddi am i ni gael Cabinet a gweinidogion ac nid

cadeiryddion pwyllgorau. Hefyd roedd y mesur yn cynnig ethol aelodau drwy gynrychiolaeth gyfrannol.

Felly yn y diwedd darpariaeth Deddf Llywodraeth Cymru yw:

1. Datganoli pwerau gweithredol ac is-ddeddfwriaethol (gyda hawliau ymholi a dadlau). Mae'r drefn yn dangos olion o drefn cyngor sir, gyda'r Cynulliad yn endid corfforaethol â phwyllgorau pwnc, a rhaniad pŵer rhwng cadeirydd pob pwyllgor â'r ysgrifennydd adran.
2. Cadw llai o bŵer yn nwylo'r Ysgrifennydd Gwladol. Nid oes ganddo hawl i ddiddymu penderfyniadau. Os oes dadl dros derfynau pwerau'r Cynulliad, rhoddir yr hawl i benderfynu i Bwyllgor Barnwriaethol y Cyfrin Gyngor.
3. Datganoli grym mewn mwy o feysydd - yn bwysicach, datganolwyd amaethyddiaeth. Mae llai o bwerau wedi'u cadw yn Llundain.
4. Ethol trwy gynrychiolaeth gyfrannol. Mae hyn wedi gweld diwedd ar y Blaid Lafur yn tra-arglwyddiaethu dros Gymru a hynny er lles pawb ac er dileu llygredd.
5. Penodi llai o aelodau i'r Cynulliad - 60 yn lle 80. Mae hyn yn golygu nad oes digon o aelodau ar gyfer gwaith y pwyllgorau. Mae 128 o aelodau gan Senedd yr Alban sydd â phoblogaeth o 5 miliwn o'i gymharu â 3 miliwn Cymru. Mae mwy o aelodau yng Nghynulliad Ulster sydd â phoblogaeth o ychydig dros 1 filiwn.

Ganwyd y camel.

## B DIFFYGIION Y CAMEL

### 1&2 Cyfraith Gyfansoddiadol

Yn naturiol mae'r prif wendidau yn y 'setliad' (*settlement* ys dywed San Steffan) yn dod o dan y pennawd Cyfraith Gyfansoddiadol. Hoffwn awgrymu bod dwy broblem amlwg, y gyntaf yn ymwneud â dysgeidiaeth enwog Montesquieu 'Séparation des Pouvoirs' a'r ail yn ymwneud â'r ffordd y mae pwerau llywodraethu wedi'u rhannu rhwng y llywodraeth ganolog, y llywodraeth gwasi-ffederal yn San Steffan, a'r llywodraeth ddatganoledig neu gwasi-daleithiol yng Nghaerdydd.

#### 1 'Séparation des Pouvoirs'

Ffrancwr oedd y *philosophe* Montesquieu yn byw yn Ffrainc o dan yr *Ancien Régime*. Gwelodd awtocratiaeth brenin Ffrainc a gwelodd ryddid cymharol Prydain Fawr yn y gorllewin a'r Swisdir a'r Taleithiau Unedig (yr Iseldiroedd, nid UDA) i'r dwyrain ac i'r gogledd o Ffrainc. Ceisiodd esbonio'r gwahaniaeth rhwng y cyfansoddiadau awtocrataidd a'r rhai seneddol a oedd yn sicrhau mesur o ryddid. Penderfynodd fod pwerau llywodraethol yn syrthio i dri chategori, sef gweinyddol neu weithredol, deddfwriaethol a barnwriaethol.

Penderfynodd fod rhyddid yn digwydd pan gedwir y pwerau hyn mewn dwylo gwahanol: yn Lloegr yn nwylo'r Brenin a'i gabinet fel gweithredwyr, y Senedd fel deddfwyr a'r barnwyr i farnu. Mae'n debyg nad oedd ef wedi sylwi bod y ffaith fod yr Arglwydd Ganghellor yn aelod o'r cabinet, yn llywydd un tŷ yn y Senedd, ac yn brif farnwr yn gwrthbrofi rhaniad perffaith y pwerau. Gwahanol iawn oedd sefyllfa Ffrainc lle'r oedd y brenin yn weithredwr, yn deddfu hefyd trwy orchymyn personol ac yn cymryd achosion o ddwylo'i farnwyr trwy'r dull a adnabyddir fel *lit de justice* sef trwy ymddangos yn y llys ei hunan a gorchymyn i'r barnwyr beth ddylai'r dyfarniad fod.

