

Y Gwir Anrhydeddus Stephen Crabb AS
Ysgrifennydd Gwladol Cymru
1 Caspian Point
Bae Caerdydd
CF10 4DQ



2 Medi 2015

Annwyl Ysgrifennydd Gwladol

Diolch am eich llythyr dyddiedig 31 Gorffennaf ac am rannu'r drafft o'r model cadw pwerau ar gyfer Cymru gyda mi yn gyfrinachol. Mae'ch parodrwydd i fod yn agored yn cael ei werthfawrogi'n fawr.

Siomedig, fodd bynnag, oedd canfod y byddai'r cynigion presennol yn gyfystyr â cham yn ôl i'r Cynulliad Cenedlaethol ac na fyddent yn darparu setliad cyfansoddiadol parhaol ar gyfer Cymru, a'r DU yn ei chyfanrwydd. Os bydd y cynigion yn symud ymlaen fel y maent ar hyn o bryd, rwy'n rhagweld y byddai galw bron ar unwaith am Fil Cymru arall, ac nid oes yr un ohonom am weld hynny'n digwydd.

Rwyf wedi bod o blaid symud i setliad cadw pwerau ers tro, ac roeddwn yn croesawu eich ymrwymiad yn y cyhoeddiad ar Ddydd Gŵyl Dewi i wneud hynny. Fodd bynnag, yr oeddwn hefyd wedi'i gwneud yn glir bod fy nghefnogaeth yn seiliedig ar sicrhau bod unrhyw setliad newydd yn bodloni tri maen prawf allweddol, sef y byddai'r setliad yn eglur, yn ymarferol, ac na fyddai'n gam yn ôl o ran cymhwysedd presennol y Cynulliad. Yn ôl fy asesiad o'ch cynigion drafft, nid ydynt yn bodloni'r un o'r meini prawf hyn, ac felly gallai fod yn ddefnyddiol i chi pe byddwn yn rhoi fy rhesymau dros ddod i'r casgliad hwnnw.

Byddai'r cynigion drafft yn golygu bod gan y Cynulliad lai o eglurder ynghylch ei bwerau nag sydd ganddo ar hyn o bryd, ac y byddai'n llai abl i weithredu'n effeithiol fel deddfwrfa. Byddai'n anochel y byddai'r Llysoedd yn parhau i ymyrryd. Byddai cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad yn llai mewn sawl agwedd sylweddol; byddai, er enghraifft, yn methu â phasio sawl darn o ddeddfwriaeth sydd wedi'i wneud gan y Cynulliad presennol.

Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Cardiff Bay
Cardiff
CF99 1NA

Er enghraifft:

- mae'r cynigion yn cynyddu nifer y profion y mae'n rhaid eu cymhwyso i asesu cymhwysedd deddfwriaethol;
- mae'r pedwar prawf newydd sy'n seiliedig ar y term 'angenrheidiol' yn creu maes newydd o ansicrwydd cyfreithiol; mae'n anochel y bydd angen i'r Goruchaf Lys daflu goleuni ar y rhain os yw'r Cynulliad i gael eglurder ynghylch ei gymhwysedd;
- mae'r cyfyngiadau cyffredinol yn Atodlen 7B yn cynrychioli cam sylweddol yn ôl o ran cymhwysedd. Er enghraifft, mae paragraff 8 yn dileu gallu'r Cynulliad i ddileu neu addasu swyddogaeth un o Weinidogion y Deyrnas Unedig, lle byddai gwneud hynny yn atodol neu'n ganlyniadol. Mae hwn yn gam yn ôl yn achos cymhwysedd presennol y Cynulliad ac yn gwrthdroi effaith dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru).
- Mae paragraffau 3 a 4 hefyd yn cyfyngu ar gymhwysedd presennol y Cynulliad, yn enwedig ym meysydd cyfraith sifil a chyfraith trosedd.

Mae fy mhryderon yn rhai sylfaenol a dim ond enghreifftiau yw hyn. I roi darlun llawnach i chi, rwyf yn atodi papur sy'n egluro natur fy mhryderon yn fanylach ac sy'n rhoi enghreifftiau o'r cymhlethdod a'r anymarferoldeb a fyddai'n deillio o'r cynigion drafft.

Mae'n ymddangos i mi fod y cynigion yn ffrwyth ystyriaeth dechnegol a thameidiog o bwerau sydd i'w datganoli i Gymru gan adrannau Whitehall. Mae dull o'r fath yn arwain yn anochel at ateb diffygiol. Os caiff y cynigion eu gweithredu, ni fyddent, yn sicr, yn darparu'r 'setliad datganoli eglurach i Gymru; un sy'n sefyll prawf amser' a ddisgrifiwyd gennych yn eich rhagair i'r Papur Gorchymyn Pwerau at Bwrpas. Felly, ni allaf gefnogi'r cynigion yn eu ffurf bresennol.

Fodd bynnag, rwyf yn dal i gredu eich bod yn ddiffuant yn eich dyhead i gyflwyno setliad o'r fath i Gymru. I wneud hynny, awgrymaf fod angen i chi sicrhau bod y cynigion yn cael eu diwygio'n sylweddol. Dylai setliadau datganoledig y DU gyfan fod yn seiliedig ar sybsidiaredd fel egwyddor sylfaenol - dim ond yr hyn na ellir ei wneud yn effeithiol ar lefel ddatganoledig y dylai'r canol ei gadw iddo'i hun. Yn fy marn i, byddai llunio model cadw pwerau drwy gyfeirio at ddull o'r fath sy'n seiliedig ar egwyddorion yn sail sefydlog a chynaliadwy ar gyfer y setliad.

Gobeithiaf y byddwch yn ystyried fy ymateb yn y modd adeiladol y'i bwriadwyd, ac edrychaf ymlaen at eich ateb.

Y Fonesig Rosemary Butler AC, Llywydd
Dame Rosemary Butler AM, Presiding Officer

cc: Prif Weinidog Cymru

**BIL CYMRU DRAFFT 2016 – CYMAL 1 AC ATODLENNI 7A A 7B – CADW
PWERAU'N ÔL
DADANSODDIAD COMISIWN CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU AR SAIL
MEINI PRAWF Y LLYWYDD, SEF SETLIAD EGLUR AC YMARFEROL A DIM
CAMU'N ÔL O RAN CYMHWYSEDD Y CYNULLIAD.**

Cyflwyniad

Nid yw'r dadansoddiad hwn yn canolbwyntio ar faterion unigol i'w cadw'n ôl. Mae Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru o'r farn bod y rheini, gan mwyaf, yn faterion i'w trafod rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU (heblaw rhai a allai fod yn ymwneud â'r Cynulliad fel sefydliad). Yn hytrach, mae'n canolbwyntio ar y profion ar gyfer cymhwysedd, sydd o ddiddordeb allweddol i'r Cynulliad ac i'r Llywydd, sydd â dyletswydd statudol i gymhwyso'r profion hynny ac i fynegi barn ynghylch a yw pob darpariaeth mewn Bil Cynulliad o fewn cymhwysedd y Cynulliad ai peidio. Fodd bynnag, mae meini prawf y Llywydd y dylai'r setliad fod yn eglur ac yn ymarferol ac na ddylai gymryd cam yn ôl o ran cymhwysedd yn berthnasol, wrth gwrs, i faterion unigol i'w cadw'n ôl. Felly, am y rheswm hwnnw, mae'n bosibl y bydd Comisiwn y Cynulliad yn gwneud sylwadau ar y materion hynny, neu rai ohonynt – pa un a fydd hynny cyn cyhoeddi'r Bil drafft ai ar ôl ei gyhoeddi.

Cymal 1 – adran newydd 108A Deddf Llywodraeth Cymru 2006 – y prawf ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol

1. Trosolwg

1.1 Ar yr olwg gyntaf, mae'n edrych fel petai cymal 1 yn cyflwyno pum prawf cymhwysedd – o gymharu â'r naw sydd ar gael ar hyn o bryd. Byddai hynny'n awgrymu fod y setliad yn cael ei symleiddio i raddau sylweddol, a gâi ei groesawu.

1.2 Fodd bynnag, mae'r pedwerydd prawf (yn adran newydd 108A(2)(d) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006) ynddo'i hun yn cynnwys pum prawf gwahanol, sydd oll wedi'u nodi yn yr Atodlen 7B newydd. Hefyd, mae'r pumed prawf (yn yr adran 108A(2)(e) newydd) yn cynnwys dau brawf arall.

1.3 Felly, mewn gwirionedd, mae'r Bil yn cynnwys deg prawf cymhwysedd, yn hytrach na'r naw a geir ar hyn o bryd. Nid yw hyn, ynddo'i hun, yn asio'n dda â'r meini prawf o fod yn eglur ac yn ymarferol. Heblaw hynny, mae'r rhan fwyaf o'r profion yn gymhleth i'w cymhwyso.

1.4 Mae rhai o'r profion cymhleth hyn yr un fath â'r profion presennol, neu'n debyg iddynt, (ee ystyr y geiriau "yn ymwneud â" ("relates to") a chydymffurfiaeth â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol a chyfraith yr Undeb Ewropeaidd). **Ond mae rhai ohonynt yn newydd – yn benodol, y pedwar prawf newydd sy'n seiliedig ar "angenrheidrwydd".**

1.5 Nodir y deg prawf isod. Fel y crybwyllwyd, mae rhai ohonynt yr un fath â'r profion presennol. Mae eraill yn newydd, ac yn deillio'n anochel o'r symud tuag at fodel cadw pwerau'n ôl. Ond mae profion eraill – neu elfennau o brofion – sy'n newydd, nad ydynt yn deillio'n anochel o'r symud tuag at fodel cadw pwerau'n ôl. Byddai'r rheini'n cyfyngu mwy ar y Cynulliad nag ar hyn o bryd – mewn geiriau eraill, maent yn **gam yn ôl o ran cymhwysedd**. Dynodir y rheini â phrint trwm yn y rhestr. Yna ceir dadansoddiad o'r profion/elfennau newydd, ynghyd ag enghreifftiau yn dangos a ydynt yn eglur ac yn ymarferol ac a oes cam yn ôl o ran cymhwysedd presennol y Cynulliad.

