

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol
**Adroddiad ar Fil Cymru
Llywodraeth y DU**

Hydref 2016



Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddMCD

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: **0300 200 6565**

E-bost: **SeneddMCD@cynulliad.cymru**

Twitter: **[@SeneddMCD](https://twitter.com/SeneddMCD)**

© **Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2016**

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol
Adroddiad ar Fil Cymru
Llywodraeth y DU

Hydref 2016



Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2016 i cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21, ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Huw Irranca-Davies AC
(Cadeirydd)
Llafur Cymru
Ogwr



Dafydd Elis-Thomas AC
Plaid Cymru
Dwyfor Meirionnydd



Nathan Gill AC
Annibynnol
Gogledd Cymru



David Melding AC
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru

Roedd yr Aelod a ganlyn hefyd yn aelod o'r Pwyllgor yn ystod yr ymchwiliad hwn:



Michelle Brown AC
UKIP Cymru
Gogledd Cymru

Cynnwys

| | | |
|-----|--|----|
| 01. | Y cefndir | 8 |
| 02. | Sylwadau Cyffredinol..... | 9 |
| 03. | Awgrymiadau ar gyfer diwygio Bil Cymru 2016 | 19 |
| 04. | Cymal 1: Natur barhaol Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru | 20 |
| 05. | Cymal 2: Confensiwn ynglŷn â'r Senedd yn deddfu ar faterion datganoledig..... | 25 |
| 06. | Y deg prawf cymhwysedd deddfwriaethol ym Mil Cymru | 30 |
| 07. | Cymal 3: Cymhwysedd deddfwriaethol ac Atodlen 1 — Atodlen 7A newydd i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006..... | 33 |
| 08. | Cymal 3: Cymhwysedd deddfwriaethol ac Atodlen 2 — Atodlen 7B newydd i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006..... | 39 |
| 09. | Cymal 3: Cymhwysedd deddfwriaethol ac adran 108A(2)(b) | 43 |
| 10. | Cymal 18 - Swyddogaethau Gweinidogion Cymru a Chymal 20 - Trosglwyddo swyddogaethau Gweinidogol | 45 |
| 11. | Cymal 53 – Darpariaeth ganlyniadol | 50 |
| 12. | Cydgrynhoi..... | 55 |
| 13. | Newid cyfansoddiadol yn y dyfodol | 57 |
| | Atodiad 1 - Rhestr o'r sesiynau tystiolaeth lafar | 59 |
| | Atodiad 2 - Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig | 60 |

01. Y cefndir

1. Sefydlwyd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Dros Dro ar 15 Mehefin 2016. Anfonodd y Pwyllgor Busnes Fil Cymru Llywodraeth y DU ('y Bil')¹ atom ni i graffu arno. Newidiwyd ein henw ar 28 Mehefin 2016 i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.
2. Lanswyd ymgynghoriad ysgrifenedig ar 27 Mehefin 2016, a ddaeth i ben ar 26 Medi 2016. Mae manylion llawn yr ymatebion ysgrifenedig ar gael [ar-lein](#).
3. Cawsom dystiolaeth lafar gan:
 - Yr Athro Thomas Glyn Watkin, [22 Mehefin 2016](#)
 - Emyr Lewis a David Hughes, [30 Mehefin 2016](#)
 - Yr Athro Richard Rawlings, yr Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu, [30 Mehefin 2016](#)
 - Prif Weinidog Cymru, y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, [4 Gorffennaf 2016](#)
 - Y Llywydd, Elin Jones AC, [6 Gorffennaf 2016](#)
4. Cynhaliwyd digwyddiad i randdeiliaid ar 11 Gorffennaf 2016 gan ddwyn ynghyd ymarferwyr cyfreithiol, academyddion a chynrychiolwyr o'r meysydd polisi datganoledig i drafod y Bil a'i oblygiadau i Gymru. Cynhaliwyd y digwyddiad ar ffurf dadl seneddol, gan alluogi'r rhanddeiliaid i drafod, dadlau a rhannu safbwyntiau gyda ni a gyda'i gilydd.
5. Hefyd, defnyddiwyd y platfform ar-lein Loomio i barhau â'r drafodaeth gyda'r rhanddeiliaid yn ystod yr haf. Roedd y platfform yn gyfle i ddod â'r Pwyllgor a rhanddeiliaid at ei gilydd i drafod a rhannu syniadau am y Bil wrth iddo fynd yn ei flaen drwy Senedd y DU. Byddwn yn cadw'r platfform hwn yn fyw i roi cyfle i randdeiliaid fynegi sylwadau am y Bil ac am ein canfyddiadau wrth iddo fynd yn ei flaen drwy gamau olaf proses graffu seneddol y DU.
6. Diolch i bawb a gyfrannodd at ein gwaith, gan gynnwys pwyllgorau eraill y Cynulliad Cenedlaethol.

¹ Swyddfa Cymru, [Bil Cymru](#), Mehefin 2016 [Saesneg yn unig]

02. Sylwadau Cyffredinol

Cyflwyniad

- 7.** Mae Bil Cymru yn bwysig oherwydd ei fod yn gosod y fframwaith fel y gall y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu yng Nghymru mewn meysydd megis iechyd ac addysg i wella bywydau a chyfleoedd i ddinasyddion. Po gliriaf a mwyaf ymarferol y bydd y darn hwnnw o gyfraith gyfansoddiadol, yr hawsaf y bydd i'r broses lywodraethu a chraffu gael ei chyflawni'n effeithiol ac yn llwyddiannus.
- 8.** Cafodd Bil Cymru drafft Llywodraeth y DU² ei feirniadu'n hallt. Gwnaeth llawer o bobl a oedd â phrofiad uniongyrchol o weithio â'r setliad datganoli presennol awgrymiadau adeiladol i wella'r ddeddfwriaeth arfaethedig a mynegwyd parodrwydd i weithio gyda Llywodraeth y DU er budd pobkl Cymru.
- 9.** Lluniodd ein Pwyllgor blaenorol yn y Pedwerydd Cynulliad adroddiad³ ar y Bil Cymru drafft, ac wrth wneud hynny rhestrwyd chwe maes allweddol yr oedd angen eu gwella. Y chwe maes hyn sy'n sail i'n gwaith craffu technegol ni ar y Bil. Y chwe maes hynny oedd:
- cael gwared ar y prawf angenrheidrwydd neu ei gyfnewid am brawf sy'n seiliedig ar briodoldeb;
 - cael system i'w gwneud yn ofynnol cael cydsyniad Gweinidogion y Goron, sy'n adlewyrchu'r model yn Neddf yr Alban 1998;
 - lleihau'n sylweddol nifer a graddfa'r cymalau cadw a'r cyfyngiadau penodol fel sy'n addas i ddeddfwrfa aeddfed, effeithiol ac atebol;
 - cael awdurdodaeth ar wahân lle byddai Deddfau Cymru yn gymwys i Gymru yn unig;
 - cael system lle mae Deddfau Cymru yn addasu cyfraith Cymru a Lloegr fel y bo'n briodol ar gyfer gorfodaeth resymol; ac
 - ymrwymiad clir y bydd cydgrynhoi dwyieithog yn cael ei wneud yn ystod y Senedd bresennol.
- 10.** Ystyriwyd hefyd y graddau y mae'r model cadw pwerau arfaethedig o gymhwysedd deddfwriaethol yn y Bil yn glir, yn gydlynol ac yn ymarferol, ac yn darparu fframwaith cadarn i alluogi'r Cynulliad i ddeddfu o'i fewn.

Asesiad o'r Bil presennol

- 11.** Ein hasesiad cyffredinol ni o'r Bil yw ei fod yn ddarn cymhleth ac anhylaw o gyfraith gyfansoddiadol na fydd yn cyflawni'r setliad parhaol a chadarn a ddisgwylir gan bobl Cymru.
- 12.** Fodd bynnag, mae'r Bil yn cynnwys elfennau i'w croesawu:
- y datganiad am barhauster Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru;
 - y symud o fodel rhoi pwerau i fodel cadw pwerau;

² Swyddfa Cymru, **Bil Cymru drafft**, Hydref 2015 [Saesneg yn unig]

³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, **Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU**, Rhagfyr 2015

- cael gwared ar gyfyngiadau ar y ffordd y mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn gweithredu (neu'r pŵer i wneud hynny yn rhinwedd paragraff 7 o'r Atodlen 7B arfaethedig i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*);
- y cymhwysedd a roddir mewn perthynas ag etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys yr etholfraint a'r system etholiadol;
- y pwerau penodol sydd i'w rhoi i Weinidogion Cymru gan Ran 2 o'r Bil;
- y rhestr gynhwysfawr o swyddogaethau ar y cyd a chydamserol a ddarperir yn yr Atodlen 3A arfaethedig i Ddeddf 2006 a fydd yn helpu i wneud y Bil yn gliriach.

13. Rydym hefyd yn croesawu llawer o'r newidiadau a wnaed mewn ymateb i'r gwaith craffu ar y Bil drafft, gan gynnwys er enghraifft:

- cael gwared ar y prawf angenrheidrwydd o ran cyfraith breifat a throredd, gan roi mwy o ryddid i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu;
- y gallu i ddileu neu addasu rhai o swyddogaethau Gweinidogion y DU heb gydsyniad, gyda chyrrff penodol hefyd wedi'u heithrio o'r gofynion cydsynio (ee yr Asiantaeth Safonau Bwyd, y Comisiwn Etholiadol, Ofwat);
- rhestru pob un o brif Awdurdodau Cyhoeddus Cymru yn y Bil, gan gael gwared ar unrhyw amheuaeth nad yw'r cyrrff hyn o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol;
- ychwanegu'r proffesiwn gofal cymdeithasol fel eithriad i fater cadw 138, oherwydd heb hynny byddai rhannau sylweddol o *Ddeddf Rheoleiddio ac Arolygu Gofal Cymdeithasol (Cymru) 2016* y tu allan i gymhwysedd o dan y model pwerau a gadwyd yn ôl;
- datganoli pwerau sy'n ymwneud â datgymhwyso Aelod Cynulliad.

14. Fodd bynnag, yn ein barn ni, roedd angen gwella'r Bil yn sylweddol wrth iddo fynd drwy Gyfnodau Pwyllgor ac Adrodd Tŷ'r Cyffredin, a gwblhawyd ar 12 Medi 2016. Roedd angen y gwelliannau hanfodol hyn i adlewyrchu'r farn awdurdodol gan gynnwys y farn a gyflwynwyd mewn tystiolaeth inni cyn yr haf ac wedi hynny, gwelliannau ac argymhellion adeiladol y Llywydd a'r Prif Weinidog, ymysg eraill, a'r gwelliannau i'r Bil a gynigiwyd gan Aelodau Seneddol a Gweinidogion yr wrthblaid. Yn anffodus, i raddau helaeth, ni dderbyniwyd y gwelliannau hanfodol hyn gan Lywodraeth y DU.⁴

15. Golyga hyn fod baich ychwanegol o gyfrifoldeb ar Dŷ'r Arglwyddi bellach i sicrhau proses graffu effeithiol cyn y gellir pasio'r Bil hwn fel bil sy'n "ateb y diben."