Yn hanes Lloegr bu anghytundeb ynglŷn â rhannu pŵer rhwng y brenin a'r Senedd. Yn ystod y Rhyfel Cartref ceisiodd Tŷ'r Cyffredin fod yn gorff gweithredol, yn ogystal â deddfwriaethol. Bu'r arbrawf yn fethiant ac yn fuan enwyd Cromwell yn weithredwr. Heb fawr o oedi penderfynodd y Prif

Weithredwr newydd fod Tŷ'r Cyffredin yn niwsans ac y byddai'n well cael gwared ar yr aelodau anystywallt. Nid oedd hyn yn plesio ac felly y peth nesaf fu diddymu'r Tŷ.

Wrth lunio cyfansoddiad yr Unol Daleithiau bu Thomas Jefferson, Cymro o dras, yn drwm o dan ddylanwad Montesquieu. Mae'r syniad o rannu pwerau yn dal yn dra phwysig ym meddylfryd barnwyr a chyfreithwyr America.

Cyn Deddf Llywodraeth Cymru bu rhywfaint o ddatganoli pwerau gweithredol i Ysgrifennydd Gwladol Cymru, ond datganoli ydoedd heb unrhyw batrwm rhesymegol - 'Ad hoc rules!' oedd y slogan. Doedd dim datganoli deddfwriaethol. Cafwyd rhywfaint o ddatganoli barnwriaethol yn sgîl sefydlu Cylchdaith Cymru a Chaer gan Ddeddf Llysoedd 1971 gyda barnwyr llywyddol yn gyfrifol am drefnu'r llysoedd yng Nghymru, ac o dipyn i beth, cafwyd, wedi hynny, Lys y Dyfarnwr Swyddogol yng Nghymru (y Barnwr Dewi Watkin Powell) a Llys Siawnsri (y Barnwr Micklem yn gyntaf ac wedyn y Barnwr Hywel Moseley). Ers sefydlu'r Cynulliad, mae Cymru hefyd wedi cael Llys Gweinyddol a Llys Mercantil ac ymweliadau bob tymor gan y Llys Apêl. Nid yw'r Barnwyr wedi llusgo eu traed wrth ddatganoli.

Bu'r cynnig cyntaf ar ddatganoli i gorff lled-ddemocrataidd yn y cyfnod 1976-79. Y bwriad oedd trosglwyddo pwerau gweithredol a deddfwriaethol i'r Cynulliad gan anwybyddu profiad y Rhyfel Cartref a dysgeidiaeth Montesquieu a Jefferson.

Ar yr ail gynnig, y bwriad oedd rhoi pwerau i bwyllgorau pwnc gyda chadeiryddion cryf. Brwydrodd Wyn Roberts, yr Arglwydd Roberts o Gonwy, yn erbyn hyn ac, o ganlyniad, cafwyd rhywfaint o rannu pwerau rhwng y cabinet a'r Prif Ysgrifennydd sy'n cynrychioli'r elfen weithredol, a'r Cynulliad sy'n cynrychioli'r elfen ddeddfwriaethol a dadleuol.

Ers sefydlu'r Cynulliad gwnaed ymdrechion i wahaniaethu'n well rhwng yr elfen weithredol a'r elfennau is-ddeddfwriaethol a dadleuol. Mae newid 'Prif Ysgrifennydd' ac 'Ysgrifennydd' yn 'Brif Weinidog' a 'Gweinidog' a defnyddio'r teitl Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gamau i'r cyfeiriad cywir.

Ond y broblem fwyaf yw'r methiant i ddatganoli unrhyw bwerau deddfwriaethol i Gynulliad Cymru. Mae'r diffyg hwn yn hollol groes i hawliau deddfwriaethol yr Alban a Gogledd Iwerddon. Dywedir bod system gyfreithiol ar wahân i'r Alban ac nad oedd gan Senedd San Steffan ddiddordeb mewn diwygio'r gyfraith yn ôl yr angen yn yr Alban.

Efallai hynny.

Ond nid yw system gyfreithiol Gogledd Iwerddon yn sylfaenol wahanol i gyfraith Loegr. Pam felly na ellid ymddiried i ni yn awr yr hawl i newid y gyfraith yng Nghymru yn y meysydd sydd wedi'u datganoli? Mae'n amlwg yn barod fod polisi Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi dilyn llwybr gwahanol ym meysydd addysg, iechyd, gofal am yr henoed, ffioedd myfyrwyr a phynciau eraill, a chofiwch fod yr un blaid mewn grym yn Llundain ag yng Nghaerdydd. Pan fo cais unfrydol am ddeddfwriaeth yn mynd i Lundain oddi wrth y Cynulliad mae'n bosibl i 'feistr spin' Paul Murphy wrthod y cais yn sarhaus.

Nid yw'n dderbyniol fod pwerau gweithredol yn cael eu datganoli heb fod pwerau deddfwriaethol yn cael eu datganoli yr un pryd. Mae'n bwysig hefyd fod y cyhoedd yn gallu gwahaniaethu rhwng yr elfen weithredol a'r elfen ddeddfwriaethol a dadleuol.