2. Y deg prawf

2.1 Y deg prawf a gynigir ar gyfer cymhwysedd yw'r canlynol:

- (i) Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag ymestyn y tu hwnt i awdurdodaeth Cymru a Lloegr.
- (ii) Rhaid i Fil Cynulliad beidio â bod yn gymwys heblaw mewn perthynas â Chymru neu gadarnhau, gosod, addasu neu ddileu swyddogaethau sy'n arferadwy heblaw mewn perthynas a Chymru (neu'n rhoi pŵer i wneud hynny), oni bai bod yr addasiad:
 - (a) yn atodol i ddarpariaeth yng Nghymru, neu
 - (b) yn ganlyniadol ar ddarpariaeth cymhwysedd craidd, neu
 - (c) yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth cymhwysedd craidd, neu
 - (d) yn briodol ar gyfer gwneud darpariaeth cymhwysedd craidd effeithiol;

AC
nad yw'n cael dim mwy o effaith y tu hwnt i Gymru nag sy'n angenrheidiol i roi effaith i ddiben y ddarpariaeth cymhwysedd craidd.
- (iii) Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag "ymwneud â'r" materion a gadwyd yn ôl a restrir yn Atodlen 7A.
- (iv) Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, oni bai bod yr addasiad:
 - (a) yn atodol i ddarpariaeth cymhwysedd craidd, neu
 - (b) yn ganlyniadol ar ddarpariaeth cymhwysedd craidd, neu
 - (c) yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth cymhwysedd craidd, neu
 - (d) yn briodol ar gyfer gwneud darpariaeth cymhwysedd craidd effeithiol;

AC
nad yw'n cael dim mwy o effaith ar faterion a gadwyd yn ôl nag sy'n angenrheidiol i roi effaith i ddiben y ddarpariaeth cymhwysedd craidd.
- (v) Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag addasu cyfraith breifat (cyfraith contractau, camwedd, eiddo, ymddiriedolaethau ac ati – gweler y diffiniad), oni bai bod yr addasiad:

- (a) yn angenrheidiol at ddiben datganoledig, neu
- (b) yn atodol i ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
- (c) yn ganlyniadol ar ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
- (d) yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
- (e) yn briodol ar gyfer rhoi effaith i ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig;

AC

nad yw'n cael dim mwy o effaith ar gymhwysiad cyffredinol y gyfraith breifat nag sy'n angenrheidiol er mwyn rhoi effaith i'r diben datganoledig hwnnw.

- (vi) Rhaid i Fil Cynulliad beidio â newid y gyfraith trosedd (neu gosbau sifil), oni bai bod yr addasiad:
 - (a) yn angenrheidiol at ddiben datganoledig, neu
 - (b) yn atodol i ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
 - (c) yn ganlyniadol ar ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
 - (d) yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
 - (e) yn briodol ar gyfer rhoi effaith i ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig;

AC

nad yw'n cael dim mwy o effaith ar gymhwysiad cyffredinol y gyfraith trosedd/sifil nag sy'n angenrheidiol er mwyn rhoi effaith i'r diben datganoledig hwnnw,

AC

nad yw'n drosedd traffig ffyrdd.

- (vii) Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag addasu deddfiad a warchodir (a restrir yn Atodlen 7B – mae rhai yn ddarpariaethau Deddf Llywodraeth Cymru 2006, mae eraill yn ddarpariaethau deddfwriaeth arall).

- (viii) Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag effeithio ar swyddogaethau Gweinidog y Goron, adrannau'r llywodraeth neu "awdurdodau a gedwir yn ôl" eraill mewn ffyrdd a waherddir. **(Mae'r prawf hwn yn debyg i un sy'n bod eisoes ond mae wedi'i ehangu'n sylweddol, hynny yw mae'n fwy cyfyng o ran cymhwysedd).**

- (ix) Rhaid i Fil Cynulliad beidio â bod yn anghydnaws â hawliau'r Confensiwn.

- (x) Rhaid i Fil Cynulliad beidio â bod yn anghydnaws â chyfraith yr UE.

3. Dadansoddiad o'r profion "angenrheidrwydd" newydd – eglurder ac ymarferoldeb

3.1 Mae'r profion "angenrheidrwydd" newydd, sydd i'w gweld yng nghymal 1 (adran newydd 108A(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006) ac ym

mharagraffau 2, 3 a 4 o'r Atodlen 7B newydd, yn cyfyngu ar gymhwysedd y Cynulliad i wneud darpariaethau sy'n effeithio ar Loegr, neu i addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, neu i addasu "cyfraith breifat" (cyfraith contractau, camwedd, eiddo ac ati) neu gyfraith trosedd. Nid yw darpariaethau o'r fath yn anarferol nac yn rhai sy'n gwyro o'r norm, a barnu o'r hyn a ddysgwyd o'r model rhoi pwerau. Yn benodol, mae darpariaethau y gellid dweud eu bod yn addasu'r gyfraith breifat neu'r gyfraith trosedd yn digwydd ym mhob Bil Cynulliad sy'n addasu hawliau neu rwymedigaethau unigolion neu gyrff preifat.

3.2 O ran eglurder ac ymarferoldeb, y pwynt cyntaf sy'n codi yw bod "angenrheidiol" yn gysyniad ac iddo amrywiaeth o ystyron posibl. Mae hwn yn fater ymarferol iawn, gan ei fod yn golygu y bydd ansicrwydd ynghylch ehangder cymhwysedd y Cynulliad, o leiaf hyd nes y bydd y Goruchaf Lys wedi dyfarnu ar ystyr y term. Yn wir, gallai'r ansicrwydd hwnnw arwain at gyfres o heriau cyfreithiol, oherwydd gallai dyfarniad cyntaf y Goruchaf Lys fod yn gyfyngedig i gyd-destun cyfreithiol penodol neu eiriad mater penodol a gadwyd yn ôl.

3.3 Un o nodau allweddol y cynigion newydd yw creu "setliad datganoli clir, cadarn i Gymru a hwnnw'n setliad a fydd yn para"¹ - un na fyddai angen i'r Goruchaf Lys roi goleuni arno. Mae'r ffaith fod amrywiaeth o ystyron i'r gair "angenrheidiol" yn gwrthddweud hyn. Bydd problemau pellach yn cael eu creu, gan ddibynnu pa un o'r ystyron a gaiff ei ddewis gan y llysoedd fel yr un cywir.

Dehongliad caeth

3.4 Efallai y bydd y llysoedd yn dehongli "angenrheidiol" mewn ffordd wrthrychol, yn unol â'r ystyr arferol yn y geiriaduron Saesneg. Mae'r Shorter Oxford English Dictionary,² er enghraifft, yn diffinio "necessary" fel a ganlyn: "that cannot be dispensed with ... requisite, essential, needful ... requiring to be done, that must be done". Mae'r modd y drafftwyd yr Atodlen yn pwyntio'n eithaf cryf at y dehongliad hwn, gan mai geiriad y prawf (ym mhob achos lle mae'n ymddangos) yw bod yn rhaid i ddarpariaeth mewn Bil Cynulliad:

beidio â chael dim mwy o effaith ar [y cysyniad a warchodir] nag sy'n angenrheidiol er mwyn rhoi effaith i [y diben datganoledig].

3.5 Mae'r cysyniad "dim mwy nag sy'n angenrheidiol" yn galw, i bob golwg, am archwiliad trylwyr o beth yn union sy'n "hanfodol" yn y cyd-destun dan sylw a beth a fyddai'n mynd y tu hwnt i'r lleiafswm hanfodol hwnnw.

3.6 Byddai gan y dehongliad hwn y fantais o fod yn eglur. Byddai hefyd yn hwyluso ymarferoldeb mewn ystyr gul, oherwydd byddai mwy o sicrwydd a dibynadwyedd o ran ystyr y term.

¹Cyflwyniad Ysgrifennydd Gwladol Cymru i *Pwerau at Bwrpas*, Cm 9020.

² Y chweched rhifyn

3.7 Fodd bynnag, mewn ystyr pwysicach, byddai'r dehongliad gwrthrychol hwn o'r gair yn tanseilio ymarferoldeb y setliad i raddau helaeth. Y rheswm am hynny yw y byddai'r trothwy ar gyfer cymhwysedd yn anodd iawn i'w groesi, pryd bynnag y defnyddir y prawf "angenrheidrwydd". Byddai'n rhaid i Weinidogion, wrth baratoi deddfwriaeth, y Llywydd, wrth benderfynu ar gymhwysedd, a'r Aelodau, wrth graffu ar Fil Cynulliad, fod yn fodlon bod y modd yr oedd y Bil yn effeithio ar Loegr, neu ar y gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, neu ar gyfraith breifat, neu ar gyfraith trosedd, yn cael yr effaith leiaf bosibl ond yn parhau ar yr un pryd i gyflawni diben darpariaeth "cymhwysedd craidd" (darpariaeth sydd o fewn cymhwysedd heb fod angen iddi fod yn destun unrhyw un o'r profion "angenrheidrwydd").

Dehongli hyblyg – dull o weithredu sy'n debyg i'r Ddeddf Hawliau Dynol

3.8 Ar y llaw arall, pe byddai'r cysyniad o'r hyn sy'n "angenrheidiol" yn cael ei gymhwyso'n fwy hyblyg, byddai problemau gwahanol yn codi. Efallai y byddai'r llysoedd, er enghraifft, yn penderfynu dehongli "angenrheidrwydd" yn y ffordd y maent yn ei ddehongli wrth ystyried achosion o dan Ddeddf Hawliau Dynol 1998.

3.9 Mae'r gair "angenrheidiol" yn ymddangos mewn nifer o hawliau'r Confensiwn³ sydd i'w cael yn y Ddeddf. Mae cyfraith achosion y Llys Hawliau Dynol yn Strasbwrg wedi sefydlu ei fod, yn y cyd-destun hwnnw, yn golygu "cymesur" ("proportionate"). Pan fo Gwladwriaeth yn ymyrryd â hawl ddynol gellir cyfiawnhau hynny ar y sail ei fod yn "angenrheidiol" os yw'n gymesur â phwysigrwydd y nod cyfreithlon yr anelir ato. Felly, gellir derbyn hyd yn oed ymyrraeth ddifrifol yn ymyrraeth "angenrheidiol" os yw'r nod yn ddigon pwysig.

3.10 Efallai y bydd y llysoedd yn cwestiynu a ellid bod wedi cyrraedd y nod drwy ymyrryd yn llai difrifol⁴. Os felly, ni fyddai fawr ddim gwahaniaeth rhwng yr ystyr gwrthrychol, sy'n seiliedig ar ddiffiniad y geiriaduron (hanfodol er mwyn cyflawni diben y ddarpariaeth cymhwysedd craidd) ac "ystyr y Ddeddf Hawliau Dynol" (ffordd gymesur o gyflawni diben y ddarpariaeth cymhwysedd craidd).