Cymharu'r Bil â'r setliad presennol

16. Mae tystion arbenigol wedi dweud wrthym⁵ nad yw'n ddigon cymharu'r Bil Cymru presennol â'r Bil Cymru drafft blaenorol, hyd yn oed gyda'r gwelliannau a groesawyd gennym uchod. Rhaid cymharu'r Bil â'r setliad datganoli presennol a'r dyheadau yng Nghytundeb Dydd Gŵyl Dewi⁶ am setliad cadarn a pharhaol.

⁴ Yn ystod y Cyfnod Pwyllgor a'r Cyfnod Adrodd yn Nhŷ'r Cyffredin, cytunwyd ag oddeutu 70 o welliannau Llywodraeth y DU. Ar y llaw arall, ag oddeutu 180 o welliannau'r wrthblaid naill ai eu negyddu (eu gwrthod) drwy bleidlais neu beidio â'u galw.

⁵ Er enghraifft, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [4]

⁶ Swyddfa Cymru, *Pwerau at Bwrpas*, Chwefror 2015

- 17.** Credwn ei bod yn hollbwysig ystyried graddau unrhyw gam yn ôl o ran y setliad datganoli presennol. Gallai cam yn ôl o'r fath ddigwydd yn fwriadol neu drwy ganlyniadau anfwriadol deddfwriaeth frysiog, sydd wedi'i drafftio'n wael neu sydd heb fod drwy broses graffu ddigonol.
- 18.** Er bod rhai elfennau cadarnhaol yn y Bil (fel y nodwn uchod), rydym o'r farn fod Llywodraeth y DU, ar y cyfan, wedi colli cyfle i gyflwyno setliad cyfansoddiadol hirdymor a chadarn ar gyfer Cymru a'i dinasyddion. Credwn yn gryf nad yw'r Bil yn adlewyrchu ewyllys ddemocrataidd pobl Cymru fel y'i mynegwyd yn y refferendwm a gynhaliwyd yn 2011. Nid ydym yn credu ei fod yn bodloni dyheadau pellach pobl Cymru na'i llywodraeth etholedig.
- 19.** Mae Llywodraeth y DU wedi colli'r cyfle hwn er bod y broses craffu cyn deddfu wedi rhoi digon o dystiolaeth o blaid newidiadau a fyddai wedi creu setliad datganoli cliriach a pharhaol. Roedd tystiolaeth gref hefyd yn ystod y broses craffu cyn deddfu yn galw ar Lywodraeth y DU i ddarparu setliad sydd lawer yn fwy cyfartal, os nad yn union yr un fath â'r setliadau datganoli yn yr Alban a Gogledd Iwerddon.⁷ Rydym yn cytuno â'r dystiolaeth hon.
- 20.** Rydym wedi ystyried dadleuon Llywodraeth y DU yn gwrthwynebu Bil mwy uchelgeisiol (ac yn gwrthwynebu'r gwelliannau cyfatebol) yn ystod taith y Bil drwy Dŷ'r Cyffredin. Rydym yn unfrydol nad yw'r dadleuon hyn yn argyhoeddi. Mae amharodrwydd adrannau Llywodraeth y DU a Whitehall i ddarparu setliad sy'n cyfateb i eglurder a hwylustod y setliadau datganoli eraill yn peri cryn siom.
- 21.** Rydym hefyd yn teimlo'n rhwystredig bod Bil cyfansoddiadol o'r fath bwysigrwydd - sydd wedi cael beirniadaeth adeiladol yn ystod y broses craffu cyn deddfu - wedi cael ei ruthro wedyn drwy'r broses ddeddfwriaethol ffurfiol yn Nhŷ'r Cyffredin ar draul gwneud cyfraith gyfansoddiadol gadarn, gydlynol a hwylus. Mae'r rhesymau am y brys hwn yn dal i fod yn aneglur ac nid ydym yn credu bod y dull hwn o weithredu yn gyson â'r cydweithio a bwysleiswyd gan y cyn Ysgrifennydd Gwladol ac y cyfeirir ato yn adroddiad y Pwyllgor a'n rhagflaenodd.^{8 9}
- 22.** Mae'r Bil a gawsom yn darparu setliad sy'n cyfyngu ac sy'n gor-gymhlethu yn hytrach na symleiddio. Nid yw'n grymuso'r Cynulliad Cenedlaethol yn llawn fel deddfwrfa fodern. Mae perygl y bydd y Bil, oni chaiff ei ddiwygio'n sylweddol eto, yn gwneud y gwaith o drosi polisiâu creadigol ac arloesol yn gyfraith effeithiol, hwylus, a luniwyd yn dda, yn anoddach nag y dylai fod. Yn ei dro, gallai hyn fygu cyfleoedd, nid yn unig o ran datblygu'r gwasanaethau cyhoeddus gorau posibl y byddai pobl Cymru yn hoffi eu cael, ond hefyd o ran cymryd camau cydgysylltiedig mewn llawer o feysydd polisi pwysig a allai wella ansawdd bywyd a ffyniant dinasyddion Cymru.
- 23.** Rydym o'r un farn â'r Dr Diana Stirbu, a ddywedodd wrthym:

⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU](#), Rhagfyr 2015, paragraffau 106,161

⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU](#), Rhagfyr 2015, paragraffau 41, 49, 177-178

⁹ Yn anffodus, ac yn wahanol i'w ragflaenydd, mae Ysgrifennydd Gwladol Cymru, y Gwir Anrhydeddus Alun Cairns AS, wedi gwrthod ein gwahoddiadau cyson i ddod ger ein bron yn gyhoeddus. Gwrthododd hefyd wahoddiad i ddod ger ein bron yn breifat. Cynigiodd gyfarfod preifat â'r Cadeirydd yn unig, ond roedd y Cadeirydd o'r farn bod hynny'n amhriodol. Mae ei wrthodiad i ymgysylltu â ni ac i ddadlau o blaid y Bil fel y'i drafftiwyd yn arwyddocaol yn ein barn ni. Rydym felly yn ystyried bod hynny'n gydnabyddiaeth bod y Bil yn ddiffygiol ac yn annhebygol o fod yn setliad datganoli cryfach, cliriach a thecach y mynnodd ei ragflaenydd y byddai'n sefyll prawf amser.

“...a constitutional settlement should be also aspirational. And I think what we fail to see is a clear ambition and aspiration for the constitutional status of Wales and for how Wales will be constitutionally repositioned within the UK...

I think constitutions send messages about what kind of politics you are conducting in a country, what kind of society you want to live in, what kind of aspirations you have for your future generations. And all these messages, symbolic or not, at declarative level or at a very technical level—I think the constitution should go further than just technical and legalistic expressions of political reality.”¹⁰

24. Byddai'n well gennym allu canmol darn blaengar o gyfraith y mae consensws iddo ledled Cymru ac sydd yn gyfartal â'r setliadau datganoli yn yr Alban a Gogledd Iwerddon; setliad sydd yn rhoi i'r Cynulliad Cenedlaethol ddulliau deddfu tebyg i'r cyrff datganoledig eraill yn y Deyrnas Unedig.

25. Yn ein barn ni, mae'r Bil hwn ymhell o fod yn gyfartal â setliadau'r Alban a Gogledd Iwerddon. Yn ogystal, nodwn fod pob darn o ddeddfwriaeth ar ddatganoli ers 1997 wedi gwella'r setliad i raddau amrywiol. Er bod gan y Bil hwn ambell welliant, mae'n nodedig am fod y darn cyntaf o ddeddfwriaeth sy'n cymryd cam tuag yn ôl ac mae hynny'n fater o byrder sylweddol.

26. Wrth ddod i'n casgliadau cyffredinol ar y Bil, a hynny o'n hanfodd, rydym hefyd wedi ystyried penderfyniadau Llywodraeth y DU ar bedwar mater pwysig, sef:

- y methiant i ymgorffori unrhyw egwyddorion cyfansoddiadol cadarn o fewn y Bil, pwynt a godwyd gan yr Athro Laura McAllister;¹¹
- cadw awdurdodaeth sengl Cymru a Lloegr, a oedd, i bob golwg, yn sbardun allweddol wrth lunio'r Bil;
- y ffordd y mae cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei fynegi, sydd, er y newid i fodel cadw pwerau, yn gymhleth ac, mewn manau, yn annealladwy;
- y methiant i gysoni swyddogaethau gweithredol Gweinidogion Cymru mewn meysydd datganoledig â chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

27. Yn ôl yr Athro Thomas Glyn Watkin:

“My position has been, throughout, that, really, it is not the form of the settlement that has caused difficulties with regard to the exercise of legislative competence, but the space that there is available within which to legislate...

... in the draft Bill, there were a very large number of reservations; the reserved matters were very considerable. But, somehow, from left field, there came other issues—the necessity tests, the problems with Minister of the Crown consents—that attracted a lot of criticism and, in attracting criticism, got the focus of the debate to at least broaden, if not shift. Again, I think I have expressed here before my worry that the next stage would be giving ground on those matters that we never thought we would be discussing, but not achieving very much with regard to the extra space that would be accorded to legislate

¹⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [170-172]

¹¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [165]

freely. My biggest worry about the new Bill, as it appears, is that actually there's not been much progress with regard to creating that extra space.”¹²

Mater awdurdodaeth

28. Rydym wedi clywed mai egwyddor sylfaenol y Bil yw cadw'r awdurdodaeth sengl bresennol ar gyfer Cymru a Lloegr, ar draul creu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân neu benodol i Gymru.¹³ Mae'n amlwg i ni fod polisi Llywodraeth y DU i gadw'r awdurdodaeth sengl wedi arwain at lawer o'r cymhlethdodau yn y Bil.

29. Er ein bod yn nodi polisi Llywodraeth y DU, rydym hefyd yn cydnabod sylwadau'r Prif Weinidog:

“There has never been an example anywhere, to my knowledge, in history of a common-law jurisdiction where there are two Parliaments within it that are passing laws in the same areas of policy, if I can put it that way. It naturally follows: when the Northern Ireland Parliament was established in 1920, the jurisdiction followed it. The Isle of Man is a jurisdiction, Jersey's a jurisdiction, Guernsey's a jurisdiction. The United States has at least 50—well, at least 51—jurisdictions within it. This is not the radical step that people think it is. It's the normal development that occurs when a law-making parliament is established.”¹⁴

30. Cyfeiriodd hefyd at rai o'r materion ymarferol y byddai angen eu hwynebu pe cedwir awdurdodaeth sengl Cymru a Lloegr:

“... for example, it's the case now that judges who want to sit on cases in Wales that involve Welsh law need to be trained. That's increasingly going to be the case in the future. In a single jurisdiction, it's assumed that any judge can sit anywhere; that's just not going to be correct. That would need to be dealt with. We already have examples, and I've heard examples being given to me by the Lord Chief Justice, of counsel from London particularly coming to Wales and arguing the wrong law before the courts.”¹⁵

31. Nid ydym yn derbyn barn Llywodraeth y DU nad oes angen newid yr awdurdodaeth sengl oherwydd ei bod wedi gwasanaethu Cymru'n dda.¹⁶ Colli'r pwynt yw dweud hynny. Fel y dywedodd yr Athro Thomas Glyn Watkin wrthym:

“My own view is that there is now within the legal system of England and Wales three bodies of law that can be recognised: a body of law that applies only in Wales, a body of law that applies only in England and a body of law that applies in both countries. I think the legal system needs to adapt itself to that new reality, a reality that is growing as the body of law that applies only in Wales and the body of law that applies only in England increase in size.”¹⁷

¹² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [5-6]

¹³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randdeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

¹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [64]

¹⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [47]

¹⁶ Tŷ'r Cyffredin 5 Gorffennaf 2016, Col [780] a 12 Medi 2016, Col [651]

¹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [24]

32. Yn ystod ein digwyddiad i randdeiliaid nodwyd bod dadleuon wedi cael eu gwneud yn y gorffennol na allai Cymru gael model o gymhwysedd deddfwriaethol sy'n seiliedig ar gadw pwerau (nac Ysgrifennydd Gwladol o ran hynny) oherwydd nad oedd ganddi awdurdodaeth ar wahân.¹⁸ Ni chafwyd esboniad digonol pam, felly, bod model cadw pwerau wedi'i fabwysiadu heb awdurdodaeth ar wahân neu benodol.