## **2. Rhaniad Rhwng y Canol a'r Datganoledig**

Pan fo sefyllfa ffederal neu gwasi-ffederal yn bodoli, y pethau pwysig i'w penderfynu yw sut y mae cyfrifoldebau llywodraethol yn cael eu rhannu a phwy sy'n cael y pwerau sy'n weddill ac sydd heb eu dosbarthu yn benodol. Er enghraifft, yn yr Unol Daleithiau, y taleithiau oedd gryfaf a chanddynt hwy y mae gweddill y pwerau. Yng Nghanada y canol sydd gryfaf. Nid yw hyn yn broblem parthed Cymru am nad setliad ffederal sydd gennym, ac yn naturiol nid oes gan y Cynulliad ond yr hyn sydd wedi ei roi iddo yn unswydd.

Ond mae'n arferol i rannu pwerau fesul dosbarth. Yn ddi-ffael, llywodraeth ganolog sy'n cael materion tramor ac amddiffyn - dyna'r cyfan a roddwyd i Awstria-Hwngari. Aeth popeth arall naill ai i Awstria neu i Hwngari. Ynglŷn â'r Alban, rhannu fesul dosbarth a wnaed. Mae Senedd yr Alban yn gyfrifol am

addysg yr Alban, amaethyddiaeth yr Alban, heddlu yr Alban, trafnidiaeth yr Alban, iechyd yr Alban ac yn y blaen.

Nid yw Cymru wedi cael unrhyw un dosbarth o gyfrifoldebau. Yn lle hynny mae'r Cynulliad wedi etifeddu'r pwerau a fu gynt yn nwylo'r Ysgrifennydd Gwladol. Rhoddwyd pwerau iddo *ad hoc* ac nid yn ôl unrhyw gynllun rhesymegol. Felly mae gennym Weinidog Addysg ond nid yw hi'n gyfrifol am weinyddu pob cyfraith yn delio ag addysg. Er enghraifft mae'r penderfyniad am gyflogau athrawon, ar y cyfan, yn aros yn Llundain. Mae Gweinidog Amaeth yng Nghymru ond roedd ef yn gorfod dilyn gorchymyn Llundain parthed clwy'r traed a'r genau. Nid yw'r Cynulliad yn gallu gwahardd plannu hadau GM ond mae'n gallu gwahardd tyfu planhigion o'r hadau. Ym maes Trafnidiaeth nid oes ganddo unrhyw gyfrifoldeb am y rheilffyrdd. Nid oes ganddo'r un cyfrifoldeb ag sydd gan y 'Passenger Transport Executive' yng Nghanolbarth Lloegr, De Efrog, Gorllewin Efrog, Tyne a Tees, Manceinion a Glannau Merswy. Gallwn fynd ymlaen i'r un perwyl ym meysydd Iechyd, Datblygu Economaidd, Diwylliant a'r Iaith a Llywodraeth Leol ac wrth gwrs ym maes Cyllid.

Yn gyntaf oll, mae'n rhaid dirwprwyo pwerau i Gymru fesul maes cyfrifoldeb ac nid fesul Deddf fel yn yr amser a fu. Mae cyfreithwyr y Cynulliad yn gorfod treulio llawer gormod o'u hamser yn ceisio penderfynu beth yw hawliau'r Cynulliad. Mae'n rhaid wrth eglurdeb ynglŷn â hawliau'r Cynulliad i weinyddu ac i lunio is-ddeddfwriaeth.

Yn ail, nid yw'n dderbyniol fod gweinidogion y Cynulliad yn gorfod mynd ar eu penliniau gerbron Paul Murphy i ofyn iddo wneud cais am amser yn Llundain i basio deddfwriaeth sy'n angenrheidiol i Gymru. Mae eisiau hawliau deddfu yng Nghymru. Os nad yw Llundain o'r farn fod deddf yn dderbyniol, mae trefniadaeth yn bosibl i alluogi Llundain i ddiddymu deddf o Gaerdydd. Bu'r fath drefn yn gweithio yng Nghanada. Ond o leiaf byddai'r Cynulliad yn gallu llunio cyfraith a'i phasio heb ganiatâd Llundain a heb geisio amser San Steffan. Pe bai Llundain wedyn yn gwrthod cyfraith Gymreig byddai'n rhaid iddynt wynebu'r canlyniadau gwleidyddol.