3.11 Fodd bynnag, mae elfen arall yn agwedd llysoedd y DU at y cysyniad o "angenrheidrwydd" yn y Confensiwn, ac mae'r elfen honno hyd yn oed yn fwy hyblyg mewn rhai achosion. Yn aml iawn, disgrifir yr elfen hon fel y cysyniadau canlynol: rhyddid i ddehongli ("margin of appreciation"), rhyddid i arfer disgrisiwn ("margin of discretion") neu ildio ("deference"). Yn y bôn, mae'r llysoedd yn derbyn bod, yn aml iawn, fwy nag un dull o gyflawni nod polisi penodol; maent yn derbyn hefyd mai cyfrifoldeb llywodraethau a deddfwrfeydd yw penderfynu pa ddull i'w ddewis; ac na ddylai'r llysoedd, mewn rhai cyd-destunau, ymyrryd â'r dewis hwnnw oni bai ei fod yn "amlwg

³ Cytunwyd ar y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol a Rhyddid Sylfaenol yn Rhufain, 4/11/1950

⁴ Gweler y dull pedwar cam o asesu cyfreithlondeb ymyrryd â hawliau dynol a bennwyd gan y Goruchaf Lys yn achos *Bank Mellat v. Trysorlys Ei Mawrhydi (Rhif 2)* [2013] UKSC 39. Nid yw Llys Strasbwrg yn arddel y dull hwn bob tro, ond mae'n dod yn fwyfwy cyffredin yn llysoedd y DU.

yn ddi-sail"⁵. Mewn geiriau eraill, ni ddylai'r llysoedd feirniadu'r dewis hwnnw drwy ddadansoddi'n fanwl a fyddai un opsiwn wedi cael ychydig yn llai o effaith ar hawl dynol benodol na'r opsiwn a ddewiswyd.

3.12 Y cyd-destun y mae'r llysoedd wedi cymhwyso'r dehongliad hyblyg hwn o'r hyn a olygir wrth "angenrheidiol" yw cyd-destun y dewisiadau polisi cymdeithasol ac economaidd – cyd-destun cymhleth lle mae buddion a hawliau grwpiau penodol yn cael eu cydbwysu, bron yn anochel, yn erbyn buddion a hawliau grwpiau eraill.

3.13 Fodd bynnag, mewn cyd-destunau eraill, mae'r llysoedd yn tueddu i osod trothwy uwch i gael prawf o angenrheidrwydd. Mae'r dull hwn yn cyrraedd ei anterth mewn cyd-destunau lle y mae'r barnwyr yn ystyried eu hunain yn arbenigwyr; hynny yw pan fyddant yn effeithio ar weinyddu cyfiawnder neu ar y gyfraith ei hun. Pe byddai'r llysoedd yn gweithredu fel hyn yn achos y setliad arfaethedig ar gyfer Cymru, fe fyddent, yn ôl pob tebyg, yn craffu'n agos iawn ar effaith unrhyw Fil ar gyfraith breifat neu gyfraith trosedd, a byddent yn rhoi dim, neu braidd ddim, rhyddid i'r Cynulliad benderfynu a oedd yr effaith yn "angenrheidiol" ai peidio.⁶

3.14 Felly, byddai gweithredu yn null "hawliau dynol" o ran y cysyniad o "angenrheidrwydd" yn fwy ymarferol yn yr ystyr y byddai'n rhoi mwy o ryddid i'r Cynulliad weithredu i wneud deddfwriaeth gyfannol, mewn rhai cyd-destunau polisi. Fodd bynnag, nid oes modd rhagweld i sicrwydd pa mor eang y byddai'r llysoedd yn dehongli'r gair "angenrheidiol" mewn unrhyw achos penodol. Mae'r ansicrwydd i'w weld yn glir yn yr anghytundeb o fewn y Goruchaf Lys ei hun mewn achosion diweddar iawn, fel *R (SG ac eraill) v yr Ysgrifennydd Gwladol dros Waith a Phensiynau*⁷, o gymharu ag *R (ota Tigere) v yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Arloesedd a Sgiliau*⁸. Mewn rhai cyd-destunau, mae profiad yn awgrymu mai bach iawn o ddisgresiwn, os o gwbl, y byddai'r llysoedd yn ei ganiatáu i'r ddeddfwrfa.

Dehongli hyblyg – dull sy'n seiliedig ar gyfraith yr UE

3.15 Mae'r diffyg eglurder a sicrwydd cyfreithiol (ac felly ymarferoldeb) a achosir gan y prawf angenrheidrwydd yn cael ei amlygu gan y ffaith bod y Goruchaf Lys yn ddiweddar wedi gwneud dyfarniad allweddol⁹ yn datgan bod yr agwedd at gymesuredd (hynny yw, y cysyniad o gyfiawnhad neu angenrheidrwydd) yn wahanol yn dibynnu pa un a yw'r achos yn ymwneud â'r

⁵Gweler, er enghraifft, benderfyniad Uchel Siambr Llys Hawliau Dynol Ewrop yn achos *Stec v y Deyrnas Unedig* (2006) 43 EHRR 47.

⁶Mae sylwadau'r Arglwydd Mance ar gymhwysedd i effeithio ar y gyfraith camwedd a'r gyfraith contractau ym marn y Goruchaf Lys yn achos y *Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru)*, [2015] UKSC 3, paragraffau 27 a 57 yn benodol, hefyd yn awgrymu ei bod yn debygol y cymhwysir y trothwy uchel hwn ar gyfer angenrheidrwydd pan fo Bil yn effeithio ar gyfraith breifat neu gyfraith trosedd.

⁷ [2015] 1WLR 1449.

⁸ [2015] UKSC 57.

⁹ [R \(on the application of Lumsdon\) v Legal Services Board; Bar Standards Board \(Intervener\)](#) [2015] UKSC 41

Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol neu'n ymwneud â chyfraith yr Undeb Ewropeaidd.

3.16 Mae un gwahaniaeth o'r fath yn ymwneud â'r cyd-destunau y bydd y llysoedd yn dehongli angenrheidrwydd yn llym, o gymharu â sefyllfa lle y byddant yn caniatáu cryn ddisgresiwn i'r llywodraeth/ddeddfwrfa ynghylch yr hyn a olygir wrth "angenrheidiol". Mae dull cyfraith yr UE yn ei gwneud yn ofynnol i'r llysoedd gymhwyso prawf "angenrheidrwydd" llym i unrhyw rannirymiad o hawliau cyffredinol yr UE (ee yn achos cyfraith wladol sy'n cyfyngu ar symud nwyddau'n rhydd am resymau iechyd y cyhoedd, byddai trothwy uchel o'r prawf "angenrheidrwydd" ar gyfer y cyfyngiad). Mae'n bosibl y byddai'r llysoedd yn cymryd agwedd debyg i'r uchod yn achos y prawf angenrheidrwydd ar gyfer cymhwysedd. Mewn geiriau eraill, efallai y byddant yn dehongli'r adran 108A(3) newydd a pharagraffau 2(1), 3(4) a 4(2) o Atodlen 7B, fel "rhanddirymiadau" o'r sefyllfa "normal" na all Bil Cynulliad effeithio ar Loegr, y gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, cyfraith breifat neu gyfraith trosedd. Efallai y byddant wedyn yn dilyn dull cyfraith yr UE o lunio rhanddirymiadau cul - hynny yw yn groes i gymhwysedd. Fel y soniwyd uchod, mae'r modd y mae'r profion angenrheidrwydd yn cael eu drafftio yn tueddu i gefnogi'r dull hwn o'u dehongli: maent yn gwahardd achosi mwy o effaith ar y cysyniad a warchodir nag sydd ei angen i roi effaith i'r diben datganoledig y ceisir ei gyflawni.

Problem canlyniadau anghyson y profion gwahanol ar gyfer cymhwysedd

3.17 Rhaid cofio bod cysondeb gyda hawliau'r Confensiwn ac â chyfraith yr UE yn brofion ar wahân ar gyfer cymhwysedd. Fel yr amlygwyd uchod, byddant, yn aml yn iawn, yn codi cwestiynau ynghylch a yw darpariaeth mewn Bil yn "angenrheidiol" ai peidio.

3.18 Hyd nes y caiff yr ansicrwydd ynghylch ystyr y profion "angenrheidrwydd" newydd ei ddatrys, mae'n bosibl y gallai'r llywydd ystyried bod darpariaeth mewn Bil yn "angenrheidiol" yn nhermau hawliau dynol (hynny yw, yn gymesur â'r nod cyfreithlon 'budd y cyhoedd' yr anelir ato) ond ei bod yn addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl (neu gyfraith breifat, neu gyfraith trosedd) mewn modd sy'n mynd y tu hwnt i'r hyn sy'n "angenrheidiol", oherwydd gellid cyflawni'r un nod mewn ffordd wahanol. Nid yw hynny'n golygu, o reidrwydd, y byddai'r ffordd wahanol honno yn effeithio'n llai difrifol ar hawliau dynol; efallai mai ei hunig fantais yw ei bod yn effeithio llai ar faterion a gadwyd yn ôl (ac ati). Gallai'r un peth fod yn gymwys yng nghyd-destun y prawf ar gyfer cysondeb â chyfraith yr UE.

3.19 A bod yn fanwl gywir, nid yw hyn yn arwain at "broblem" gyfreithiol; os yw'r ddau brawf "angenrheidrwydd" yn wahanol, gallant gynhyrchu canlyniadau gwahanol heb achosi unrhyw anghydnawsedd gyfreithiol. Fodd bynnag, bydd hynny'n teimlo'n groes i'r graen ac yn eithriadol o anodd i aelodau o'r cyhoedd, a hyd yn oed Aelodau'r Cynulliad, ei ddeall. Mewn geiriau eraill, bydd yn gwneud setliad datganoli Cymru hyd yn oed yn fwy niwlog nag y mae ar hyn o bryd - yn groes i amcan Ysgrifennydd Gwladol Cymru.

Cymharu â'r prawf "angenrheidrwydd" yn Neddf yr Alban 1998

3.20 Er bod 'prawf angenrheidrwydd' i'w gael yn Neddf yr Alban 1998 (Atodlen 4, paragraff 3), mae ei effaith yn fwy cyfyngedig o lawer. Mae sawl rheswm am hyn, a'r pennaf ohonynt yw mai dim ond un prawf o'r fath a geir yn Neddf yr Alban, o gymharu â phedwar yn setliad arfaethedig Cymru.

3.21 Mae'r prawf yn yr Alban yn debyg iawn i'r prawf yn Atodlen 7B, paragraff 2(1); hynny yw mae'n ymwneud â cymhwysedd i addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl. Yn wir, mae'n ymddangos, ar yr olwg gyntaf, ei fod yn fwy cyfyng na phrawf Cymru, oherwydd mai dim ond mewn ffyrdd atodol neu ganlyniadol, a lle bo hynny'n "angenrheidiol", y mae'n caniatáu i Senedd yr Alban addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl. Mae'r prawf cyfatebol yng Nghymru, ar y llaw arall, yn caniatáu cymhwysedd at ddibenion gorfodi ac effeithiolrwydd hefyd, lle bo hynny'n "angenrheidiol".