33. Am fod Llywodraeth y DU yn gwrthod cydnabod yr anawsterau o gael dwy ddeddfwrfa sy'n gweithredu o fewn yr un awdurdodaeth, mae rhai tystion wedi cwestiynu cadernid y setliad datganoli newydd. Yn ôl yr Athro Rick Rawlings:

“I don't think the Wales Bill is durable, because of the signal failure to deal with the key infrastructure foundational question of jurisdiction.”¹⁹

34. Yn ein barn ni, mae methiant y Bil i ddarparu o leiaf ar gyfer awdurdodaeth benodol i Gymru yn un o'r ffactorau sy'n bwrw amheuaeth sylweddol ar gadernid y setliad. Rydym yn trafod y mater hwn yn fanylach yn nes ymlaen yn yr adroddiad hwn (gweler paragraffau 53 i 58).

Profion cymhwysedd deddfwriaethol a'r cymalau cadw

35. Mae cymhlethdod yr amryfal brofion²⁰ a fyddai'n gymwys i'r model cadw pwerau a gyflwynir gan y Bil yn arwyddocaol yn ein barn ni. Mae'r cymhlethdod hwn yn codi pryderon y gallai'r setliad fod yn gam yn ôl o ran cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol mewn meysydd arwyddocaol, yn enwedig o ganlyniad i'r prawf "yn ymwneud â",²¹ sydd, mewn model cadw pwerau, yn cael yr effaith o leihau cymhwysedd.²²

36. Yn ein barn ni, graddau'r cymalau cadw yn y Bil sy'n gwneud y profion mor arwyddocaol. Mae profion tebyg wedi arwain at lawer llai o broblemau yn yr Alban nag a ddisgwylir yng Nghymru; y rheswm am hynny yw bod nifer y cymalau cadw yn yr Alban yn llawer mwy cyfyngedig, ac oherwydd natur y cymalau cadw eu hunain.

37. Yn ei adroddiad ar y Bil Cymru drafft, mynegodd y Pwyllgor a'n rhagflaenodd bryder am y nifer fawr o gymalau cadw.²³ Er bod y nifer honno wedi gostwng, mae rhyw 200 o gymalau cadw yn y Bil o hyd, ac mae llawer o'r gostyngiad yn eu nifer wedi'i gyflawni trwy gyfuno mwy nag un cymal cadw o'r Bil drafft. Rhoddodd yr Athro Thomas Glyn Watkin enghraifft o gymalau cadw yn cael eu cyfuno er mwyn gostwng eu nifer:

“Yr enghraifft orau, efallai, yw adran G, lle yr oedd yna bum adran, a bellach dim ond un sydd, ond yr adrannau oedd: ‘G1 Architects’, ‘G2 Health Professions’, ‘G3 Auditors’; pan edrychwch nawr, dim ond G1 sydd yna, ac G1 yw: ‘Architects, auditors, health professionals’. Maen nhw i gyd o dan yr un pennawd. Felly, nid ydych wedi cael mwy o bwerau o gwbl; yr unig beth maen

¹⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randdeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

¹⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [265]

²⁰ Mae Bil Cymru yn cynnig 10 prawf cymhwysedd (yn hytrach na'r 9 a geir ar hyn o bryd). Mae'r profion i'w cael ym mharagraff 102. Mae rhai ohonynt yn yr un fath â'r profion presennol (ee cydnawsedd â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol a chyfraith yr UE). Mae eraill yn newydd, ac yn deillio'n anochel o'r newid i fodel cadw pwerau'n ôl.

²¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, [Bil Cymru: materion a gedwir yn ôl a'u heffaith ar gymhwysedd](#), Medi 2016

²² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU](#), Rhagfyr 2015, paragraff 125

²³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU](#), Rhagfyr 2015, paragraffau 130-131, 181

nhw wedi ei wneud yw lleihau'r rhestr - ac mae hynny'n digwydd nifer o weithiau.”²⁴

38. Wrth awgrymu bod y nifer y cymalau cadw wedi gostwng,²⁵ mae hyn yn awgrymu, wrth reswm, fod cynnydd cyfatebol yng nghymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. O ystyried bod cymaint o gymalau cadw wedi'u cyfuno, rydym o'r farn bod yr honiad bod llai ohonynt braidd yn dwyllodrus.

39. Yn yr un modd, fel y dywedodd yr Athro Laura McAllister:

“... we have to be really clear that reducing the list of reservations does not necessarily create more clarity or space for legislative competence ... because unless there is absolute tightness around the reservations that generates clarity, in essence, they can make the whole settlement more opaque, rather than less.”²⁶

40. Ar y pwynt penodol hwnnw, nododd adroddiad²⁷ y Pwyllgor blaenorol bod llawer o'r cymalau cadw yn y Bil drafft wedi'u drafftio drwy gyfeirio at bwnc Deddfau presennol.²⁸ Mae hynny'n wir am y Bil hwn hefyd. Yn ein barn ni, mae angen system symlach, mwy ymarferol a defnyddiol. Er y gall dull o'r fath gymryd amser, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Fil amgen a oedd yn gwneud hynny, gan ddangos bod modd cael eglurder a symlrwydd deddfwriaethol a chyfansoddiadol os oes ewyllys i wneud hynny.²⁹

41. Ceir tystiolaeth gref i awgrymu y bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn colli cymhwysedd oherwydd y modd y mae rhai cymalau cadw unigol wedi'u geirio.³⁰

42. Mae rhai o'r cymalau cadw yn amlygu ac yn tynnu sylw at bryderon sydd gennym ynglŷn â'r dull gweithredu y mae Llywodraeth y DU wedi'i fabwysiadu mewn cysylltiad â'r Bil. Er enghraifft, credwn ei bod yn eironig braidd fod Llywodraeth y DU yn cadw'r pŵer dros werthu a chyflenwi alcohol, o ystyried mai *Deddf Cau Tafarnau ar y Sul (Cymru) 1881* oedd y darn cyntaf o ddeddfwriaeth a oedd yn ymwneud yn benodol â Chymru ers dyddiau Cromwell a bod cyfraith trwyddedu yng Nghymru, o ganlyniad, wedi bod yn wahanol i'r gyfraith yn Lloegr am y rhan fwyaf o'r ugeinfed ganrif. Tynnwyd sylw at y cymal cadw hwn gan y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon³¹ a Llywodraeth Cymru.³²

43. Rydym yn rhoi sylwadau ar rai o'r cymalau cadw penodol ym mhennod 7.

²⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [52]

²⁵ Tŷ'r Cyffredin, 14 Mehefin 2016 Col [1649]

²⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [219] a [llythyrau gan bwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol](#)

²⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU](#), Rhagfyr 2015, paragraffau 122-124, 136-137

²⁸ Mae'r Bil yn cyfeirio at bwnc y Deddfau Seneddol ryw 40 o weithiau.

²⁹ Llywodraeth Cymru, [Y Bil Llywodraeth a Chyfreithiau yng Nghymru](#), Mawrth 2016

³⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [65]

³¹ WB15: [Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon](#), Medi 2016

³² Llywodraeth Cymru, [Gohebiaeth i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar yr ymchwiliad i Fil Cymru Llywodraeth y DU](#), 27 Medi 2016

Mwy biwrocraidd a llai tryloyw

- 44.** Mae'r ffaith fod y Bil yn cynnwys mwy o gymalau cadw nag y byddem wedi'i ddisgwyl, ynghyd â'u cymhlethdod cyfatebol a'r profion ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol yn golygu, yn ein barn ni, y bydd gofyn am fwy fyth o weithio rhynglywodraethol, ac mewn ffordd hyd yn oed yn fwy effeithiol.
- 45.** Bydd angen dilyn trefniadau gwaith o'r fath hefyd o safbwynt nodi a cheisio cydsyniadau Gweinidogion y DU pan fyddant yn ofynnol.
- 46.** Bydd yn hanfodol felly sefydlu trefniadau rhynglywodraethol cydweithredol er mwyn sicrhau bod y setliad yn ymarferol.³³
- 47.** Er y bydd angen cydweithredu mewn perthynas ag unrhyw setliad datganoli, serch hynny, rydym o'r farn fod cymhlethdod a natur y Bil hwn yn debygol o greu biwrocraetiaeth ddiangen ac aneffeithlon o fewn Llywodraeth Cymru ac adrannau Whitehall (gan ychwanegu o bosibl at gostau gweinyddol). Er enghraifft, rydym o'r farn bod Llywodraeth y DU yn creu gwaith iddi ei hun trwy ddewis paratoi Gorchymyn Trosglwyddo Swyddogaethau (ac ychwanegu ato yn y dyfodol),³⁴ yn hytrach na throsglwyddo swyddogaethau gweithredol yn gyffredinol i Weinidogion Cymru drwy gyfrwng y Bil.
- 48.** Gellid bod wedi osgoi'r fiwrocraetiaeth hon a'r diffyg tryloywder pe bai Llywodraeth y DU wedi yn rhoi mwy o gyfrifoldeb i'r Cynulliad Cenedlaethol a chreu setliad symlach a mwy ymarferol a fydd yn parhau am gyfnod hirach.
- 49.** Mae agwedd Llywodraeth y DU yn peri syndod arbennig o ystyried ei menter ar leihau biwrocraetiaeth³⁵, a gwaith ei grŵp ar ddiwygio ac effeithlonrwydd,³⁶ yn ogystal â barn cyn Ysgrifennydd Gwladol Cymru. Pan gyhoeddodd y byddai oedi yn y gwaith ar Fil Cymru ym mis Chwefror 2016, roedd yn cydnabod bod angen lleihau biwrocraetiaeth gyfansoddiadol:

“O gofio mai nod allweddol yw lleihau cymhlethdod, bydd cael gwared â'r “prawf angenrheidrwydd” yn cael gwared â biwrocraetiaeth gyfansoddiadol sydd mewn perygl o lesteirio gallu'r Cynulliad i addasu'r gyfraith er mwyn gorfodi ei ddeddfwriaeth y mae'n gyfrifol amdani.”³⁷

- 50.** Gallai'r fiwrocraetiaeth ychwanegol a grëwyd gan Lywodraeth y DU hefyd yn effeithio ar Gomisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru. O dan adran 110 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, rhaid i'r Llywydd roi barn, ar adeg cyflwyno'r Bil neu cyn hynny, am ba un a yw'r Bil o fewn cymhwysedd ai peidio. Dywedodd y Llywydd wrthym fel a ganlyn:

“... it will be a pretty complex task, especially in first legislating within this new framework. I think that the biggest concern is the way in which the Assembly competence will be restricted ... The fact that there is a prohibition from legislating in any way that relates to a reserved matter, and that is an aspect of this Bill that causes us considerable concern in our ability to judge on

³³ Dylid cofio bod y setliad yn berthnasol i lunio is-ddeddfwriaeth hefyd, ac nid deddfwriaeth sylfaenol yn unig.