Yn drydydd mae eisiau datganoli rhai meysydd ychwanegol i Gymru. Sut y gallai'r Gweinidog dros Drafnidiaeth yn Llywodraeth Cynulliad Cymru, pe bai

yna un, gynllunio trafndiaeth yng Nghymru heb unrhyw hawliau dros y rheilffyrdd? Mae'r Alban a Gogledd Iwerddon yn meddu ar y fath hawliau. Mae Cyngor Gorllewin Swydd Efrog â mwy o hawl dros y rheilffyrdd yno nag sydd gan y Cynulliad yng Nghymru. Mae'r Cynulliad wedi ymyrryd ym mholisiau rheilffyrdd yn barod - wrth gyfrannu at wella lein Gogledd Cymru, wrth ailagor y lein rhwng y Barri a Phen-y-bont ac wrth gynllunio i ailagor y lein i Lyn Ebwy. Dylai'r Cynulliad gael pwerau statudol yn y maes hwn, efallai ar y cyd â'r llywodraeth ganolog. Nid oes rheswm pam bod gwasanaethau tân oddi mewn i bwerau'r Cynulliad a'r heddlu y tu allan. Nid oes rheswm da pam na all Gweinidog Cyllid y Cynulliad dderbyn grantiau o Ewrop yn uniongyrchol yn lle eu bod yn mynd trwy hidl Gordon Brown.

Mae eisiau rhaniad tecach a chliriach o bwerau llywodraethol rhwng Llundain a Chaerdydd.

### 3. Diffyg Gwasanaeth Sifil Annibynnol

'Ni ddichon neb wasanaethu dau arglwydd.' (Mathew 6.24)

Fel hyn y dywed yr Ysgrythur yng nghyfieithiad yr Esgob Morgan. Mae Gair Duw yn gywir, wrth gwrs, ac mae'r syniad yn rhan o'r gyfraith gyffredin hefyd. Ond mae'r gyfraith yn arddel y syniad y gellir benthg gwas un meistr dros dro i rywun arall. *Coggins and Griffiths v Mersey DHB* oedd yr achos a ddysgwyd i fi i gyfleu y syniad o was *pro hac vice*.

Gweision *pro hac vice* yw gweision y Cynulliad i gyd, h.y. dros dro y maent yn gwasanaethu Cymru a Chynulliad Cymru. Yn y diwedd yr arglwydd go-iawn fydd yn galw arnynt i gofio eu gwir deyrngarwch. A phwy yw yr arglwydd go-iawn? Tony Blair yw ei enw, Gweinidog y Gwasanaeth Sifil sydd hefyd yn Brif Arglwydd y Trysorlys ac yn Brif Weinidog y Deyrnas Unedig.

Beth sy'n digwydd i'r gwas uchaf pan fydd y meistr yn galw? Mae'r gwas yn ateb yn ufudd i alwad y meistr go-iawn a naw wfft i'r meistr dros dro. Geiriau rhy gryf? O na! Roedd datganoli a dyfodol Cymru yn wynebu dyfroedd garw yn Hydref 1998. Roedd peilot datganoli newydd ei ollwng o'r cwch wedi 'eiliad o wallgofrwydd' ar Gomin Clapham. Consriptiwyd peilot newydd a'i anfon yn



anfoddog yn ôl i Gaerdydd. Roedd ganddo ail beilot yno, Rachel Lomax, yr Ysgrifennydd Parhaol. Bryd hynny galwodd y meist. Roedd ganddo waith pwysicach o lawer yn Llundain i Rachel Lomax - ac, yn ufudd, aeth prif was Cymru yno. Roeddwn yn y Swyddfa Gymreig, yn eistedd ar Gomisiwn y Rheoliadau Sefydlog, pan ddaeth y newyddion. Ymateb ysgrifennydd ein pwyllgor oedd holi sut y gellid parhau gyda datganoli wedi colli Rachel Lomax ar ben colli Ron Davies. Roedd eisiau awr a hanner o seibiant ar y gweision sifil i wynebu'r sioc ac i allu dygymod â'r golled a'i heffaith ar ddyfodol datganoli.

Olynydd Rachel Lomax yw John Shortridge, Sir John bellach. Caiff Rhodri Morgan a'r Cynulliad ei wasanaeth cyhyd ag y bydd yn boddhau Tony Blair. Pan fydd yn ymddeol neu'n cael ei symud, Tony Blair fydd yn penodi ei olynydd, gan taw ef sy'n gyfrifol am bob penderfyniad ynglŷn â gweision sifil y Cynulliad o'r Ysgrifennydd Parhaol i'r porthor sy'n agor y drws yn y swyddfa ranbarthol yng Ngogledd Cymru.

Dywed y Beibl fod y gwas â dau feistr yn caru un ac yn casáu'r llall. Efallai nad yw gweision sifil Cymru yn casáu Cymru ond yn sicr maent yn gwybod taw wrth feddwl am les y Deyrnas Gyfunol yn hytrach na lles Cymru, os bydd gwrthdaro, y mae sicrhau dyrchafiad.