3.22 Fodd bynnag, mae'r argraff fod prawf yr Alban yn fwy cyfyng yn gamarweiniol i raddau helaeth. Y rheswm am hynny – ac mae hyn o'r pwys mwyaf – yw nad yw cyfraith breifat a chyfraith trosedd yr Alban yn faterion a gadwyd yn ôl. Felly, mae bron pob addasiad i gyfraith breifat neu gyfraith trosedd yr Alban o fewn cymhwysedd, ac nid oes angen i Senedd yr Alban gyfyngu ei hun i addasiadau atodol neu ganlyniadol. Felly, nid yw'r prawf "angenrheidrwydd" yn berthnasol. Gall Senedd yr Alban, felly, addasu cyfraith breifat neu gyfraith trosedd yr Alban i orfodi darpariaethau eraill, neu i roi effaith iddynt, heb orfod pasio unrhyw brawf angenrheidrwydd. Mewn geiriau eraill, nid oes angen eithriad datganedig arni ar gyfer darpariaethau gorfodi ac effeithiolrwydd.

3.23 Wrth gwrs, mae llawer o faterion eraill a gadwyd yn ôl lle mae'r prawf yn berthnasol. Ond y gyfraith breifat a'r gyfraith trosedd, sydd, yn anad dim, yn rhoi ffordd i'r ddeddfwrfa orfodi'r hawliau a'r dyletswyddau y mae'n eu creu, neu i roi effaith ymarferol iddynt.

3.24 Gall Senedd yr Alban hefyd, wrth gwrs, wneud newidiadau o sylwedd i gyfraith breifat a chyfraith trosedd yr Alban (nid dim ond addasu'r meysydd cyfraith hyn). Yn wir, mae paragraff 2(3) o'r un atodlen i Ddeddf yr Alban 1998 yn ei gwneud yn glir y caiff Deddfau Senedd yr Alban wneud newidiadau i reolau cyfraith breifat neu gyfraith trosedd yr Alban sydd eu hunain yn effeithio ar faterion a gedwir yn ôl, ac sydd ond yn ddarostyngedig i restr fer o eithriadau.

4. Dadansoddiad o'r profion angenrheidrwydd – cam yn ôl

4.1 Prawf 4 – yr effaith ar y gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl

Rhaid i ddarpariaeth mewn Bil Cynulliad beidio ag addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, oni bai bod yr addasiad:

- (a) yn atodol i ddarpariaeth cymhwysedd craidd, neu
- (b) yn ganlyniadol ar ddarpariaeth cymhwysedd craidd, neu

(c) yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth cymhwysedd craidd, neu
(d) yn briodol ar gyfer gwneud darpariaeth cymhwysedd craidd
effeithiol;

AC

nad yw'n cael dim mwy o effaith ar faterion a gadwyd yn ôl nag sy'n
angenrheidiol i roi effaith i ddiben y ddarpariaeth cymhwysedd craidd.

4.2 Mae'r prawf hwn yn gam yn ôl o ran cymhwysedd ar ddau gyfrif.

4.3 Ar y naill law, bydd llawer o'r "pynciau tawel" yn y setliad presennol yn dod yn faterion a gadwyd yn ôl – ee cyflogaeth. O dan y setliad presennol, caiff y Cynulliad ddeddfu ar y rhain, ar yr amod fod diben y ddeddfwriaeth honno hefyd yn ymwneud, "yn deg ac yn realistig", â phwnc yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006¹⁰. Ar y llaw arall, o dan y setliad arfaethedig, ni fydd yn gallu gwneud hynny dim ond yn y ffyrdd cyfyngedig iawn a amlinellir ym Mhrawf 4. Felly, mae'r Prawf 4 cyfan – i'r graddau y mae'n ymwneud â materion a gadwyd yn ôl sy'n eithriadau ar hyn o bryd – yn gam yn ôl o ran cymhwysedd, nid dim ond o ran y prawf angenrheidrwydd newydd.

4.4. Enghraifft

Gallai Bil Cynulliad geisio deddfu ar gyflogau, amodau a hyfforddiant yn y sector gofal cymdeithasol (sector y mae ei gyflogau isel yn ddihareb) mewn modd tebyg i'r ffordd y gwnaeth Deddf Sector Amaethyddol (Cymru) 2014 yn y diwydiant amaethyddol. Efallai mai amcan y Bil, fel yn achos Deddf 2014, fyddai sicrhau sector gofal cynaliadwy yng Nghymru, gwlad sydd â chyfran uchel o drigolion oedrannus, sâl ac anabl. Yn y setliad presennol, mae'n amlwg y byddai Bil sy'n ymwneud â gofal cymdeithasol yn cyfateb i benderfyniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru), ac y byddai o fewn cymhwysedd. Ond yn yr Atodlen 7A arfaethedig, o dan Bennawd H, Adran H1, mae hawliau a dyletswyddau cyflogaeth a chysylltiadau diwydiannol yn faterion a gedwir yn ôl. Golyga hynny y byddai'r un Bil y tu allan i gymhwysedd. Mae'r unig fater a eithrir o Adran H1, sef pwnc Deddf 2014, yn gwneud hyn hyd yn oed yn fwy tebygol. Mae'n amlwg fod cyflogau, gwyliau a hyfforddiant amaethyddol o fewn cymhwysedd; yn achos sectorau eraill yr economi, awgrymir y bydd y rhain yn faterion a gedwir yn ôl.

4.5 Yn ail, mae'r prawf angenrheidrwydd newydd hefyd yn gam yn ôl o ran cymhwysedd yn achos pynciau sy'n eithriadau ar hyn o bryd ac a fydd yn dod yn faterion a gedwir yn ôl o dan y setliad arfaethedig (ee cynhyrchu, trawsyrru, dosbarthu a chyflenwi trydan). Ar hyn o bryd, caiff y Cynulliad ddeddfu ar faterion eithriedig, ar yr amod ei fod yn gwneud hynny at ddibenion atodol, canlyniadol, gorfodi neu mewn ffordd "briodol" i roi effaith i'r ddeddfwriaeth. Mewn geiriau eraill, mae cymhwysedd ar hyn o bryd yn ddarostyngedig i ran gyntaf Prawf 4. Ond ar hyn o bryd nid yw'n

¹⁰Gweler dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru), Atgyfeiriad gan Dwrnai Cyffredinol Cymru a Lloegr [2014] UKSC 43, paragraff 67.

ddarostyngedig i'r ail ran – y "prawf angenrheidrwydd", ac mae'r prawf angenrheidrwydd hwnnw yn cyfyngu'n sylweddol ar gymhwysedd y Cynulliad.

4.6 Enghraifft

Mae Bil Cynulliad a gyflwynir gan Lywodraeth Cymru yn ceisio lleihau llygredd morol (na fydd yn fater a gedwir yn ôl). Wrth fynd ati i gyrraedd ei nod, mae Llywodraeth Cymru o'r farn y dylai'r Bil reoleiddio rhai llwybrau llongau. Ond mae hawliau a rhyddid mordwyo yn fater a gedwir yn ôl. Maent hefyd yn cael eu cwmpasu ar hyn o bryd gan eithriad yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru.

Ar hyn o bryd, byddai'r Bil o fewn cymhwysedd pe byddai ei effaith ar hawliau a rhyddid mordwyo yn "briodol" i roi effaith i'r ddeddfwriaeth. Mewn geiriau eraill, mae'n bosibl nad yr opsiwn hwnnw a fyddai'n cael yr effaith leiaf bosibl, ond mae'n opsiwn priodol, serch hynny. Gallai hefyd fod yn un o gyfres o fesurau a gynhwysir yn y Bil, i fynd i'r afael â llygredd morol mewn amryw ffyrdd.

Nid oes amheuaeth y byddai'r eithriad yn gwneud hyn, ar hyn o bryd, yn broblem ddyrys o ran cymhwysedd. Fodd bynnag, nid oes unrhyw amheuaeth ychwaith bod y geiriau "dim mwy nag sy'n angenrheidiol" yn gallu pennu trothwy lawer yn uwch ar gyfer cymhwysedd na'r gair "priodol". Felly, mae'n debygol y byddai gryn dipyn yn anoddach, o dan y setliad arfaethedig, i ddangos bod cymhwysedd ar gyfer y rhan hon o'r Bil.

4.7 Mae'n werth nodi fod Llywodraeth Cymru, fel arfer, yn ceisio barn am sawl opsiwn gwahanol ar gyfer cyflawni ei hamcanion mewn deddfwriaeth. Mae hwn yn rhan o ffordd o lunio polisiau sy'n seiliedig ar dystiolaeth ac sy'n dryloyw. Yn y dyddiau hyn, mae hynny'n ffordd ddymunol i lywodraethau a deddfwrfeydd symud ymlaen. Bydd y opsiynau hyn – neu o leiaf y prif rai a drafodwyd – yn cael eu cynnwys yn y dogfennau ymgynghori ac yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â Bil. Bydd y ffaith fod yr opsiynau hyn ar gael yn gyhoeddus yn annog heriau i gymhwysedd ar sail y profion "angenrheidrwydd". Dyma ffactor arall sy'n awgrymu y gallai'r setliad arfaethedig fod yn destun hyd yn oed mwy o heriau yn y llysoedd na'r setliad presennol.

4.8 Prawf 5 – yr effaith ar gyfraith breifat

Mae'r prawf hwn yn darparu bod yn rhaid i Fil Cynulliad beidio ag addasu cyfraith breifat (cyfraith contractau, camwedd, eiddo, ymddiriedolaethau, olyniaeth a rhai meysydd cyfraith eraill), oni bai bod yr addasiad:

- (a) yn angenrheidiol at ddiben datganoledig, neu
- (b) yn atodol i ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
- (c) yn ganlyniadol ar ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu

- (d) yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
- (e) yn briodol ar gyfer rhoi effaith i ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig;

AC

nad yw'n cael dim mwy o effaith ar gymhwysiad cyffredinol y gyfraith breifat nag sy'n angenrheidiol er mwyn rhoi effaith i'r diben datganoledig hwnnw.

4.9 Mae'r prawf hwn yn gwbl newydd ac felly'n gyfystyr â cham mawr yn ôl o ran cymhwysedd. Ar hyn o bryd, gellir ystyried bod "contractau", "camwedd" ac ati yn bynciau tawel - sy'n golygu y gall y Cynulliad ddeddfu arnynt yn ôl ei ddymuniad, ar yr amod bod y ddeddfwriaeth dan sylw hefyd yn "ymwneud" yn "deg ac yn realistig" â phwnc yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru.