³⁴ Y Pwyllgor Materion Cymreig, **Adroddiad Arbennig: Gwaith craffu cyn deddfu ar y Bil Cymru drafft: Ymateb y Llywodraeth** Mehefin 2016 [Saesneg yn unig]

³⁵ Llywodraeth y DU, **Cutting Red Tape** [fel ar 29 Medi 2016] [Saesneg yn unig]

³⁶ Llywodraeth y DU, **Efficiency and Reform Group** [fel ar 29 Medi 2016] [Saesneg yn unig] [Saesneg yn unig]

³⁷ Swyddfa Cymru, **Datganiad i'r wasg: Bydd Bil Cymru diwygiedig yn cyflawni setliad datganoli cryfach**, 29 Chwefror 2016

competence but also to be able to allow legislation that touches both on a reserved and a non-reserved purpose to be within competence in this place.”³⁸

51. Mae ein gwaith ni hefyd yn cynnwys cyflwyno adroddiad ar is-ddeddfwriaeth yn unol â Rheol Sefydlog 21. Bydd hyn yn cynnwys asesiad o gymhwysedd deddfwriaethol, a chredwn y bydd yn cymryd mwy o amser o ganlyniad; o ystyried ein bod yn archwilio rhwng 600 a 700 o ddarnau o is-ddeddfwriaeth ym mhob Cynulliad, mae hyn yn creu baich sylweddol ychwanegol o ran gwaith craffu, yr amser a neilltuir i'r gwaith craffu hwnnw, a chynnydd cyfatebol yn y galw am adnoddau.

Parhad

52. Fel y nodwyd eisoes uchod, mae'r amharodrwydd i dderbyn yr angen am awdurdodaeth benodol neu ar wahân ar gyfer Cymru mewn ymateb i ddatganoli yn fethiant arwyddocaol yn y Bil, ac yn un sy'n codi amheuaeth ynglŷn â pharhad y setliad. Fel y dywedodd ymarferwyr a chynghorwyr cyfreithiol wrthym yn ein digwyddiad i randdeiliaid, mae'n anochel y bydd pwysau ymarferol yn codi i bobl sy'n arfer y gyfraith neu sy'n rhoi cyngor ar y gyfraith yng Nghymru, ac felly y bydd yr achos dros awdurdodaeth benodol neu ar wahân yn parhau i godi.

53. Mae ffactorau eraill sy'n effeithio ar gadernid y setliad hefyd yn chwarae rhan, sef:

- y ffordd gymhleth o fynegi cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys nifer a graddfa'r cymalau cadw a'r cyfyngiadau;
- y ffaith nad oes testun cydgrynhoi i wneud y gyfraith yn fwy eglur ac ymarferol, sy'n golygu y bydd y ddeddfwriaeth ar gyfansoddiad Cymru wedi'i gwasgaru dros bedair Deddf Seneddol. Yn ein barn ni, mae y tu hwnt i amgyffred y gall testun cyfansoddiadol heb ei gydgrynhoi ddiwallu anghenion deddfwyr, ymarferwyr cyfreithiol na dinasyddion;
- yr amryw feysydd polisi sydd wedi'u hepgor o'r Bil yn gyfan gwbl, neu y mae Gweinidogion y DU wedi dadlau yn erbyn eu datganoli, fel plismona, codi toll teithwyr awyr a gwerthu a chyflenwi alcohol. Gallai'r ffaith nad yw'r meysydd polisi hyn wedi'u datganoli atal y Cynulliad Cenedlaethol rhag gwneud cyfraith effeithiol a chydgyssylltiedig; a
- gwrthdroi datganoli a chanoli rhai meysydd polisi i Lywodraeth y DU, er enghraifft o ran gwasanaethau mabwysiadu o dan gymal cadw 175.³⁹

54. Ffactor allweddol arall sydd wedi codi ers mis Mehefin eleni yw penderfyniad dinasyddion y DU mewn refferendwm i bleidleisio i adael yr Undeb Ewropeaidd. O gofio bod deddfwriaeth yr UE yn ymwneud â chynifer o feysydd sydd o bwys i Gymru — er enghraifft amaethyddiaeth, pysgodfeydd a'r amgylchedd — mae gan hyn oblygiadau sylweddol i'r broses ddeddfu yng Nghymru. Mae unrhyw ddeddfwriaeth gyfansoddiadol a ddaw gan Lywodraeth y DU o ganlyniad i'r refferendwm yn debygol o effeithio ar y setliad datganoli.

55. Mae'n anffodus nad yw Llywodraeth y DU, i bob golwg, wedi rhoi fawr o bwys ar lais y bobl sydd â'r profiad ymarferol mwyaf o lunio a defnyddio deddfau yng Nghymru dros y tri setliad datganoli blaenorol.

56. Ar sail y dystiolaeth yr ydym wedi'i chlywed, mae perygl amlwg bod y lle a ddarperir gan y Bil i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu yn anodd ei ddiffinio a bod potensial iddo gyfyngu mwy nag ar hyn o bryd. Yn sicr nid yw'r Bil yn cynnig y setliad blaengar ac uchelgeisiol yr oedd llawer o bobl yng

³⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [73]

³⁹ WB13, Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg Medi 2016

Nghymru yn gobeithio amdano ac yn credu sydd ei angen; nid yw ychwaith yn deilwng o ddeddfwrfa fodern sy'n bartner cyfartal o fewn y teulu o wledydd sy'n ffurfio'r Deyrnas Unedig.

57. Mae'n drueni bod y Bil yn debygol o barhau'r ansicrwydd cyfansoddiadol, yn hytrach na'i ddatrys.

03. Awgrymiadau ar gyfer diwygio Bil Cymru 2016

58. Mae penodau 4 i 11 yn edrych yn fanwl ar rai cymalau allweddol o'r Bil ac yn awgrymu gwelliannau posibl a allai, yn ein barn ni, ei wella. Mae'r cyfeiriadau at gymalau yn y Bil (ac unrhyw welliannau a awgrymir) yn ymwneud â'r Bil fel y'i cyflwynwyd yn Nhŷ'r Arglwyddi.

59. Rydym yn rhoi esboniad byr o ddiben y cymal, ac yna'r dystiolaeth a gymerwyd a manylion unrhyw welliannau perthnasol a gyflwynwyd yn ystod y gwaith craffu yn Nhŷ'r Cyffredin. Rydym wedyn yn rhoi ein barn ac yn nodi'r gwelliannau yr ydym yn eu cefnogi neu'n dymuno eu gweld yn cael eu cyflwyno yn ystod gwaith craffu Tŷ'r Arglwyddi.

60. Rydym wedi canolbwyntio ein hymdrechion ar sut y gellir cyflawni gwelliannau i'r Bil o fewn cyfyngiadau polisi Llywodraeth y DU o gadw awdurdodaeth sengl bresennol Cymru a Lloegr. Credwn y byddai unrhyw ymgais i ddiwygio'r Bil mewn modd mor sylweddol fel ein bod yn gwneud darpariaeth ar gyfer sefydlu awdurdodaeth ar wahân neu benodol yn eithriadol o anodd ar y cam hwn yn natblygiad y Bil. Trwy geisio diwygio'r Bil yn y modd hwn nawr, mae'n bosibl y gallem fethu â sicrhau'r ffordd orau a mwyaf cywir o gyflawni awdurdodaeth benodol neu ar wahân.

04. Cymal 1: Natur barhaol Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru

- 61.** Mae cymal 1 yn diwygio *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* i gadarnhau natur barhaol y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru, trwy fewnosod adran A1 newydd (y bwriad yn ystod gwaith craffu Tŷ'r Cyffredin oedd mewnosod hwn fel adran 92A).
- 62.** Mae is-adran (3) o adran A1 yn nodi na ellir diddymu'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru ac eithrio ar sail penderfyniad pobl Cymru yn pleidleisio mewn refferendwm. Roedd y Bil drafft yn cynnwys darpariaethau a oedd yn datgan bod y ddau sefydliad yn rhai parhaol, ond roedd y darpariaethau wedi'u drafftio'n wahanol, ac nid oeddent yn cynnwys unrhyw gyfeiriad at ddiddymu.
- 63.** Mae adran A1 yn atgynhyrchu'r ddarpariaeth yn *Neddf yr Alban 2016*.
- 64.** Hefyd mae cymal 1 yn mewnosod adran newydd A2 (y bwriad yn ystod gwaith craffu Tŷ'r Cyffredin oedd mewnosod hwn fel adran 92B). Mae adran A2 yn cydnabod bod casgliad o gyfreithiau i Gymru wedi'u gwneud gan y Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Cymru, ac yn cydnabod gallu'r ddau i wneud cyfraith sy'n rhan o gyfraith Cymru a Lloegr. Mae hon yn adran newydd, nad oedd wedi'i chynnwys yn y Bil drafft.

Tystiolaeth

Adran A1 – Natur barhaol y Cynulliad a Llywodraeth Cymru

- 65.** Er mai gwneud datganiad y mae adran A1,⁴⁰ dywedodd Prif Weinidog Cymru ei bod yn ddatganiad hynod ddefnyddiol o safbwynt Cymru.⁴¹
- 66.** Mae natur symbolaidd adran A1 yn amlwg oherwydd na roddir unrhyw fanylion yn yr adran am y broses o gynnal refferendwm. Dywedodd rhanddeiliaid wrthym ei bod yn anodd gweld sut mae adran A1 yn gwneud y sefyllfa gyfreithiol yn ddim cliriach iddynt.⁴²
- 67.** Nododd yr Athro Thomas Glyn Watkin fod adran A1 yn gwneud ymrwymiadau i sefydliadau penodol yn hytrach nag ymrwymiad ehangach i bobl Cymru:

“I think what is really needed is a recognition of the right of the Welsh people to have a legislature and government of their own within the context of the devolved settlement. I therefore dislike the way that there seems to be an inter-institutional commitment rather than the commitment of the United Kingdom and the people of the United Kingdom to the people of Wales. I think it's that sort of constitutional statement that I would prefer to see rather than the recognition of institutional permanence.”⁴³

⁴⁰ Tŷ'r Cyffredin, 5 Gorffennaf 2015 Col [783]

⁴¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [13]

⁴² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Rhanddeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

⁴³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [18]

Adran A2 - Cydnabod cyfraith Cymru

68. Mynegodd nifer o dystion bryderon am adran A2. Geiriau'r Athro Richard Rawlings oedd 'a shocker', 'poorly drafted' a 'positively misleading.'⁴⁴ Dywedodd wrthym:

“...it demonstrates the problems of trying to do something symbolic when you don't really want to do anything at all.”⁴⁵