'Mae e'n gor-ddweud', meddech chi. A gaf i ddweud hanes gwir wrthyhych chi a gefais o ffynhonnell ddibynadwy. Pan benodwyd Prif Gyfreithiwr y Cynulliad, y Cwnsler Cyffredinol fel y'i gelwir yn awr, holwyd un ymgeisydd beth fyddai ei ymateb pe bai Ron Davies, fel Prif Ysgrifennydd y dyfodol (fel yr oedd ar y pryd), yn dymuno penodi rhyw gyfaill anaddas i swydd o dan y Cynulliad yn groes i'r rheolau. Daeth yn eglur taw'r ateb a geisiwyd oedd y byddai'r Prif Gyfreithiwr sy'n atebol mewn enw i Gabinet y Cynulliad yn cario clecs i Lundain y tu ôl i gefn ei feistri dros dro. 'Cofia di pwy yw'r meist go-iawn, Gymro bach ufudd,' oedd y neges.

Ond nid bod disgwyl i'r gweision fod yn ufudd i Lundain yn y lle cyntaf yw'r unig ddiffyg yn y gwasanaeth sifil.

Am taw un 'Home Civil Service' sydd yna, mae symud rhwydd rhwng un adran a'r llall. Os oes angen swyddog newydd yn Adran Addysg Cynulliad Cymru

mae'n berffaith bosibl symud Sais o'r Adran Addysg yn Lloegr, neu o'r Adran Gwaith a Phensiynau yn Lloegr, i'r swydd. Ni fydd y gwas newydd yn gwybod nac yn deall fawr ddim am arwahanrwydd ein system addysg yng Nghymru. Efallai y bydd yn dysgu rhywfaint yn yr amser y bydd yn ei dreulio gyda ni hyd nes, ar ôl 4, 5, 6 mlynedd, y daw yna alwad nôl i swydd wâr yn Llundain. Mae eisiau gweision ar Gymru sy'n deall problemau Cymru, hanes Cymru, arwahanrwydd Cymru, gweision sy'n gwybod fod dyrchafiad yn dibynnu ar lwyddo yng Nghymru ac nid ar gadw llygad barcud ar yr hyn sy'n plesio'r meistr arall, y meistr go-iawn yn 10, Downing Street a'r holl griw o weision sifil sydd yn naturiol yn gofalu am fudd y Deyrnas.

Clywaf chi'n dweud 'Gor-ddweud yr ydych chi eto'. Ond cymerwch esiamplau eraill!

Os bydd Prif Weithredwr Caerdydd yn gadael ei swydd, Russell Goodway a'i gabinet sy'n penodi ei olynydd. Mae pob swyddog llywodraeth leol yng Nghaerdydd yn atebol i'r Cyngor ac nid ydyw ar fenthyg o'r gwasanaeth sifil. Mae Prif Weinidog Ontario yn feistr ar ei fiwrocratiaid ei hun ac nid yw'n cael eu benthyg gan Ottawa, a Phrif Weinidog New South Wales yn yr un sefyllfa parthed Canberra.

Mae'n wir fod yr Alban yn yr un sefyllfa â Chymru ond, yn ymarferol, mae Senedd yr Alban yn cadw eu gweision, am ddau reswm. Mae gan yr Alban gyfreithiau gwahanol a rhaid wrth weision sifil sy'n deall cyfraith yr Alban. Hefyd mae Caeredin yn bell o Lundain a symud yn fwy o broblem. Druan o Gymru - fel y dywedodd Martin Luther, 'Gwae chwi'r Almaen, mor agos at Rufain, mor bell o'r nefoedd'. Dim ond dwy awr o Lundain yw Caerdydd ar y trên. Gall gwas sifil uchelgeisiol ddioddef byw yma am bedair blynedd i roi hwb i'w yrfa.

Y Cynulliad ddylai fod yr unig feistr ar ei weision, a chael gweision sy'n gweld taw wrth ddelio â phroblemau Cymru er lles Cymru y mae ennill dyrchafiad.

#### 4. Cyfraith Weinyddol

Mae llawer o'r gyfraith weinyddol wedi ei datganoli yn y meysydd datganoledig megis addysg, llywodraeth leol, iechyd, ayyb.

Mae gan y Cynulliad yr hawl i wneud is-ddeddfau mewn amrywiol ffurfiau yn ymestyn o offeryn statudol go-iawn i lythyr cyfarwyddyd. Mae rhyw wyth neu naw o wahanol fathau o is-ddeddfu.