4.10 Fel arall, gellir ystyried nad yw "contractau", "camwedd" ac ati yn bynciau ar wahân ond yn hytrach yn "gyfraith" - y seilwaith ar gyfer yr holl gyfraith benodol ar feysydd pwnc. O gymryd y safbwynt hwn, mae'r Cynulliad, unwaith eto, yn rhydd ar hyn o bryd i newid y rheolau o ran contractau, camwedd, ac ati, os yw'n gwneud hynny fel rhan ddilys o broses ddeddfu ar bwnc a restrir yn Atodlen 7.

4.11 Mae trydydd dehongliad hefyd sef bod "contractau", "camwedd" ac ati yn ddim amgen na ffyrdd o wneud darpariaethau o sylwedd yn orfodadwy neu'n effeithiol. Os derbynnir y dehongliad hwnnw, mae cymhwysedd presennol y Cynulliad i'w haddasu wedi'i nodi yn adran 108(5) o Ddeddf Llywodraeth Cymru - sy'n debyg i Brawf 5, ond heb brawf "angenrheidrwydd".

4.12 Pa bynnag ddadansoddiad a gaiff ei fabwysiadu, mae'n amlwg fod Prawf 5 yn gam yn ôl o ran cymhwysedd y Cynulliad mewn perthynas â meysydd trawsbynciol y gyfraith.

4.13 Gellir dadlau fod cymhwysedd y Cynulliad mewn perthynas â'r gyfraith breifat wedi'i gyfyngu gan farn y mwyafrif yn y Goruchaf Lys yn achos y Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru)¹¹. Yn yr achos hwnnw, dywedodd yr Arglwydd Mance, wrth gyflwyno dyfarniad y mwyafrif, nad oedd pwnc penodol a roddwyd sy'n destun cymhwysedd, sef "trefniadaeth a chyllid y gwasanaeth iechyd gwladol", yn cwmpasu ailwampio cyfraith camwedd a thorri dyletswydd statudol drwy osod rhwymedigaeth ar drydydd person, nad oedd ag unrhyw gysylltiad uniongyrchol arall â'r GIG o fewn y gyfraith¹².

4.14 Byddem yn dadlau bod y dyfarniad hwn yn cael ei gyfyngu gan y ffeithiau ac yn dweud fawr ddim am gymhwysedd y Cynulliad yn cyffredinol. Fe'i cyfyngir:

¹¹ [2015] UKSC 3.

¹² Ibid, paragraff 27.

- (a) i'r pwnc penodol a roddwyd sydd dan sylw; a
- (b) i'r math penodol o rwymedigaeth a osodwyd ar y categori penodol o bersonau dan sylw.

4.15 Mewn geiriau eraill, gallai'r Goruchaf Lys fod wedi canfod fod gan y Cynulliad gymhwysedd, hyd yn oed ym maes "trefniadaeth a chyllid y gwasanaeth iechyd gwladol", i greu rhwymedigaeth led-gamweddus newydd ar berson sydd â chysylltiad mwy "uniongyrchol" â'r GIG. Yn ogystal â hyn, neu fel arall, gallai fod wedi canfod bod gan y Cynulliad gymhwysedd i newid y gyfraith camwedd o dan bwnc gwahanol o gymhwysedd: "diogelu'r amgylchedd", efallai.

4.16 Mae hefyd yn destun pryder bod Atodlen 7A yn nodi'n benodol fod "achosion sifil" yn fater a gedwir yn ôl (Atodlen 7A, paragraff 6(1) a (2)). Gyda'i gilydd mae cwmpas y mater hwn a gedwir yn ôl, a'r cyfyngiad yn Atodlen 7B, yn edrych yn eang iawn, ac nid yw'n glir beth yw'r ffin rhyngddynt (o gofio na caiff "achos sifil" ei ddiffinio'n llawn, dim ond ei grybwyll fel mater sy'n "cynnwys" pethau penodol).

4.17 Prawf 6 - yr effaith ar y gyfraith trosedd

Mae hyn yn darparu bod yn rhaid i Fil Cynulliad beidio â newid y gyfraith trosedd (neu gosbau sifil), oni bai bod yr addasiad:

- (a) yn angenrheidiol at ddiben datganoledig, neu
- (b) yn atodol i ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
- (c) yn ganlyniadol ar ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
- (d) yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig, neu
- (e) yn briodol ar gyfer rhoi effaith i ddarpariaeth a wnaed at ddiben datganoledig;

AC

nad yw'n cael dim mwy o effaith ar gymhwysiad cyffredinol y gyfraith trosedd/sifil nag sy'n angenrheidiol er mwyn rhoi effaith i'r diben datganoledig hwnnw;

AC

nad yw'n drosedd traffig ffyrdd.

4.18 Mae'r prawf hwn yn gwbl newydd ac felly'n gam mawr yn ôl o gymharu â'r setliad presennol. Fel gydag "achosion sifil", mae "achosion troseddol" hefyd yn fater penodol a gedwir yn ôl ym mharagraff 6 o Atodlen 7A. Mae'r un sylwadau'n gymwys ag ar gyfer Prawf 5.

5. Elfennau newydd ym Mhrawf 8 - y prawf o ran addasu ac ati swyddogaethau Gweinidogion y Goron a'r effeithiau ar awdurdodau a gedwir yn ôl

5.1 Mae'r prawf hwn i'w weld ym mharagraff 8 o Atodlen 7B. Mae'n gam yn ôl o ran cymhwysedd mewn nifer o ffyrdd arwyddocaol ac yn peri pryder sylweddol.

5.2 Ar hyn o bryd, gwaherddir y Cynulliad rhag dileu neu addasu swyddogaeth "cyn cychwyn" Gweinidog y Goron, oni bai bod yr Ysgrifennydd Gwladol yn cydsynio, neu fod y dileu/addasiad yn atodol neu'n ganlyniadol. Ystyr "cyn cychwyn" yw cyn 5 Mai 2011.

5.3 Un o'r ffyrdd y mae'r prawf newydd arfaethedig yn gam yn ôl o ran cymhwysedd yw ei fod yn gymwys i holl swyddogaethau Gweinidogion y DU – nid dim ond y rhai cyn cychwyn (gweler paragraff 8(1)(a)). Felly, ni fydd y Cynulliad yn gallu dileu nac addasu unrhyw un o swyddogaethau Gweinidogion y DU a gafodd eu creu rhwng 5 Mai 2011 a'r dyddiad y daw'r Bil i rym.

5.4 Hefyd, mae'n edrych yn debyg fod y ddarpariaeth yn "newidiadwy": mewn geiriau eraill, byddai'r Cynulliad yn cael ei wahardd rhag dileu neu addasu un o swyddogaethau Gweinidogion y DU yn y dyfodol.

5.5 Mae'n wir ei bod yn annhebygol y bydd Gweinidogion y DU wedi cael swyddogaethau newydd mewn meysydd sydd wedi'u datganoli yn gyffredinol, neu y byddant yn cael swyddogaethau o'r fath yn y dyfodol, oherwydd i wneud hynny byddai angen i'r Cynulliad basio Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol – mewn theori o leiaf. Fodd bynnag, bu adegau pan oedd Llywodraeth Cymru (a'r Cynulliad) o'r farn bod Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol yn angenrheidiol, ac roedd Llywodraeth y DU wedi anghytuno. Yn yr achosion hynny, aeth Llywodraeth y DU yn ei blaen a deddfu yn groes i ddymuniadau Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad. Felly, mae ehangu'r cyfyngiad ar gymhwysedd y Cynulliad fel hyn yn destun pryder.

5.6 Mae'r cam hwn yn ôl o ran cymhwysedd yn wahanol iawn i'r sefyllfa yn yr Alban. Mae'n wir na all Senedd yr Alban ddeddfu i addasu deddfiad sy'n ymwneud â phwerau Gweinidogion y DU (Atodlen 4 paragraff 6 o Ddeddf yr Alban 1998). Fodd bynnag, mae'r cyfyngiad hwn yn gul iawn ei effaith mewn gwirionedd, gan fod holl bwerau Gweinidogion y DU o fewn cymhwysedd y Senedd wedi'u trosglwyddo i Weinidogion yr Alban adeg datganoli yn 1999, ar wahân i restr fer iawn o swyddogaethau cyffredin (a nodir yn adran 56 o Ddeddf yr Alban 1998). Dim ond y rhestr fer hon sydd y tu allan i gymhwysedd y Senedd.

5.7 Yr ail ffordd y mae'r prawf newydd hwn yn gam yn ôl o ran cymhwysedd yw ei fod yn cael gwared ar allu'r Cynulliad i ddileu neu addasu swyddogaeth un o Weinidogion y DU, lle mae'n gwneud hynny am resymau atodol neu ganlyniadol. Dangosir fod hwn yn gam yn ôl yn achos cymhwysedd presennol y Cynulliad gan y ffaith fod y ddarpariaeth yn gwrthdroi effaith dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru).

5.8 Y drydedd ffordd y mae'r prawf newydd yn gam yn ôl o ran cymhwysedd yw bod y gwaharddiad bellach yn ymestyn y tu hwnt i swyddogaethau Gweinidogion y DU, ac yn cynnwys yr holl "awdurdodau a gedwir yn ôl". Mae'r gwaharddiad hefyd yn gwahardd y Cynulliad rhag rhoi neu osod unrhyw swyddogaeth ar awdurdodau o'r fath (paragraff 8(1)(b)).

Ystyr "awdurdod a gedwir yn ôl" yw un o Weinidogion y Goron neu adran o'r llywodraeth, ac unrhyw awdurdod cyhoeddus arall, ar wahân i "awdurdod cyhoeddus yng Nghymru" (sydd hefyd yn cael ei ddiffinnio). Felly, mae'n eang iawn.

5.9 Y bedwaredd ffordd y mae'r prawf newydd yn gam yn ôl o ran cymhwysedd yw ei fod yn cyflwyno categori newydd o waharddiad ar y Cynulliad. Mae'n gwahardd y Cynulliad rhag rhoi, gosod, addasu neu ddileu unrhyw swyddogaethau sy'n arferadwy'n benodol mewn perthynas ag awdurdod a gedwir yn ôl (paragraff 8(1)(c)).

5.10 Yn olaf, ac yn bumed, mae'r prawf newydd yn cyflwyno gwaharddiad newydd ychwanegol, sy'n gwahardd y Cynulliad rhag addasu cyfansoddiad awdurdod a gedwir yn ôl (paragraff 8(1)(d)).