69. Nid yr Athro Richard Rawlings oedd yr unig un i fynegi safbwyntiau cryf o'r fath. Yn ôl y bargyfreithiwr David Hughes:

“...92B, I think, is also a symbolic provision, but it's one that, speaking as a lawyer, I find slightly insulting...For a start, it's a statement the accuracy of which I would dispute. 'Welsh law' can't just mean the law made by you. Welsh law must mean law made by Westminster for Wales, must mean the common law as it applies in Wales, and until any changes happen, must mean European law as it applied in Wales. That's the inaccuracy.”⁴⁶

70. Dywedodd yr Athro Richard Rawlings hefyd am adran A2:

“...it appears as part of clause 1, but clause 1 is headed 'Permanence'. The heading of the clause does not actually refer to the idea of the recognition of Welsh law. One is driven to the conclusion that this provision was added so late in the day that they didn't even have enough time to renumber the clauses to give it a clause of its own.”⁴⁷

71. Aeth ymlaen i ddweud:

“...it is confusing, it is going to be difficult to explain to people in civic society and the people of Wales at large, and it simply doesn't capture the reality of the situation.”⁴⁸

72. Yn ystod ein digwyddiad i randdeiliaid, dywedodd ymarferwyr cyfreithiol wrthym y byddai newid y Bil i gynnwys yr ystod lawn o ffynonellau sy'n rhan o gyfraith Cymru 'o gymorth'.⁴⁹

Cymhwysedd Deddfwriaethol y Cyfarfod Llawn

73. Clywsom y dystiolaeth a ganlyn gan David Hughes:

“A reserved-powers model would feature the words, ‘The National Assembly for Wales has the power, subject to the provisions of this Act, to make laws for the peace, order and good governance of Wales.’ That is a standard form of wording that has been used in overseas territory constitutions; it's one that the Privy Council has said confers a plenary legislative power. And that would mean that your political judgments are sufficient justification for the choices that you make. There would be no question of any court looking at why you

⁴⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [189]

⁴⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [189]

⁴⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [46]

⁴⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [190]

⁴⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [191]

⁴⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randdeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

have made your decisions. Your political judgment would be sufficient justification.”⁵⁰

Gwelliannau arfaethedig

74. Cyhoeddodd y Llywydd welliannau arfaethedig i adran A1 (a elwid bryd hynny yn 92A) a chyhoeddodd Llywodraeth Cymru welliannau i adran A2 (a elwid bryd hynny yn 92B).⁵¹⁵²

Gwelliannau'r Llywydd

75. Cynigiodd y Llywydd amryw welliannau i adran 92A, a chyflwynwyd pob un ohonynt gan Blaid Cymru fel gwelliannau procio yn y cyfnod Pwyllgor.⁵³ Roedd y gwelliannau hyn yn cynnwys:

- mewnosod yr adran ar ddechrau *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*. Derbyniwyd hyn gan Lywodraeth y DU, a phasiwyd y gwelliannau yn y cyfnod adrodd. Dyma pryd y cafodd yr adrannau arfaethedig eu hailrifo'n A1 ac A2; a
- gwahanu'r darpariaethau a oedd yn datgan parhauster y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru. Trafodwyd y gwelliannau hyn ond ni alwyd am bleidlais.

Gwelliannau Llywodraeth Cymru

76. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru welliant sylweddol a fyddai'n sefydlu Comisiwn Cyfiawnder yng Nghymru. Byddai'r Comisiwn yn adolygu gweithrediad y system gyfiawnder yn gyson, gan gynnwys y cwestiwn a ddylid gwahanu awdurdodaeth gyfreithiol bresennol Cymru a Lloegr. Fodd bynnag, dywedodd y Prif Weinidog wrthym fod y gwelliant hwn wedi'i ddyfarnu allan o drefn oherwydd y byddai'r gwelliant yn gosod gofynion ariannol ar Weinidogion y DU. Dim ond Gweinidogion a all gynnig darpariaethau sy'n rhoi baich ariannol ar y llywodraeth.⁵⁴

77. Cyflwynodd y Blaid Lafur welliant a oedd yr un peth yn fras, ond cafwyd gwared ar y syniad o sefydlu Comisiwn a rhoddwyd cyfrifoldeb am waith y Comisiwn arfaethedig i'r Arglwydd Ganghellor a Gweinidogion Cymru. Gwrthodwyd y gwelliant hwn yn ystod y bleidlais.

Gwelliannau eraill a gafodd eu cyflwyno

78. Cyflwynwyd gwelliannau eraill i adran 92B, gan gynnwys gwelliant gan Blaid Cymru a oedd yn ceisio disodli'r ddarpariaeth yn cydnabod casgliad o gyfreithiau i Gymru ag awdurdodaethau ar wahân ar gyfer Cymru a Lloegr. Gwrthodwyd y gwelliant hwn yn ystod y bleidlais.

Ein barn ni a'r gwelliannau a awgrymir gennym

79. Croesawn y ffaith fod parhauster y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru wedi'i gydnabod. Er bod gennym gydymdeimlad â sylwadau'r Athro Thomas Glyn Watkins y dylai'r ymrwymiad fod yn ehangach yn hytrach na chyfeirio'n benodol at sefydliadau unigol, derbyniwn adran A1 fel y mae. Rydym yn croesawu'n fawr y ffaith bod yr adrannau hyn wedi'u symud i ddechrau *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*.

80. Fodd bynnag, rydym yn rhannu pryderon rhanddeiliaid ynghylch y dryswch y gallai adran A2 ei achosi, yn enwedig wedi iddynt ddweud wrthym y byddai'n cael effaith uniongyrchol ar eu dealltwriaeth o gyfraith Cymru. Roedd hyn yn peri pryder penodol i'r rhai sy'n rhoi cyngor i ddinasyddion ar faterion cyfreithiol.

⁵⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [25-27]

⁵¹ Y Llywydd, *Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Un*, 30 Mehefin 2016

⁵² Llywodraeth Cymru, *Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Un*, 29 Mehefin 2016 [Saesneg yn unig]

⁵³ Tai'r Senedd, *Passage of a Bill* [fel ar 29 Medi 2016] [Saesneg yn unig]

⁵⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf, Cofnod y Trafodion [52-53]

81. Mae testun adran A2 yn ffeithiol gywir – mae'n wir y ceir casgliad o gyfraith ar gyfer Cymru a wnaed gan y Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Cymru. Ond caiff cyfraith Cymru hefyd ei gwneud gan sefydliadau eraill, gan gynnwys Senedd a Llywodraeth y DU, sefydliadau'r UE a'r llysoedd. Adlewyrchir hynny ym mharagraff 23 o Nodiadau Esboniadol y Bil,⁵⁵ ond nid yw'n amlwg o'r testun yn y Bil. Dylai darpariaethau datganiadol o'r math hwn fod yn eglur.

82. Felly rydym yn cyhoeddi gwelliant posibl i adlewyrchu'n fwy cywir y ffaith mai dim ond rhan o'r casgliad o gyfreithiau Cymru sy'n cael ei gwneud gan y Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Cymru. Rydym yn cydnabod nad yw'n ymdrin yn llawn â phryderon rhanddeiliaid ond credwn y ceir risg sylweddol o her pe na byddai rhestr lawn a chynhwysfawr o ffynonellau o gyfraith Cymru yn cael ei chynnwys, gan hepgor rhai o'r meysydd yn anfwriadol. Credwn fod angen rhagor o ymchwil i'r mater hwn.

83. Rydym yn cytuno â'r egwyddorion y tu ôl i sylwadau David Hughes. Pe byddai *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* yn cynnwys y geiriau "Subject to this Act, the Assembly may make laws for the peace, order and good government of Wales" (fel yng nghyfansoddiad tiriogaeth tramor eraill fel Gibraltar a Bermuda), yna byddai hyn yn rhoi awdurdod deddfu llawn i'r Cynulliad Cenedlaethol. Ni fyddai'r llysoedd yn ymchwilio a yw deddfwriaeth y Cynulliad mewn gwirionedd yn hyrwyddo heddwch, trefn a llywodraethu da yng Nghymru. Ni fyddai lle i'r llysoedd haeru nad oedd deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol a ddeddfwyd o dan y geiriau hynny mewn gwirionedd yn arwain at heddwch, trefn a llywodraethu da yng Nghymru. Y rheswm am hyn yw nad oes modd traddodi ar gwestiwn o'r fath. Mater i'r Cynulliad Cenedlaethol yw penderfynu ar gwestiwn o'r fath, nid y llysoedd.

84. Cadarnhawyd yr egwyddorion uchod ar sawl achlysur gan Dŷ'r Arglwyddi ac yn y Cyfrin Gyngor. Mae hyn yn galonogol, gan ei fod yn ei gwneud yn eithaf clir y byddai'r geiriau "make laws for the peace, order and good government" yn rhoi awdurdod deddfu llawn i'r Cynulliad Cenedlaethol.

85. Fodd bynnag, yn seiliedig ar eiriau'r Arglwydd Reed yn y Goruchaf Lys yn achos *Axa General Insurance Ltd v yr Arglwydd Adfocad*,⁵⁶ mae'n amlwg i ni fod y model cadw pwerau yn yr Alban yn rhoi awdurdod deddfu llawn i Senedd yr Alban. Os yw'r model cadw pwerau yn yr Alban yn rhoi awdurdod deddfu llawn, ni allwn weld pam y dylai Cynulliad Cenedlaethol gael ei drin yn wahanol. Felly, nid ydym yn credu y byddai dim mwy o awdurdod yn cael ei roi i'r Cynulliad Cenedlaethol nag a fyddai ganddo o dan eiriad presennol y Bil, trwy ychwanegu'r geiriau "make laws for the peace, order and good government" at *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.

86. Yn unol â'n sylwadau ym mharagraff 83, rydym yn awgrymu y dylid cyflwyno'r gwelliant canlynol i'r Bil yn ystod ei hynt trwy Dŷ'r Arglwyddi.

⁵⁵ [HL Bill 63-EN](#) [Saesneg yn unig]

⁵⁶ Goruchaf Lys y Deyrnas Unedig, [Y Dyfarniad ar AXA General Insurance v yr Arglwydd Adfocad](#), 12 Hydref 2011

GWELLIANT Y PWYLLGOR

Gwelliant 1

Testun y gwelliant i gymal 1

Tudalen 2, llinell 3, ar ôl “Ministers” mewnosoder “forming part of Welsh law”.

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn ei gwneud yn glir mai rhan o gyfraith Cymru yw'r corff o ddeddfau Cymreig a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Cymru, ac mae'n adlewyrchu'r eglurder ym mharagraff 23 o'r Nodiadau Esboniadol.

05. Cymal 2: Confensiwn ynglŷn â'r Senedd yn deddfu ar faterion datganoledig

87. Mae Cymal 2 yn diwygio *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* i roi ar sail statudol y confensiwn na fydd Senedd y DU yn deddfu fel mater o drefn ar faterion datganoledig heb gydsyniad y Cynulliad. Mae'r geiriad yn dilyn geiriad adran debyg yn *Neddf yr Alban 2016*.