Roedd yr Ysgrifennydd Gwladol yn y dyddiau cyn y Cynulliad ambell waith yn dewis dilyn llwybr gwahanol i Loegr. Saif datblygiad megis Croes Cwrlwys yn gofeb i benderfyniad John Redwood i ryddhau Cymru o hualau hen bolisi cynllunio a oedd yn ceisio cyfyngu datblygiadau masnachol i ganol dinasoedd, i osgoi dirywiad hen ddinasoedd fel sydd wedi digwydd yn yr Unol Daleithiau. A oedd rhyddhau yn yr achos hwn yn fantais i Gymru sy'n gwestiwn arall!

Ar y cyfan roedd is-ddeddfwriaeth i Gymru yn digwydd naill ai trwy un darn o bapur gyda llofnod yr Ysgrifennydd Iechyd (dyweder) a llofnod Ysgrifennydd Gwladol Cymru neu drwy ddau ddarn, y naill yn gopi carbon o'r llall, neu wedi'i addasu gyda chyfeiriad at yr iaith Gymraeg.

Fel arfer nid oedd y Swyddfa Gymreig yn gorfod llunio'i pholisi ei hun ar gyfer iechyd, trafndiaeth nac amaethyddiaeth. Felly nid oedd galw am grwpiau polisi yn yr adrannau hyn yng Nghymru. Deuai'r polisïau i lawr ar y ffacs o Lundain ac, ar y cyfan, gwaith y gwasanaeth sifil yng Nghaerdydd oedd gweinyddu polisïau Llundain.

Roedd y sefyllfa yn wahanol ym maes addysg a diwylliant lle'r oedd y Gymraeg yn gorfodi'r Swyddfa Gymreig i lunio polisïau i ddelio â phroblem yr iaith ond, ar y cyfan, dim ond addasu polisïau Llundain yr oedd ei angen.

Roedd problemau economaidd arbennig yng Nghymru ond, i raddau helaeth, dirprwywyd y cyfrifoldeb am y rhain i Awdurdod Datblygu Cymru.

Gofynnwyd i mi fynychu sawl seminar a darlith yn y cyfnod yn arwain at sefydlu'r Cynulliad a'r casgliad cyffredin oedd nad oedd digon o staff yn y

Swyddfa Gymreig i gwrdd â'r beichiau a ddeuai yn sgîl sefydlu'r Cynulliad. Rwy'n cofio'n glir clywed y broffwydoliaeth hon o enau dau gyfaill, y mae'r naill yn awr yn aelod blaenllaw o gabinet Cymru, sef Andrew Davies, a'r llall yn uchel was sifil nad wyf am ei enwi.

Ers i'r Cynulliad ddod i fodolaeth mae diffygion gweision sifil y Cynulliad wedi bod yn destun sgwrs i bobl ym maes iechyd, ym maes addysg ac ym maes llywodraeth leol yn ogystal â sylwebyddion gwleidyddol y teledu, y radio a'r papurau newydd.

Mae angen mwy o weision sifil i lunio polisiau addas i Gymru ac i baratoi is-ddeddfwriaeth i Gymru. Mae peth gwaith wedi'i wneud eisoes, er enghraifft, creu strwythur gwahanol i'r gwasanaeth iechyd yng Nghymru. Ond ym maes addysg, er gwaethaf yr ychydig newidiadau, ar y cyfan dilynr is-ddeddfwriaeth Lloegr yn slafaid.

Er enghraifft, ar 25 Ebrill 2002, rhoddodd y Cynulliad effaith gyfreithiol i Reoliadau Cynlluniau Datblygu Addysg (Cymru) 2002 (O.S. 2002/1187 (Cy.135)). Trwy'r rheoliadau hyn diddymwyd ac ailwnaethpwyd Rheoliadau 1999 a basiwyd gan y Senedd ar gynnig y Swyddfa Gymreig ychydig dros fis cyn i'r Cynulliad ddod i rym. Trwy'r rheoliadau newydd hyn darperir fframwaith y mae'n rhaid i bob AALl baratoi cynllun datblygu addysg i'w ardal y tu mewn iddo.

Maent yn cynnwys llawer o fanylion ynglŷn â'r materion y mae'n rhaid ymdrin â hwy. Er enghraifft, rhaid darparu ar gyfer anghenion arbennig, ar gyfer plant teithwyr (sef sipsiwn) ac ar gyfer hybu ymwybyddiaeth hiliol [sic].

Ond nid oes rhaid darparu o gwbl ar gyfer gosod targedau i gyrraedd y nod a osodwyd gan y Cynulliad o greu Cymru ddwyieithog. Nid oes unrhyw ddarpariaeth ar gyfer cofnodi'r targedau sydd wedi'u gosod gan rai AALl iddynt hwy eu hunain i gynyddu nifer y pynciau a ddysgir trwy gyfrwng y Gymraeg. Ni fynnir cynllunio er sicrhau bod disgyblion sydd wedi mwynhau addysg gynradd Gymraeg yn parhau i ddysgu Cymraeg fel iaith gyntaf yn yr ysgol uwchradd a hefyd yn astudio pynciau eraill yno trwy'r Gymraeg.