5.11 Bydd yr amryw gyfyngiadau a gyflwynir gan baragraff 8 yn atal y Cynulliad rhag gwneud deddfwriaeth effeithiol, oherwydd gallai ei gwneud yn ofynnol i'r Cynulliad ddatgymhwyso ei ddeddfwriaeth o nifer o gyrff. Gallai hyn wanhau'n sylweddol ei allu i gyflwyno polisiau sy'n gofyn am weithredu ar y cyd, megis darpariaethau i ddiogelu'r amgylchedd neu i hybu iechyd y cyhoedd. Ceir enghreifftiau i ddangos y broblem hon ar ddiwedd y ddogfen.

5.12 Mae paragraff 8 o Atodlen 7B hefyd yn llawn problemau o ran eglurder ac ymarferoldeb. Dangosir ei gymhlethdod gan y ffaith ei fod yn cynnwys pedwar cyfyngiad gwahanol ar gymhwysedd a phedwar diffiniad o'r termau ynddo. Mae'n hawlio tua thudalen o ddeddfwriaeth iddo'i hun.

Y cyfyngiad o ran "awdurdodau a gedwir yn ôl" - cymharu â'r Alban

5.13 Mae Deddf yr Alban 1998 yn ymdrin â thri math o awdurdod¹³, yn ddatganedig neu'n ymhlyg:

- (a) Cyrff/swyddi/deiliaid swyddi sy'n rhan o Weinyddiaeth yr Alban – mae'r rhain oll yn gyfan gwbl o fewn cymhwysedd (ymhlyg);
- (b) Cyrff/swyddi/deiliaid swyddi sydd ddim ond â swyddogaethau sy'n arferadwy yn yr Alban neu o ran yr Alban, ac nad ydynt yn ymwneud â materion a gadwyd yn ôl – mae'r rhain yn hefyd yn gyfan gwbl o fewn cymhwysedd (ymhlyg);
- (c) Cyrff/swyddi/deiliaid swyddi â swyddogaethau cymysg – hynny yw, rhai swyddogaethau sy'n arferadwy yn yr Alban neu o ran yr Alban ac nad ydynt yn ymwneud â materion a gadwyd yn ôl, a rhai swyddogaethau eraill – naill ai swyddogaethau sy'n ymestyn y tu hwnt i'r Alban (er eu bod yn ymwneud â materion nad ydynt wedi'u cadw'n ôl) neu swyddogaethau sy'n ymwneud â materion a gadwyd yn ôl. Ni fyddai'r awdurdodau hyn fel arfer o fewn cymhwysedd (oni bai bod y ddarpariaeth yn ganlyniadol/atodol), a rhaid i bwerau gweithredol

¹³ Heb gyfrif y Senedd ei hun a Chorff Corfforaethol Senedd yr Alban

Gweinidogion yr Alban i'w sefydlu, eu cynnal neu eu diddymu gael eu harfer ar y cyd â Gweinidog perthnasol y Goron (adran 56 Deddf yr Alban 1998).

5.14 I bob golwg, mae cymhwysedd arfaethedig y Cynulliad yn ehangach na chymhwysedd Senedd yr Alban. Byddai'n cwmpasu cyrff, swyddi neu ddeiliaid swyddi y mae eu swyddogaethau'n arferadwy mewn perthynas â Chymru'n unig, ac yn swyddogaethau sydd, yn gyfan gwbl neu'n bennaf, yn rhai nad ydynt yn ymwneud â materion a gadwyd yn ôl. Mae'r amod cyntaf yr un fath ag amod cyntaf yr Alban o dan (b) uchod. Ond mae'r ail amod yn llai llym nag ail amod yr Alban o dan (b).

5.15 Serch hynny, mae'r cyfyngiad arfaethedig yn gam yn ôl o'r setliad presennol o ran awdurdodau cyhoeddus.

5.16 At hynny, mae prawf Cymru yn llai clir (ac felly o bosibl yn llai ymarferol) nag un yr Alban. Mae diffiniad sy'n dibynnu ar y cysyniad "yn gyfan gwbl neu'n bennaf" yn un a all esgor, yn rhwydd iawn, ar anghydfod – yn enwedig yn y maes hwn o gyfrifoldeb ariannol a gwleidyddol am gyrrff cyhoeddus, sy'n debygol o gael ei herio'n daer. Mae'n wir bod geiriad tebyg wedi'i ddefnyddio mewn deddfwriaeth arall (ee Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a Deddf Cyrff Cyhoeddus 2011) i dynnu llinell rhwng cyfrifoldebau datganoledig a chyfrifoldebau'r DU. Fodd bynnag, nid yw hynny'n ei wneud yn addas ar gyfer darn o ddeddfwriaeth sy'n anelu at greu setliad datganoli clir a pharhaol drwyddi draw.

5.17 At hynny, mae cadw cyrff penodol yn ôl (a gynhwysir ym mharagraff 216 o Atodlen 7A) unwaith eto yn gam yn ôl o ran cymhwysedd o gymharu â'r sefyllfa bresennol, lle gallai'r Cynulliad (er enghraifft) osod swyddogaeth ar gorff a enwir mewn eithriad i Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ar yr amod bod gwneud hynny yn atodol i ddarpariaeth "cymhwysedd craidd", neu'n ganlyniadol i ddarpariaeth o'r fath, neu'n gorfodi darpariaeth o'r fath, neu'n briodol i roi effaith i ddarpariaeth o'r fath (adran 108(5) Deddf Llywodraeth Cymru 2006).

6. Casgliad

6.1 Ar y cyfan, nid yw'r cynigion yn edrych yn gliriach nac yn fwy ymarferol na'r setliad presennol. Yn wir, mae'r profion "angenrheidrwydd" yn gwneud y cymhwysedd arfaethedig newydd yn llai clir ac yn llai ymarferol. Mae'n llai clir, am fod asesu a yw darpariaeth o fewn cymhwysedd ai peidio yn mynd i fod yn anodd iawn. Mae hyn yn golygu ei fod llai ymarferol hefyd, oherwydd awgrymir y bydd nifer o atgyfeiriadau at y Goruchaf Lys (a/neu heriau cyfreithiol eraill, ar ôl y Cydsyniad Brenhinol, fel sydd wedi digwydd yn yr Alban mewn achosion fel *Adfocad Ei Mawrhydi v. Martin and Miller*¹⁴; *Imperial Tobacco Ltd v yr Arglwydd Adfocad (yr Alban) a Salvesen v Riddell & Anor*).¹⁵¹⁶

¹⁴ [\[2010\] UKSC 10](#)

¹⁵ [\[2012\] UKSC 61](#)

6.2 Bydd hefyd yn llai ymarferol oherwydd bydd yn fwy anodd deddfu'n ddi-fwlch ar draws meysydd perthnasol a darparu ar gyfer gorfodi'r darpariaethau o sylwedd yn y ddeddfwriaeth a sicrhau eu bod yn effeithiol.

6.3 Gallai'r profion newydd fod yn dderbyniol pe na byddai'r materion a gadwyd yn ôl yn niferus nac yn eang, oherwydd gallai'r effaith, yn y pen draw, fod yn estyniad o gymhwysedd, a chymhwysedd mwy ymarferol (er y byddai'r cyfyngiadau sy'n ymwneud â cyfraith breifat a chyfraith trosedd yn parhau i fod yn broblem, gan eu bod mor drawsbynciol).

6.4 Fodd bynnag, mae'r materion a gedwir yn ôl yn Atodlen 7A, i bob golwg, yn niferus. Ni ellir asesu hyd a lled y materion hyn yn briodol ar hyn o bryd am fod adnoddau'r Comisiwn yn brin ac am mai dim ond rhai o gyfreithwyr y Comisiwn sydd â hawl i weld y dogfennau. Deallwn fod Llywodraeth Cymru yn cynnal dadansoddiad trylwyr o Atodlen 7A.

6.5 Mae'r cyfyngu ar y cymhwysedd i addasu swyddogaethau Gweinidogion y Goron, a'r cyfyngiad newydd a gyflwynwyd mewn perthynas ag "awdurdodau a gedwir yn ôl", hefyd yn gam yn ôl o ran cymhwysedd.

6.6 Yn yr Atodiad sydd ynghlwm mae rhai enghreifftiau pellach o gymhwyso'r profion newydd arfaethedig.

COMISIWN CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU MEDI 2015

¹⁶ [2013] UKSC 22

ATODIAD: Cymhwyso'r profion newydd – enghreifftiau ychwanegol

Prawf 5 – Addasu "cyfraith breifat" – enghreifftiau sy'n ymwneud â chontractau – Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013

Cyflwynodd Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 delerau newydd ymhlyg yn y cytundebau ar gyfer cartrefi symudol (hynny yw telerau ymhlyg newydd heblaw'r rhai a oedd eisoes ymhlyg yn Deddf Cartrefi Symudol 1983).

A wnaeth Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 "addasu" "cyfraith contractau"?

Credwn ei bod wedi gwneud hynny, i'r graddau y mae'n ymwneud â chontractau ar gyfer cartrefi symudol. Rydym o'r farn bod y Ddeddf yn cyfateb i'r amryfal Ddeddfau Gwerthu Nwyddau, a oedd yn addasu'r gyfraith contractau drwy gynnwys telerau ymhlyg mewn contractau ar gyfer gwerthu nwyddau (fel telerau ymhlyg fod y nwyddau o ansawdd boddhaol). Cafodd yr holl ddeddfau hyn effaith gyfreithiol ac ymarferol ar gontractau. Mae'n anodd, felly, dweud na wnaethant "addasu'r" gyfraith contractau. Fodd bynnag, ar gategori cyfyngedig iawn o gontractau yn unig y cafodd Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 effaith gyfreithiol ac ymarferol – nid ar gontractau'n gyffredinol, na hyd yn oed ar gontractau ar gyfer gwerthu nwyddau yn gyffredinol. Mae hyn yn codi ansicrwydd ynghylch a fyddai Prawf 5 wedi'i gymhwyso gan y Ddeddf. Mae dadl y dylid penderfynu ar y prawf drwy ofyn a yw'r Bil yn addasu'r gyfraith contractau yn gyffredinol yn hytrach na gofyn a yw'n ei haddasu o gwbl.

A oedd yr addasiad yn angenrheidiol at ddiben datganoledig?