Tystiolaeth

88. Roedd gan y Llywydd bryderon amlwg am y modd y drafftwyd y cymal a chyhoeddodd welliant i fynd i'r afael â hwy:

“...I think it’s clearer, if we are to address this legislative consent clause with the ability of Parliament to only legislate in exceptional circumstances, and then we outline what those would be. As I said at the start, I am seeking greater clarity for the National Assembly from this legislation, and I believe that this amendment provides that greater clarity of what ‘exceptional circumstances’ would be rather than the use of ‘normally’, which is open to interpretation.”⁵⁷

89. Gofynnwyd i'r Llywydd a ddylai'r ffaith bod cymal 2 yn cyfateb i'r darpariaethau yn *Neddf yr Alban 2016* ddangos y ffordd inni o ran argymell newidiadau. Gwnaeth Prif Gynghorydd Cyfreithiol y Cynulliad Cenedlaethol y pwynt a ganlyn:

“...the fact that this is being used in legislation in relation to Scotland, in which neither the Llywydd nor the Welsh Government was at the negotiating table, shall we say, with the UK Government, should not in my view bind us in any way in seeking a more appropriate, equal-respect relationship with the UK Parliament.”⁵⁸

90. Dywedwyd wrthym hefyd fod mwy o ryddid i Senedd y DU ystyried deddfu mewn amgylchiadau a oedd yn normal neu beidio oherwydd bod y setliad datganoli yng Nghymru yn llai hael.⁵⁹

91. Codwyd pryderon yn ein digwyddiad i randdeiliaid ynglŷn â'r defnydd o'r gair 'normal', ac yn benodol y gellid anwybyddu ysbryd y cymal o bosibl. Clywsom hefyd fod diffyg diffiniad o 'faterion datganoledig' o fewn y Bil yn ychwanegu at amwysedd y cymal.⁶⁰

Gwelliannau arfaethedig

Gwelliannau'r Llywydd

92. Cyhoeddodd y Llywydd dri gwelliant,⁶¹ a phob un ohonynt yn mynd i'r afael â'r pryderon a drafodir uchod. Roedd y gwelliannau yn dileu'r defnydd o'r gair 'normally'; yn diffinio materion datganoledig; ac yn rhestru'r amodau yr oedd rhaid eu bodloni er mwyn i Senedd y DU allu deddfu heb gydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol (ac roedd rhaid bodloni pob un ohonynt).

⁵⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [31]

⁵⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [36]

⁵⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [45]

⁶⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randdeiliaid, 12 Gorffennaf 2016

⁶¹ Y Llywydd, Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Un, 30 Mehefin 2016

93. Dyma'r amodau:

- (a) imminent risk of serious adverse impact on
 - (i) the national security of the UK, or
 - (ii) public safety, public, animal or plant health or economic stability in any part of the UK
- (b) the legislation specifically addresses that risk
- (c) imminence of the risk in relation to Wales makes it impractical to seek National Assembly consent.
- (d) no Bill has been passed under s110(1)(a) of Government of Wales Act 2006 (this section relates to the introduction of Bills to the National Assembly) to specifically address the risk; and
- (e) no subordinate legislation specifically to address the risk has been laid before the National Assembly and has come into force.

94. Cyflwynwyd y tri gwelliant yn ystod y Cyfnod Pwyllgor yn San Steffan gan Blaid Cymru. Ni alwyd y gwelliannau gerbron. Gwnaeth Llywodraeth y DU yn glir nad oedd yn cefnogi'r gwelliannau:

“We gave a commitment to put that convention on a statutory footing in the St David's day agreement, and that is what clause 2 does....to remove "normally" from the clause would fundamentally change the convention. The "not normally" element of both the convention and the clause is essential as it acknowledges parliamentary sovereignty and, within the clause, signals to the courts that this clause is not intended to be subject to adjudication.....

....

The convention deliberately does not define those circumstances. Parliament is sovereign, so both the Assembly and Parliament can legislate for devolved matters. Defining the instances in which Parliament can legislate for devolved areas would drive a coach and horses through this underpinning principle of devolution. We are talking about a measure that is devolving power, so that principle is important and needs to be retained.”⁶²

Gwelliannau Llywodraeth Cymru

95. Cynigiodd Llywodraeth Cymru welliannau⁶³ a fyddai'n diffinio materion datganoledig at ddibenion y cymal hwn. Cawsant eu cyflwyno gan y Democratiaid Rhyddfrydol fel gwelliannau procio, i'w gwneud yn fwy eglur o dan ba amgylchiadau y byddai deddfwriaeth arfaethedig yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.⁶⁴

⁶² Tŷ'r Cyffredin, 5 Gorffennaf 2016 Col [784]

⁶³ Llywodraeth Cymru, Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Un, 29 Mehefin 2016 [Saesneg yn unig]

⁶⁴ Tŷ'r Cyffredin, 5 Gorffennaf 2016 Col [773]

Ein barn ni a'r gwelliannau a awgrymir gennym

96. Rydym yn cydnabod bod y cymal hwn yn dilyn y darpariaethau tebyg yn *Neddf yr Alban 2016*. Fodd bynnag, er y ceisir sicrhau bod y setliadau datganoli ledled y Deyrnas Unedig yr un mor eglur â'i gilydd, nid yw hynny'n golygu y dylai'r darpariaethau fod yr un fath.

97. Oherwydd bod setliad datganoli Cymru yn fwy cymhleth, rydym yn dod i'r casgliad y dylai cymal 2 fod yn llawer mwy eglur ynglŷn â'r amgylchiadau lle y byddai'r Senedd yn deddfu ar faterion datganoledig ar wyneb y Bil. Nid ydym yn cytuno â barn Llywodraeth y DU a fynegir uchod bod hyn yn drech na sofraniaeth seneddol; yn hytrach nid yw ond yn rhoi sicrwydd y bydd Llywodraeth y DU yn ceisio cydsyniad cyn deddfu ar fater sydd wedi'i ddatganoli.

98. Cefnogwn welliannau'r Llywydd a rhai Llywodraeth Cymru, ac mae'n amlwg bod rhinwedd i welliannau'r ddau. Rydym yn awgrymu y byddai'r ddau yn deilwng o gael eu cyflwyno ond ein dewis ni fyddai'r gwelliannau a gyflwynwyd gan y Llywydd.

GWELLIANNAU'R LLYWYDD

Gwelliant 2

Testun y gwelliant i gymal 2

Tudalen 2, llinell 12, hepgorer “normally”.

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant hwn yn dileu'r gair “normally”.

Gwelliant 3

Testun y gwelliant i gymal 2

Tudalen 2, llinell 13, ar ôl “Assembly” mewnosoder –

“unless all of the following conditions apply—

(a) there is an imminent risk of serious adverse impact on—

(i) the national security of the United Kingdom, or

(ii) public safety, public, animal or plant health or economic stability in any part of the United Kingdom,

(b) the legislation specifically addresses that risk,

(c) the imminence of the risk in relation to Wales makes it impractical to seek the consent of the Assembly,

(d) no Bill has been passed under section 110(1)(a) specifically to address the risk, and

(e) no subordinate legislation specifically to address the risk has been laid before the Assembly and has come into force.”

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn pennu'r amgylchiadau pryd y caiff Senedd y DU ddeddfu ar faterion datganoledig ar ran Cynulliad Cenedlaethol Cymru heb ei gydsyniad.

Gwelliant 4

Testun y gwelliant i gymal 2

Tudalen 2, llinell 13, mewnosoder ar y diwedd –

“(7) In this section, “devolved matters” means matters that—

- (a) are within the legislative competence of the Assembly;
- (b) modify the legislative competence of the Assembly;
- (c) modify a function of the Assembly;
- (d) modify a function of a member of the Welsh Government exercisable within devolved competence (and “within devolved competence” is to be read in accordance with section 58A).”

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn diffinio materion datganoledig at ddibenion cymal 2.

GWELLIANNAU LLYWODRAETH CYMRU

Gwelliant 5

Testun y gwelliant i gymal 2

Tudalen 2, llinell 13, mewnosoder ar y diwedd—

“(7) For the purpose of subsection (6), a provision relates to a devolved matter if the provision—

- (a) applies in relation to Wales and does not relate to a reserved matter,
- (b) modifies the legislative competence of the Assembly, or
- (c) confers a function on, or removes or modifies a function of, any member of the Welsh Government.”

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant hwn yn diffinio ystyr “devolved matters” at ddibenion rhoi cydnabyddiaeth statudol i'r cytundeb bod y Senedd yn deddfu ar faterion datganoledig a gynigir gan y cymal 2.

Gwelliant 6 (gwelliant canlyniadol)

Testun y gwelliant i gymal 2

Tudalen 2, llinell 12, hepgorer “legislate with regard” a mewnosoder “enact provisions relating”.

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant hwn yn ganlyniad i welliant 5 uchod, sy'n diffinio ystyr “devolved matters”.

06. Y deg prawf cymhwysedd deddfwriaethol ym Mil Cymru

99. Mae cymal 3 yn gosod adran 108A newydd yn lle adran 108 yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006*. Mae'r cymal hwn hefyd yn mewnosod Atodlenni 7A a 7B newydd (Atodlenni 1 a 2 yn y Mesur Cymru) yn lle Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*. Mae'r darpariaethau hyn yn nodi ffiniau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

100. Mae'r darpariaethau yn yr adran 108A newydd arfaethedig yn darparu ar gyfer deg prawf y mae'n rhaid i deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol eu pasio i fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol. Ceir naw prawf i asesu cymhwysedd ar hyn o bryd. Mae'r tabl isod yn dangos y deg prawf, gan nodi lle maent i'w gweld yn y Bil a'u diben. Rydym hefyd wedi rhifo pob un o'r profion, a byddwn yn defnyddio'r cyfeiriadau hyn yn yr adroddiad.