A dweud y gwir plaen mae'r Rheoliadau newydd hyn yn anwybyddu'r iaith Gymraeg yn addysg Cymru ac yn trin Cymru fel rhan o Loegr.

Rhaid gofyn - pa effaith sydd i ddatganoli yn y cyd-destun hwn?

Yn anffodus, yn y cyswllt hwn mae'n rhaid beirniadu'r wrthblaid, Plaid Cymru. Nid yw wedi manteisio ar yr hawl i gynnig gwelliannau i ddrafft is-ddeddfau, hawl nad yw'n bod yn San Steffan. Maent yn caniatáu i is-ddeddfau fynd trwodd heb ddadl. Gwell ganddynt gael trafodaethau penagored ar faterion y tu hwnt i bwerau'r Cynulliad - nid dyma'r ffordd i brofi aeddfedrydd y Cynulliad i gael pwerau deddfu sylfaenol.

## **5. Incwm Llywodraeth Cymru**

Dywedir taw prif gyfrifoldeb Canghellor y Trysorlys dros yr oesau yw llunio Cyllideb, hynny yw, cynnig o flwyddyn i flwyddyn beth y mae'r llywodraeth yn gorfod neu'n gallu ei wario ar ddarparu amrywiol wasanaethau'r wladwriaeth ac o ba le y daw'r incwm neu'r refeniw i dalu am y gwariant cyhoeddus. Gall y Canghellor fenthyg arian os nad yw'r refeniw cyfredol yn ddigonol ond ar y cyfan credir taw gwell yw cadw mor agos â phosibl at gydbwysedd rhwng refeniw a gwariant.

Un o ryfeddodau cyfansoddiad Cymru yw bod gennym Weinidog Cyllid nad yw ond yn gorfod poeni am un ochr o'r fantolen ariannol. Mae Edwina Hart i fod i gyfyngu ei sylw at wariant yn unig. Does ganddi ddim pŵer dros yr ochr arall o'r fantolen am nad oes gan y Cynulliad y mae hi'n ei wasanaethu unrhyw reolaeth dros yr ochr yma. Mae'r refeniw yn llwyr yn nwylo'r Trysorlys yn Llundain sy'n trosglwyddo arian i Gymru gan ddilyn fformiwla Barnett, fformiwla y mae ei chynllunydd, Joel Barnett (yr Arglwydd Barnett yn awr) ei hun, yn dweud ei bod yn annheg i Gymru sy'n derbyn llai na'i haeddiant ac i Loegr sy'n talu mwy na'i haeddiant i bobl yr Alban.

Mae Cymru'n ardal ddifreintiedig ac mae gan y rhan fwyaf o Gymru yr hawl i fanteisio ar arian o gronfa Amcan Un yr Undeb Ewropeaidd. Mae miliynau o bunnoedd wedi'u dyfarnu gan Ewrop i Gymru. Mae'r arian yn cael ei dalu - ond nid i Gymru; yn hytrach fe'i telir i'r Trysorlys yn Llundain. I ddechrau

nid oedd y Trysorlys yn fodlon trosglwyddo ceiniog i Gymru. Dywedwyd fod Cymru'n derbyn arian ychwanegol yn barod o dan fformiwla Barnett a bonws i Lundain i helpu'r Deyrnas Unedig i ymdopi â'r brodyr gwan oedd yr arian o Ewrop. Wedi hir bwysu cytunwyd i ryddhau arian Ewrop i Gaerdydd ar ben arian Barnett, ond ni ellir gwario dimai o arian Ewrop heb ddarganfod dimai gyfatebol o ryw ffynhonnell arall, ac yn sicr doedd y Trysorlys ddim yn bwriadu cyfrannu ceiniog at yr arian cyfatebol hyn. Ar hyn, ni fu unrhyw symud. Nid oes hawl gan Lywodraeth Cynulliad Cymru i godi ei arian ei hun. Y cyfan y gellir ei wneud yw tocio'r gwariant ar addysg, iechyd, ffyrdd, ayyb i ddod o hyd i'r arian cyfatebol sy'n cael ei ddyblu gan arian Ewrop i'w wario ar gynlluniau Amcan Un.

Mae fformiwla Barnett i fod i sicrhau gwariant ar addysg, iechyd, ffyrdd ayyb ar yr un lefel yng Nghymru, Lloegr, a'r Alban. Hyd yn oed pe bai fformiwla Barnett yn gweithio'n deg (ac nid felly y mae hi am nad yw'r fformiwla wedi'i diweddarau yn y chwarter canrif ers iddi ddod i fodolaeth), effaith arian Amcan Un yw dargyfeirio peth o'r arian ar gyfer addysg, iechyd, ffyrdd ayyb i gronfa gyfatebol er mwyn i Gymru gael rhywfaint o arian Ewrop.