Byddem yn dweud ei fod, yn bendant. Diben gwneud y telerau hyn ymhlyg oedd "tai" – sydd ar hyn o bryd yn bwnc datganoledig. Yn benodol, y diben oedd gwarchod cyflwr y cartrefi, a diogelwch a symudedd pobl sy'n prynu cartrefi symudol. Fodd bynnag, gallai eraill ddadlau fod ffyrdd gwahanol – heblaw cynnwys telerau ymhlyg mewn contract – i gael yr amddiffyniad yr anelir ato: er enghraifft, drwy osod amodau ar drwyddedau i'r un perwyl. Byddai hynny wedi symud y cyfrifoldeb am orfodaeth i'r awdurdod lleol, yn hytrach na rhoi rhwymedi i berchennog y cartref symudol unigol y gallai ei orfodi. Oni ddylai fod yn ddewis polisi dilys i Lywodraeth Cymru benderfynu bod un o'r dulliau gorfodi hyn yn fwy ymarferol, neu'n llai costus i goffrau'r wlad, na'r llall – cyn belled â bod y dewis polisi hwnnw yn "briodol" – yn hytrach na chael ei gorfodi i wthio'i pholisi rywsut, rywust i fframwaith cymhwysedd nad yw'n ffitio?

A yw'r addasiad yn cael dim mwy o effaith ar gymhwysiad cyffredinol y gyfraith breifat nag sy'n angenrheidiol er mwyn rhoi effaith i'r diben?

Dadleuwn nad oes unrhyw effaith ar gymhwyso'r gyfraith contractau yn gyffredinol, dim ond ar gontractau penodol mewn categori cyfyngedig iawn.

Fodd bynnag, os nad yw'r ymadrodd "cymhwysiad cyffredinol y gyfraith contractau" i'w ddehongli yn y modd hwnnw (maes arall o ansicrwydd a grëwyd gan y cynigion), byddem yn dweud bod yr effaith arni yn ddim mwy nag sy'n angenrheidiol. Mae'r telerau yn gyfyngedig i'r hyn sy'n "angenrheidiol" i ddiogelu pobl rhag problemau penodol a nodwyd. Felly, byddai cwestiynu a yw telerau ymhlyg yn angenrheidiol gyfystyr â chwestiynu dilysrwydd y diben datganoledig ei hun - yr amddiffyniad y mae'r Llywodraeth, a'r Cynulliad, wedi penderfynu ei roi i berchnogion cartrefi symudol yng Nghymru.

Credwn y bydd yr anhawster hwn wrth ddatglymu'r "angen" am yr effaith ar gyfraith breifat oddi wrth yr angen am yr amcan polisi yr anelir ato yn cael ei ailadrodd mewn llawer o Filiau'r Cynulliad, a bod perygl y bydd y llysoedd hefyd yn troi at gwestiynu'r amcanion polisi sy'n sail i'r Biliau, yn hytrach na'r modd yr aethpwyd ar drywydd yr amcanion hynny - a fyddai'n anghyfansoddiadol.

Prawf 5 - Addasu "cyfraith breifat" - enghreifftiau sy'n ymwneud ag eiddo - Bil Rhentu Cartrefi (Cymru)

Yng Nghymru, bydd y Bil yn ysgubo ymaith nifer o'r cyfundrefnau rhentu presennol, ac yn eu disodli gyda threfniant newydd a elwir yn "gontract meddiannaeth". Bydd y rhan fwyaf o'r tenantiaid a'r trwyddedeion yn cael eu galw'n "ddeiliaid contract", ond bydd y term "landlord" yn parhau.

Mae adran 145 yn ymwneud â "llety â chymorth" (yn fras, llety yn y sector cyhoeddus neu yn y trydydd sector gyda "chymorth" ar gyfer, er enghraifft, rheoli dibyniaeth, dod o hyd i gyflogaeth, neu i fyw'n annibynnol). Mae'n caniatáu i'r landlord wahardd deiliad y contract dros dro am ymddygiad annerbyniol difrifol penodol yn y llety. Gall y gwaharddiad barhau am hyd at 48 awr. Yr unig ofyniad gweithdrefnol yw bod yn rhaid i ddeiliad y contract gael hysbysiad yn esbonio'r rhesymau dros y gwaharddiad.

Gall y pŵer hwn i wahardd gael ei arfer hyd at deirgwaith mewn unrhyw gyfnod o chwe mis. Nid oes unrhyw ddarpariaeth yn ei gwneud yn ofynnol i'r landlord geisio gorchymyn llys, ac nid oes modd i ddeiliad contract ofyn am adolygiad. Yn ôl y gyfraith bresennol byddai angen gorchymyn llys cyn y gallai landlord wahardd tenant. Felly, mae'r Bil yn cynyddu pwerau landlordiaid yn sylweddol yn yr achos hwn a gallai, drwy delerau ymhlyg, gael effaith negyddol ar ddeiliaid contract.

Mae hwn yn bolisi newydd. Nid yw'n ailddatgan y gyfraith ac nid yw'n effeithio ar naill ai cyfraith yr UE neu'r gyfraith trosedd.

O dan y prawf presennol ar gyfer cymhwysedd, byddai'r polisi newydd hwn yn amlwg o fewn cymhwysedd deddfwriaethol oherwydd ei fod yn ymwneud â "thai" (Pennawd 11 yn Rhan 1 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru) ac yn dod o fewn eithriad. Bodlonir y profion cymhwysedd eraill hefyd. Mae goblygiadau hawliau dynol i'r polisi, wrth gwrs. Oherwydd bod y profion cymhwysedd presennol ac arfaethedig yr un fath o ran hawliau dynol, rydym

yn anwybyddu'r mater hwnnw at ddibenion y papur hwn. I fod yn gyflawn, fodd bynnag, mae'n werth ychwanegu bod y gyfraith achosion yn awgrymu'n gryf na fydd yr ystyriaethau hawliau dynol yn rhoi'r polisi newydd y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

O dan y prawf newydd arfaethedig, mae'r polisi hwn naill ai'n debygol o **syrthio y tu allan** i gymhwysedd deddfwriaethol neu fe ellid, o leiaf, gyflwyno dadleuon digon parchus i **fwrw amheuaeth ar fater cymhwysedd**. Felly, byddai hyn bron yn sicr yn creu ansicrwydd ynghylch a yw adran 145 o'r Bil Rhentu Cartrefi (Cymru) o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Dyma'r rhesymeg:

Gan dybio nad oes unrhyw faterion perthnasol a gadwyd yn ôl, ni all darpariaeth mewn Deddf wneud addasiadau i "gyfraith breifat". Mae hyn yn cynnwys "cyfraith eiddo".

Fodd bynnag, nid yw'r rheol na all Deddf addasu'r gyfraith breifat yn gymwys i addasiad sy'n angenrheidiol at ddiben datganoledig neu'n ategol i ddarpariaeth sydd â diben datganoledig.

Mae diben datganoledig yn golygu diben, heblaw addasiad i'r gyfraith breifat, nad yw'n ymwneud ag unrhyw fater a gedwir yn ôl. Gan nad oes mater perthnasol a gadwyd yn ôl a chan fod y polisi newydd yn addasu'r gyfraith breifat, yna mae'n dod o fewn y prawf.

Fodd bynnag, mae cyfyngiad pellach. Os bydd y ddarpariaeth yn cael mwy o effaith ar gymhwyso'r gyfraith breifat yn gyffredinol nag sy'n angenrheidiol i roi effaith i'w diben, mae'r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol.

Ond mae'r cwestiwn o angenrheidrwydd yn oddrychol iawn. Yn yr achos hwn, byddai angen i asesiad gael ei wneud ynghylch pa un a yw hawl absoliwt y landlord (mewn geiriau eraill hawl nad yw'n ddarostyngedig i unrhyw her yn y llysoedd) i wahardd deiliaid contract o'u cartrefi am gyfnodau o hyd at 48 awr yn cael mwy o effaith ar gymhwysiad cyffredinol y gyfraith breifat nag sy'n "*angenrheidiol i roi effaith i'r diben hwnnw*". I'w roi mewn ffordd arall, os nad yw'n angenrheidiol i roi'r hawl hon i landlordiaid, yna mae'r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol.

Yng Nghyfnod Un y Bil, cafwyd tystiolaeth gan randdeiliaid ar y mater hwn. Roedd rhai o'r farn bod angen y pŵer hwn ar landlordiaid er mwyn rheoli eu llety â chymorth ac i ddiogelu preswylwyr eraill.

Roedd eraill o'r farn bod hwn yn bŵer llym iawn a allai olygu bod unigolion sy'n agored i niwed yn cael eu gwneud yn ddigartref ac ar y stryd, efallai drwy eu hel o'u cartrefi ganol nos. Awgrymwyd y gallai unigolion o'r fath, wedyn, fynd yn barhaol ddigartref ac ar y stryd.

Yn yr un modd, cyflwynwyd y ddadl y gallai'r heddlu, mewn achosion difrifol o ymddygiad ymosodol arestio (ac felly symud) y deiliad contract sydd, ynddo'i hun, yn lleihau angen y landlord i gael y pŵer hwn.

O ystyried y dadleuon cystadleuol hyn, mae'n anodd iawn asesu a yw pŵer yn cael mwy o effaith ar y gyfraith breifat "*nag sy'n angenrheidiol*". Heb y fantais o gael cyngor arbenigol (megis yr un a roddwyd yn ystod y dystiolaeth yng Nghyfnod Un), mae'n anodd gweld sut y gall y rhai sy'n craffu ar Filiau neu sut y gall y llysoedd asesu "angenrheidrwydd" wrth ystyried y cwestiwn o gymhwysedd. Yn benodol, mae'r Llywydd yn annhebygol o fod â'r fantais o gael cyngor o'r fath wrth asesu cymhwysedd y Bil pan gaiff ei gyflwyno. Beth bynnag, os nad yw'r arbenigwyr yn gytûn, gallai gofyn am gyngor ychwanegu at y dryswch yn hytrach na gwneud y mater yn gliriach.

Prawf 6 – yr effaith ar y gyfraith trosedd

Gallai Bil Cynulliad geisio gwarchod plant drwy osod dedfrydau llymach nag sy'n gymwys ar hyn o bryd yng Nghymru a Lloegr ar gyfer troseddau o gam-drin neu esgeuluso plant, os cyflawnwyd y drosedd yng Nghymru.

Nid yw diogelu plant rhag niwed neu esgeulustod, neu hybu lles plant, yn faterion a gadwyd yn ôl, ac felly maent yn "ddibenion datganoledig". Mae cymhwysedd presennol y Cynulliad yn cynnwys "diogelu plant a lles plant", "gofalu am blant" ac "atal anafiadau".