| Rhif y prawf | Adran / Atodlen | Diben |
|--------------|---|--|
| 1 | adran 108A (2) (a) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag ymestyn y tu hwnt i awdurdodaeth Cymru a Lloegr |
| 2 | adran 108A(2) (b) adran 108A(3) (a) adran 108A(3) (b) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio â bod yn gymwys ac eithrio o ran Cymru, oni bai <ul style="list-style-type: none"> – bod y ddarpariaeth yn ategol i ddarpariaeth arall yn Neddf y Cynulliad Cenedlaethol neu ddarpariaeth ddatganoledig mewn Deddf Seneddol y DU, a – nad yw'n cael dim mwy o effaith y tu hwnt i Gymru nag sy'n angenrheidiol i roi effaith i ddiben y ddarpariaeth arall honno. |
| 3 | adran 108A(2)(c) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag ymwneud â materion a gadwyd yn ôl a restrir yn Atodlen 7A. |
| 4 | adran 108A(2)(d) Atodlen 7B 2(1)(a) Atodlen 7B 2(1)(b) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, oni bai bod yr addasiad— <ul style="list-style-type: none"> – yn ategol i ddarpariaeth nad yw'n ymwneud â mater a gadwyd yn ôl, a – yn peidio â chael dim mwy o effaith ar faterion a gadwyd yn ôl nag sy'n angenrheidiol i roi effaith i ddiben y ddarpariaeth honno. |
| 5 | adran 108A(2)(d) Atodlen 7B 3(1) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag addasu'r gyfraith breifat, oni bai bod gan yr addasiad ddiben nad yw'n ymwneud â mater a gadwyd yn ôl. |
| 6 | adran 108A(2)(d) Atodlen 7B 4(1)(a) Atodlen 7B 4 (3) (a), (b), (c) a (d) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio addasu na chreu trosedd mewn “categori rhestredig”. Hefyd, ni chaniateir i ddarpariaeth mewn Deddf y Cynulliad Cenedlaethol addasu'r gyfraith ynghylch— <ul style="list-style-type: none"> – cyfrifoldeb a gallu troseddol (e.e. gallu meddyliol i gyflawni trosedd, neu'r oedran y gall plentyn gael ei erlyn am drosedd), |

| Rhif y prawf | Adran / Atodlen | Diben |
|---------------|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> – ystyr bwriad, byrbwylltra, anonestrwydd ac elfennau meddyliol eraill o droseddu, – atebolrwydd troseddol cychwynnol ac eilaidd (mae hyn yn cynnwys materion fel yr hyn sy'n gyfystyr ag ymgais, neu gynllwyn, i gyflawni trosedd), – dedfrydau a gorchmynion eraill mewn perthynas ag ymddygiad troseddol, eu heffaith a'u gweithrediad. |
| 7 | adran 108A(2)(d) Atodlen 7B 5 | Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag addasu deddfiad a ddiogelir |
| 8 (Rhan 1) | adran 108A(2)(d) Atodlen 7B 8 (1) (a) Atodlen 7B 8 (1) (b) Atodlen 7B 8 (1) (c) | <p>Rhaid i Fil Cynulliad beidio â rhoi na gosod swyddogaethau ar awdurdod a gadwyd yn ôl heb gydsyniad Llywodraeth y DU.</p> <p>Rhaid i Fil Cynulliad beidio ag addasu cyfansoddiad awdurdod a gadwyd yn ôl heb gydsyniad Llywodraeth y DU.</p> <p>Rhaid i Fil Cynulliad beidio â rhoi, gosod, addasu na dileu swyddogaethau sy'n arferadwy yn benodol mewn perthynas ag awdurdod a gedwir yn ôl, heb gydsyniad Llywodraeth y DU.</p> |
| 8 (Rhan 2) | adran 108A(2)(d) Atodlen 7B 8(10)(1) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio â dileu nac addasu unrhyw un o swyddogaethau awdurdod cyhoeddus heb gydsyniad Llywodraeth y DU. |
| 8 (Rhan 3) | adran 108A(2)(d) Atodlen 7B8 (11)(1) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio â dileu nac addasu rhai swyddogaethau penodol Gweinidogion y Goron heb gydsyniad Llywodraeth y DU. |
| 8 (Rhan 4) | adran 108A(2)(d) Atodlen 7B8(11) (2) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio â dileu nac addasu unrhyw swyddogaeth arall sydd gan Weinidogion y Goron (hynny yw swyddogaeth nas cwmpesir gan Ran 3 o Brawf 8) heb i Weinidogion Cymru ymgynghori â Llywodraeth y DU yn gyntaf. |
| 9 | adran 108A (2) (e) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio â bod yn anghydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (fel y'i ymgorfforwyd yng nghyfraith y DU gan Ddeddf Hawliau Dynol 1998). |
| 10 | adran 108A (2) (e) | Rhaid i Fil Cynulliad beidio â bod yn anghydnaws â chyfraith yr UE. |

101. Mae'n amlwg y gwnaed rhai newidiadau cadarnhaol i rai o'r profion ers cyhoeddi'r Bil drafft (gweler paragraff 13). Rydym yn gryf o blaid y rhain, a'r gwaith sydd wedi'i wneud i ystyried ein barn ni a barn rhanddeiliaid. Fodd bynnag, mae'n amlwg nad yw'r newidiadau'n mynd yn ddigon pell. Ceir pryderon o hyd bod y profion, fel y maent wedi'u drafftio ar hyn o bryd, yn gam yn ôl o ran cymhwysedd deddfwriaethol presennol y Cynulliad Cenedlaethol. Fodd bynnag, credwn y gellir datrys rhai o'r materion hyn â gwelliannau.

102. Dylid nodi y bydd y profion hyn ar gymhwysedd deddfwriaethol yn berthnasol i ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth a ystyrir gan y Cynulliad Cenedlaethol. Mae hyn yn bwysig wrth ystyried y goblygiadau ar gyfer deddfu yn y Cynulliad Cenedlaethol a'r effaith o ganlyniad ar waith craffu deddfwriaethol.

103. Ym mhenodau 7, 8 a 9 rydym yn ystyried pum prawf yn benodol. Ym Mhennod 7, rydym yn ystyried prawf 3 (y prawf 'yn ymwneud â'). Ym Mhennod 8, rydym yn ystyried prawf 4 (addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl), prawf 6 (cyfraith trosedd) a phrawf 8 (cydsyniad Gweinidogion y Goron). Ym Mhennod 9, rydym hefyd wedi ystyried pwynt culach mewn perthynas â phrawf 2 (y prawf 'mewn perthynas â Chymru').

07. Cymal 3: Cymhwysedd deddfwriaethol ac Atodlen 1 — Atodlen 7A newydd i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006

104. Mae prawf 3 yn datgan bod rhaid i ddeddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol beidio ag ymwneud â materion a gadwyd yn ôl. Mae Atodlen 7A yn nodi'r materion a gadwyd yn ôl, ynghyd ag eithriadau neu faterion a gymerwyd allan o'r cymalau cadw.⁶⁵ Y materion a gedwir yn ôl i Senedd y DU felly yw'r cymalau cadw, heb yr eithriadau, ond gan gynnwys y materion a gymerwyd allan o'r eithriadau.

Tystiolaeth

105. Galwodd y Pwyllgor a'n rhagflaenodd am leihau'n sylweddol nifer a graddfa'r cymalau cadw a'r cyfyngiadau penodol fel sy'n addas i ddeddfwrfa aeddfed, effeithiol ac atebol. ⁶⁶

106. Agorodd yr Athro Thomas Glyn Watkin ein sesiynau tystiolaeth lafar gan fynegi pryder amlwg am y lle a ddarperir i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu:

“My biggest worry about the new Bill, as it appears, is that actually there’s not been much progress with regard to creating that extra space. And it is there I would most want to have seen improvement, because I think it’s because of the lack of space that the Assembly has been bumping up against the boundaries and having to ask the Supreme Court whether it has passed them. And until, I think, one has an idea of what the extent of the space is we can’t really say that there is that much of an improvement, not so much upon the draft Bill, but upon the current settlement and the difficulties that have attended it.”⁶⁷

107. Mae sawl achos i bryderu am y cymalau cadw; un oedd y tebygolrwydd y byddai gan y Cynulliad Cenedlaethol lai o gymhwysedd deddfwriaethol. Dyma a ddywedodd Emyr Lewis wrthym:

“Beth ydw i’n pryderu amdano fo ydy’r mân bethau. Er enghraifft, rwy’n credu ei bod hi’n eithaf eglur ar hyn o bryd bod gan y Cynulliad Cenedlaethol y pŵer i gael gwared ar yr amddiffyniad mewn achos o ymosod ar blentyn o gystwyo rhesymol - reasonable chastisement. Pe bai’r Bil yma’n dod yn Ddeddf, rwy’n credu y byddai hynny’n diflannu, oherwydd y newidiadau mewn perthynas â chyfraith droseddol. Mae hynny’n un amlwg, ond fyddwn i ddim yn meindio rhoi arian go dda ar y tebygolrwydd fod yna nifer fawr iawn o enghreifftiau eraill oherwydd manylder y modd y mae’r pwerau wedi’u cadw yn ôl wedi’u cadw yn ôl.”⁶⁸

108. Esboniodd y Llywydd mai un o'r ffactorau a oedd yn achosi lleihad yng nghymhwysedd y Cynulliad oedd y ffordd y cyflwynwyd y 'pynciau tawel' yn y setliad presennol:

"The fact now that we have, within that reserved list, matters that were previously silent subjects...could be particularly problematic for legislation that Welsh Government or individual Members here may well have had an

⁶⁵ Mae'r Bil HL 63 -EN, paragraff 39 yn rhoi diffiniadau o'r termau 'reservation' (cymal cadw), 'exception' (eithriad) a 'carve out' (mater a dynnwyd allan o'r eithriad).

⁶⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU](#), Rhagfyr 2015, paragraff 181

⁶⁷ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol dros dro, 22 Mehefin 2016 [6]

⁶⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [65]

impression may have been within competence, and we will find, if the Bill goes through, as currently drafted, would probably not be within competence. The obvious example that I can think of is that employment rights are now a reserved matter, and we would be prohibited from legislating in the Assembly on matters that relate to employment rights, and, therefore, if anybody is tempted to offer legislation on wages and holidays and terms for people working in the social care sector for example, that could well be now outside of competence because it relates to employment rights, and that certainly, to me, feels like a rollback of competence and powers.”⁶⁹

109. Ffactor arall oedd y diffyg egwyddorion wrth wraidd y rhestr o gymalau cadw, fel y nodwyd gan yr Athro Laura McAllister:

“...I think what we all hoped for in this Bill would be a little bit more clarity, a little bit more principle, and a little bit more acceptance of the maturity of this institution to make policy for the people of Wales without being constrained by things that don’t seem to have any real powerful rationale.”⁷⁰

110. Law yn llaw â hynny, mae hefyd broblem sylweddol sef nad oes esboniad am y rhesymeg sydd wrth wraidd y cymalau cadw. Heriodd yr Athro Richard Rawlings honiad Llywodraeth y DU⁷¹ fod y nodiadau esboniadol yn darparu rhesymeg glir ar gyfer pob cymal cadw:

“I have to say to colleagues that that is simply not true. The explanatory notes are classic explanatory notes. They say what the provision says; they do not tell you why the provision says what the provision says. So, one is forced to conclude that either that statement is deliberately misleading, or that the author of that response to the Welsh Affairs Committee had never actually seen the explanatory memorandum accompanying the Bill.”⁷²

111. Un maes sy'n peri pryder, a amlygwyd hefyd gan y Pwyllgor blaenorol, oedd y modd y cafodd y cymalau cadw unigol eu drafftio, yn enwedig y defnydd o 'the subject matter of...' cyn manylu ar ddarnau penodol o ddeddfwriaeth, yn hytrach na defnyddio disgrifiad o'r maes polisi a gedwir yn ôl.

112. Dyma esboniad swyddog o Lywodraeth Cymru:

“... we argued from the outset that one particular drafting technique of the draft Bill, referring to ‘the subject-matter of’ other pieces of legislation as the way of expressing the reservation, was deeply unhelpful to the earnest seeker after truth, because they would then have to be referred on to very many other pieces of legislation. And you can see that classically if you look at reservation 139, which is the reservation about employment and industrial relations, where you have a proposition that employment rights and industrial relations are reserved; that is then said to include a list of legislation (a) to (q), but it only includes that list. So, there will, perhaps, be others that should be included in the list and, of course, the list will become out of date and so on.