Mae annhegwch trefn ariannu Cymru'n amlwg. Mae Cymru mewn sefyllfa waeth na'r Alban ar ddau gyfrif. Mae gan yr Alban yr hawl i amrywio treth incwm o dair ceiniog yn y bunt ac, hefyd, mae'r newidiadau cymdeithasol yn y tair gwlad dros y chwarter canrif yn golygu bod yr Alban yn elwa ar fformiwla Barnett.

Mae datganoli wedi digwydd yn Llundain. Mae ffynonellau o incwm gan Ken Livingstone - caiff hawlio arian o lywodraeth leol yn ei ardal ac mae'n gallu codi ar yrwyr sy'n defnyddio heolydd Llundain - y ffioedd tagfeydd.

Os gwireddir cynlluniau John Prescott ar gyfer cynulladau rhanbarthol yn Lloegr, bydd ganddynt bwerau i godi refeniw heb fynd i gardota i'r Trysorlys trwy gyfrwng yr Ysgrifennydd Gwladol.

Mae cynghorau sir yn derbyn llawer o'u hincwm gan lywodraeth ganolog ond mae ganddynt eu ffynonellau eu hunain - treth y cyngor a threth tir masnachol - yn ddarostyngedig i gapio trethi mae'n wir, ond mae'n rhyw fath ar ryddid.

Mae taleithiau America a Chanada, Länder yr Almaen, rhanbarthau Sbaen ayyb i gyd â rhyw hawliau i godi eu refeniw eu hunain.

Pan oedd trefedigaethau America yn dechrau anesmwytho ynghylch llywodraeth Siôr III ac yn arbennig ynghylch y trethi ar ddogfennau, ar fewnforio ac, yn bennaf oll, ar fewnforio te, un o'u sloganau oedd 'No Taxation Without Representation'. Teimlai rhai y dylai Sais yng Ngogledd America gael yr un hawl i ethol aelod Seneddol â Sais yn Llundain.

Rwy'n teimlo bod y slogan yr un mor wir wedi'i droi'r ffordd arall, 'No Representation Without Taxation', h.y. nid oes fawr o werth mewn Cynulliad neu Senedd heb fod incwm o dan eu rheolaeth. Cardotyn fydd Cynulliad Cymru hyd nes y gellir codi rhywfaint o incwm heb ganiatâd neb a heb orfod ymateb ond i'r rhai sydd wedi ethol yr aelodau i'r Cynulliad ac sy'n gorfod talu'r trethi. Sarhad yw peidio ag ymddiried i'r Cynulliad bwerau sydd gan unrhyw gyngor cymuned yng Nghymru, gan Senedd yr Alban, a chan Awdurdod Llundain.

Gyda'r hawl i drethu y daw rheidrwydd ar y Cynulliad i edrych ar ddwy ochr y fantolen gyllidol a magu mwy o gyfrifoldeb ac urddas.

## **6. Metamorffosis i Geffyl?**

Mae llawer o Gymry yn gweld y Cynulliad yn aneffeithiol ac yn afraid. Nid wyf yn un o'r cyfryw nifer. Rwy'n gwybod pa wahaniaeth sy'n dod o lywodraeth sy'n agos a chyfeillgar yn lle un sy'n bell ac estron. Rwy'n gwybod bod Caerdydd erbyn hyn yn brifddinas go-iawn a Chymru'n dechrau cael rhywfaint o barch ledled Ewrop. Serch hynny mae angen gwella cyfansoddiad Cymru.

Mae eisiau datganoli'r gwahanol bwerau - gweithredol, deddfwriaethol a barnwrol ac ar yr un raddfa i bob pŵer.

Rhaid cael eglurder ynglŷn â'r pwerau sydd wedi'u datganoli, eglurder i'r gweinyddwyr ac i'r cyhoedd. Rhaid inni gael gwasanaeth sifil digonol sy'n atebol i'n llywodraeth ni, ac sy'n gallu gweinyddu ar y lefel uchaf, h.y. yn llunio polisïau yn ogystal â'u gweithredu.

Rhaid i'r Cynulliad gael rhywfaint o allu i godi'i incwm ei hun a thrwy hyn gael mwy o gyfrifoldeb am ganlyniadau ei benderfyniadau.

Wedyn bydd gennym Gynulliad sy'n debycach i geffyl gweithgar sy'n addas i gario beichiau a thynnu cerbyd ein gwladwriaeth yn lle'r camel di-siâp sy'n bodoli ar hyn o bryd.