O dan y setliad arfaethedig, gallai'r Bil hwn fethu prawf arall ar gyfer cymhwysedd: gellid dweud ei fod "yn ymwneud" ag "atal troseddu", sy'n fater a gadwyd yn ôl, yn yr ystyr mai diben y Bil yw atal troseddau cam-drin plant ac esgeulustod drwy roi cosbau llymach am y troseddau hynny. Mae'r gyfraith achosion ar y setliad yr Alban wedi sefydlu y bydd Bil "yn ymwneud â" mater a gadwyd yn ôl os oes ganddo fwy na dim ond "cysylltiad llac a chanlyniadol" ag ef.¹⁷ Mae hefyd wedi sefydlu, os oes gan Fil fwy nag un diben, ac os yw un o'r dibenion hynny yn fater a gadwyd yn ôl, mae hynny'n ddigon i roi'r Bil y tu allan i gymhwysedd.

Fodd bynnag, am y tro, cymerwn yn ganiataol bod y Bil yn pasio'r prawf hwnnw.

A fyddai'r Bil yn "gwneud addasiadau i'r gyfraith trosedd"?

Byddai – er bod hynny mewn meysydd a ddiffinnir, yn hytrach nag yn gyffredinol.

A fyddai'r addasiad yn "angenrheidiol at ddiben datganoledig"?

Byddai'n anodd iawn ateb hwn heb drafod materion cymhleth iawn am yr hyn sy'n ysgogi cam-drin ac esgeuluso plant. Rydym o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad allu dewis y dull sydd orau yn eu barn hwy i gyflawni eu nod polisi datganoledig, yn hytrach na wynebu'r risg o orfod cyfiawnhau

¹⁷ Martin v Most [2010] UKSC 10; Imperial Tobacco Ltd v yr Arglwydd Adfocad [2012] UKSC 61

dewis y dulliau hynny i'r llysoedd - ac efallai cael eu gorfodi i ddefnyddio dulliau sydd, yn eu barn hwy, yn llai effeithiol, er mwyn cadw o fewn ffiniau cymhwysedd.

A fyddai'r addasiad yn cael dim mwy o effaith ar gymhwysiad cyffredinol y gyfraith trosedd nag sy'n angenrheidiol er mwyn rhoi effaith i'r diben?

Os derbynnir fod sancsiwn llymach yn "angenrheidiol" ar gyfer y diben datganoledig, mae'r cwestiwn hwn, i bob golwg, yn ofer yn yr achos hwn. Mae hyn eto'n tynnu sylw at y gorgyffwrdd rhwng elfennau gwahanol o'r profion "angenrheidrwydd" newydd, a'r diffyg eglurder sy'n deillio o hynny. Beth bynnag, byddai'n rhaid adolygu "angenrheidrwydd" y sancsiwn o ran hawliau dynol.

Prawf 8 – Pwerau Gweinidog y Goron ac awdurdodau a gadwyd yn ôl

Y cyfyngiad ym mharagraff 8(1)(c) o Atodlen 7B – Enghraifft sy'n ymwneud â'r Gymraeg

Mae Mesur y Gymraeg 2011 yn rhoi swyddogaethau i Gomisiynydd y Gymraeg y gellid dweud eu bod "yn benodol arferadwy" mewn perthynas â nifer o gyrff a fyddai'n "awdurdodau a gedwir yn ôl" o dan baragraff 8 o Atodlen 7B. Mae'n ymddangos bod y swyddogaethau yn "benodol arferadwy" oherwydd, er nad yw'r Bil yn cynnwys rhestr o gyrff a enwyd, mae'n rhagnodi categorïau o gyrff y mae ei ddarpariaethau amrywiol yn berthnasol iddynt. O dan y setliad newydd arfaethedig, mae'n ymddangos ei fod y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad i roi'r pwerau hyn i'r Comisiynydd oni bai bod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi cydsynio (gweler paragraff 8(1)(c) o Atodlen 7B). Yn amlwg, mae hyn yn gam yn ôl o ran cymhwysedd, nid dim ond ers setliad 2011 ond hefyd ers y setliad llawer mwy cyfyngedig yn 2006.

Y cyfyngiad a gynhwysir ym mharagraff 8(1)(b) o Atodlen 7B –Enghraifft ynghylch Bil yr Amgylchedd (Cymru) (y Bil)

Mae adran 6(1) o'r Bil yn darparu bod yn "rhaid i awdurdod cyhoeddus geisio cynnal a gwella bioamrywiaeth wrth arfer swyddogaethau mewn perthynas â Chymru..." Mae adran 6(5) yn ei gwneud yn ofynnol i'r awdurdod cyhoeddus gyhoeddi adroddiad ar yr hyn y mae wedi ei wneud i gydymffurfio â'r ddyletswydd yn adran 6(1).

At ddibenion adran 6, mae'r diffiniad o "awdurdod cyhoeddus" yn cynnwys "corff cyhoeddus". Rydym o'r farn bod Swyddfa'r Post Cyfyngedig (gyda'i rwydwaith o 11,500 o ganghennau swyddfa'r post) yn gorff cyhoeddus sy'n destun y dyletswyddau yn adran 6. Mae adran 6 hefyd yn cynnwys adrannau'r llywodraeth sydd â phresenoldeb yng Nghymru, megis y Weinyddiaeth Amddiffyn, yr Adran Gwaith a Phensiynau, ac ati.

A fyddai paragraff 8(1)(b) o Atodlen 7B yn atal y Cynulliad rhag cymhwyso'r dyletswyddau yn adran 6 o Fil yr Amgylchedd i Swyddfa'r Post Cyfyngedig ac adrannau llywodraeth y DU heb gydsyniad y Gweinidog? Rydym o'r farn y

byddai, fwy na thebyg. Nodwn fod paragraff 8(1)(b) yn ehangach na pharagraff 8(1)(c), gan fod paragraff 8(1)(b) yn gwahardd y Cynulliad rhag gosod unrhyw swyddogaeth ar awdurdod a gedwir yn ôl, tra bod y gwaharddiad ym mharagraff 8(1)(c) yn ymwneud yn unig â swyddogaethau sy'n 'benodol arferadwy' mewn perthynas ag awdurdodau a gadwyd yn ôl. Felly, mae'n edrych yn debyg fod paragraff 8(1)(b) yn gwahardd y Cynulliad rhag gosod dyletswyddau ar adrannau'r llywodraeth, swyddfeydd post ac awdurdodau eraill a gadwyd yn ôl hyd yn oed lle mae'r un dyletswyddau yn cael eu gosod ar bob corff cyhoeddus yng Nghymru, neu hyd yn oed ar yr holl bersonau yng Nghymru.

Dim cam yn ôl o ran cymhwysedd?

Ar hyn o bryd, mae adran 6 o'r Bil yn ymwneud yn glir â phwnc datganoledig (yn benodol 'bioamrywiaeth'). Er bod 'swyddfeydd post' a 'Swyddfa'r Post' yn eithriadau ar hyn o bryd, roedd y Llywydd o'r farn fod goruchafiaeth diben y fioamrywiaeth sydd wrth wraidd dyletswyddau adran 6 yn drech na'r effaith gyfreithiol fach y mae adran 6 yn ei chael ar swyddfeydd post a Swyddfa'r Post.

Gan dybio bod adran 6 yn gymwys ar hyn o bryd i swyddfeydd post a Swyddfa'r Post ac na fyddai adran 6 yn ymwneud â 'swyddfeydd post' ac 'unrhyw gwmni Swyddfa'r Post', sy'n faterion a gadwyd yn ôl (hynny yw Swyddfa'r Post Cyfyngedig), mae paragraff 8(1)(b) yn gam sylweddol yn ôl o ran cymhwysedd y Cynulliad. Mae paragraff 8(1)(b) o Atodlen 7 i bob golwg yn gwahardd y Cynulliad rhag cymhwyso dyletswyddau adran 6 i swyddfeydd post a Swyddfa'r Post Cyfyngedig heb gydsyniad y Gweinidog, er bod y ddyletswydd yn adran 6 yn un eang sy'n ceisio gweithredu diben datganoledig yn gyson ledled Cymru ac nad yw'n enwi cyrff penodol.

Byddai'r un problemau'n codi mewn perthynas â nifer o awdurdodau eraill a gadwyd yn ôl, er enghraifft, Grŵp y Post Brenhinol. Nid yw hyn yn bodloni'r maen prawf o beidio â chymryd cam yn ôl.

Hefyd, rydym o'r farn fod cam yn ôl mewn perthynas ag adrannau'r llywodraeth. Mae'r setliad presennol yn gwahardd y Cynulliad rhag gosod swyddogaethau newydd (gan gynnwys dyletswyddau) ar "Weinidogion y Goron". Mae'n ddadleuol a yw'r gwaharddiad presennol hwn yn ymestyn i ddyletswyddau cyffredinol a osodir ar adrannau'r llywodraeth, ynghyd â chyrff cyhoeddus eraill neu yn wir yr holl bobl a'r holl gyrff yng Nghymru. Mae'n werth nodi, fodd bynnag, y gellid dadlau y byddai'r Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru), wedi gosod dyletswyddau o'r fath ac eto ni wnaeth Llywodraeth y DU herio'r cymhwysedd ar gyfer y Bil hwnnw.

O dan y setliad arfaethedig, fodd bynnag, mae'n ymddangos yn debygol na allai Biliau Cynulliad osod unrhyw ddyletswyddau newydd ar adrannau'r llywodraeth sy'n gweithredu yng Nghymru.

Eglurder ac Ymarferoldeb?

Mae hyn nid yn unig yn gam yn ôl o ran cymhwysedd y Cynulliad, mae hefyd yn cyfyngu ar ddatblygu polisiau y mae angen iddynt fod yn gymwys ledled Cymru er mwyn cyflawni diben datganoledig. Man lleiaf, bydd y cyfyngiad a gynhwysir ym mharagraff 8 o Atodlen 7B yn achosi llawer iawn o drafod rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU pan fydd Llywodraeth Cymru yn datblygu Bil. Yn fwy difrifol, bydd yn effeithio ar amseriad y ddeddfwriaeth, oherwydd mae oedi yn anochel wrth gael cydsyniad Gweinidog. Ar yr ochr waethaf, bydd yn rhaid i ddeddfwriaeth y Cynulliad gynnwys darnau manwl iawn i eithrio awdurdodau a gadwyd yn ôl, gan ei gwneud yn amhosibl gweithredu dibenion datganoledig yn gyson yng Nghymru a'i gwneud yn anodd iawn i'r cyhoedd ddeall y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Er enghraifft, byddai'n rhaid i awdurdod lleol bach gyda fflyd [cannoedd] o gerbydau geisio cynnal a gwella bioamrywiaeth, ond ni fyddai Grŵp y Post Brenhinol, gyda'i fflyd o filoedd o gerbydau sy'n gweithredu yng Nghymru, yn ddarostyngedig i'r un ddyletswydd. Nid yw hyn yn bodloni'r maen prawf ymarferoldeb.

Diwedd