⁶⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [73]

⁷⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [203]

⁷¹ Y Pwyllgor Materion Cymreig, **Adroddiad Arbennig: Gwaith craffu cyn deddfu ar y Bil Cymru drafft: Ymateb y Llywodraeth** Mehefin 2016 a Thŷ'r Cyffredin, 14 Mehefin 2016, Col [1649] [Saesneg yn unig]

⁷² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [212-13]

So we, in our discussions with the Wales Office, tried very hard to persuade them to get away from this reference in the reservations to existing legislation as defining the reservation, and in our draft Bill, our alternative, we provided alternative drafting. We've not, on the whole, been able to persuade them that that is the right way forward, although some of the 'subject-matter of reservations have gone.'⁷³

113. Dyma bwynt y tynnwyd sylw ato yn ystod ein digwyddiad i randdeiliaid. Tynnodd y rhanddeiliaid sylw at gymalau cadw arbennig o aneglur, megis L8 (paragraff 170).⁷⁴ Roedd y rhanddeiliaid hefyd yn ansicr beth oedd y cymalau cadw yn ei gadw'n ôl mewn gwirionedd; er enghraifft a oedd cadw pwnc darn o ddeddfwriaeth yn golygu'r un peth â chadw'r darpariaethau unigol?⁷⁵

114. Cawsom dystiolaeth ysgrifenedig ar y cymalau cadw gan:

- TUC Cymru;
- Archwilydd Cyffredinol Cymru;
- Comisiynydd y Gymraeg;
- Cytûn;
- Y Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol;
- Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru;
- Gweithgor Morol Cyswllt Amgylchedd Cymru;
- Prifysgolion Cymru;
- Cymdeithas Ddysgedig Cymru.

115. Tynnodd bob un ohonynt sylw at gymalau cadw unigol a oedd yn achosi pryder penodol.

116. Gan adeiladu ar y gwaith rhagorol a wnaeth pwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol yn y Pedwerydd Cynulliad, a fu'n ystyried y cymalau cadw mewn perthynas â'u cylch gwaith, cawsom wybodaeth fanwl am y cymalau cadw gan y pwyllgorau a ganlyn:

- Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg;
- Y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig;
- Y Pwyllgor Diwylliant, y Gymraeg a Chyfathrebu;
- Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau;
- Pwyllgor yr Economi, Seilwaith a Sgiliau;
- Y Pwyllgor Cyllid;
- Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon.

⁷³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [27-8]

⁷⁴ Pwnc (a) Rheoliadau INSPIRE 2009 (OS 2009/3157); (b) Rheoliadau Ailddefnyddio Gwybodaeth y Sector Cyhoeddus 2015 (OS 2015/1415)

⁷⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randdeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

117. Rydym wedi casglu a chyhoeddi'r dystiolaeth ysgrifenedig mewn dogfen ar wahân.⁷⁶

118. Rhoddodd David Hughes grynodedb taclus o'r pryderon am y cymalau cadw:

“We have private security. Is the control of bouncers necessary for the preservation of the United Kingdom? Similarly with hovercraft. One struggles to see any principle there whatsoever. One needs to simply look through it. You can pick your own choice of ridiculous reservations. There is one for every taste.”⁷⁷

Gwelliannau arfaethedig

Gwelliannau'r Llywydd

119. Cynigiodd y Llywydd welliannau i gymal 3 er mwyn sicrhau bod y lefel bresennol o gymhwysedd deddfwriaethol sydd gan y Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei gynnal. Roedd hyn yn cynnwys galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu mewn ffordd ategol o ran materion gadwyd yn ôl.⁷⁸

120. Cyflwynwyd yr holl welliannau hyn gan Blaid Cymru yn y cyfnod Pwyllgor ond ni chafodd y gwelliannau eu galw gerbron.

Gwelliannau Llywodraeth Cymru

121. Cynigiodd Llywodraeth Cymru welliannau i adfer y pŵer ategol.⁷⁹ Cyflwynwyd y rhain gan y Blaid Lafur yn ystod y Cyfnod Pwyllgor ond cawsant eu tynnu'n ôl.

Gwelliannau i gymalau cadw unigol

122. Cynigiwyd nifer fawr o newidiadau arfaethedig mewn perthynas â'r cymalau cadw unigol. Yn bennaf, roedd y rhain yn ymwneud â chael gwared ar gymalau cadw unigol, ond roedd hefyd yn cynnwys culhau diffiniadau, gan ychwanegu eitemau at gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, ac mewn un achos cael gwared â chymhwysedd a'i roi'n ôl i San Steffan.

123. Oherwydd natur ein cylch gwaith a'r amserlen hynod dynn sydd ar gael i graffu ar y Bil, nid ydym wedi ystyried mater y cymalau cadw unigol yn fanwl. O'r holl welliannau a oedd yn ymwneud â chymalau cadw, nodwn mai dau yn unig a bleidleiswyd arnynt yn ystod y broses graffu yn Nhŷ'r Cyffredin. Mae hyn yn siomedig.

Ein barn ni a'r gwelliannau a awgrymir gennym

124. Nid ydym wedi gweld y gostyngiad sylweddol yn nifer a maint y cymalau cadw a'r cyfyngiadau a argymhellwyd gan gyn Ysgrifennydd Gwladol Cymru.⁸⁰

125. Mae'n amlwg hefyd nad yw Llywodraeth y DU yn bwriadu cyhoeddi esboniad am y cymalau cadw. Croesawyd yr oedi ym mhroses y Bil a gyhoeddodd y cyn Ysgrifennydd Gwladol gan bawb. Mae'n siom fawr, felly, nad yw'r oedi hwn wedi arwain at gyhoeddi cymalau cadw egwyddorol sy'n cael eu hesbonio'n glir. Mae wedi bod yn anodd iawn i randdeiliaid wneud asesiad o'r cymalau cadw heb ddeall pam maent wedi eu cadw'n ôl.

⁷⁶ Ar gael ar ein [gwefan](#)

⁷⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [84]

⁷⁸ Y Llywydd, [Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Dau](#), 5 Gorffennaf 2016

⁷⁹ Llywodraeth Cymru, [Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Dau](#), 5 Gorffennaf 2016 [Saesneg yn unig]

⁸⁰ Swyddfa Cymru, [Datganiad i'r wasg](#), 29 Chwefror 2016; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Cymru drafft](#) paragraff [177]

126. Mae gennym yr un pryderon â'r Llywydd y bydd trosi pynciau tawel yn gymalau cadw yn gam yn ôl o ran cymhwysedd. Nodwn fod hyn, i bob pwrpas, yn gwrthdroi dyfarniad y Goruchaf Lys ar y Bil Sector Amaethyddol (Cymru).

127. Gan fod yr amser sydd ar gael i graffu'n fanwl ar y Bil yn brin, rydym yn dal i fod yn aneglur ai effaith ymarferol y rhestr helaeth o gymalau cadw fydd cam yn ôl o ran cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Ond mae'n amlwg, fodd bynnag, y bydd yn sicr o arwain at rywfaint o gamu'n ôl. Er y gallai Llywodraeth y DU fod yn gobeithio adennill rhai pwerau, credwn fod angen i Lywodraeth y DU fod yn agored ac yn dryloyw ynghylch ei bwriadau a datgan ei sefyllfa yn gyhoeddus.

128. Dim ond rhan o'r broblem yw'r nifer fawr o gymalau cadw. Mae'r modd y drafftwyd hwy yn ychwanegu at y cymhlethdod. Nid ydym yn glir pam mae Llywodraeth y DU wedi parhau i ddefnyddio 'the subject matter of...' gan wybod fod y dull hwn o ddrafftio wedi cael y fath feirniadaeth glir ac eang yn ystod y broses o graffu ar y Bil drafft. Nid ydym yn deall pam mae Llywodraeth y DU yn parhau i lynu mor dynn wrth dechneg sy'n ychwanegu'r fath gymhlethdod a dryswch i'r Bil, yn enwedig pan oedd Llywodraeth Cymru yn gallu cyhoeddi ym mis Mawrth 2016 restr resymegol a chydlynus o gymalau cadw yn ei Bil Llywodraeth a Chyfreithiau yng Nghymru heb ddefnyddio dull aneglur o'r fath. Gobeithiwn y bydd cyfle o hyd i'r dull hwn o ddrafftio gael ei ddileu'n llwyr oddi ar y rhestr o gymalau cadw sydd gan Lywodraeth y DU.

129. Dyma ran arall o'r Bil lle gallai newidiadau syml fod wedi helpu hwylustod y Bil yn aruthrol. Mae'n dal yn aneglur pam na chafodd y newidiadau hyn eu gwneud o ystyried nad ydynt yn ymwneud â phwynt craidd o egwyddor.

130. Os na chaiff newidiadau sylweddol eu gwneud i'r rhestr o gymalau cadw yn ystod camau olaf y broses graffu, gobeithiwn y bydd y cymalau cadw yn cael eu hystyried yn fanwl pan fydd y setliad cyfansoddiadol yn cael ei ailystyried (sy'n siŵr o ddigwydd maes o law) a bod yr holl bartïon yn cael eu cynnwys a digon o amser yn cael ei neilltuo iddynt gyfrannu at y broses.

GWELLIANNAU'R LLYWYDD

Gwelliant 7

Testun y gwelliant i gymal 3

Tudalen 2, llinell 33 hepgorer "subsection (2)(b) does" a mewnosoder "subsections (2)(b) and (2)(c) do"

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn adfer cymhwysedd y Cynulliad drwy ei alluogi i ddeddfu mewn ffordd ategol o ran materion a gadwyd yn ôl.

Gwelliant 8

Testun y gwelliant i gymal 3

Tudalen 2, llinell 34 hepgorer o “provision” hyd at ddiwedd llinell 6 ar dudalen 3 a mewnosoder “which is within the Assembly’s legislative competence (or would be if it were included in an Act of the Assembly).”

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn adfer cymhwysedd y Cynulliad drwy ei alluogi i ddeddfu mewn ffordd ategol o ran materion a gadwyd yn ôl.

08. Cymal 3: Cymhwysedd deddfwriaethol ac Atodlen 2 — Atodlen 7B newydd i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006

131. Yn y bennod hon, rydym yn trafod Atodlen 7B (Rhan 1 - Cyfyngiadau cyffredinol) fel y mae'n ymwneud â'r profion cymhwysedd deddfwriaethol a gyflwynwyd gan adran 108A (profion 4, 6 ac 8).

Tystiolaeth

132. Roedd y rhanddeiliaid yn falch o gael gwared ar y prawf angenrheidrwydd o ran cyfraith breifat a'r newidiadau i'r prawf mewn perthynas â chyfraith trosedd.⁸¹ Roedd y Prif Weinidog yntau yn croesawu'r newidiadau.⁸²

133. Fodd bynnag, roedd David Hughes yn annog pwyll:

“...instead of a necessity test that tells you, ‘You can’t do it unless it’s necessary’, what you’ve got is a whole lorry-load of things that just mean you have to plough through such a lot of things to do that the practical difference may not be that great. It’s an improvement, but let’s not think it’s that much of an improvement.”⁸³

134. Clywsom fod y pedwerydd prawf yn cyfateb i ddarpariaeth debyg o fewn *Deddf yr Alban 1998*, ac nad yw hyn wedi arwain at unrhyw anawsterau rhyng-lywodraethol.⁸⁴ Fodd bynnag, amlygwyd hefyd fod y rhestr o gymalau cadw yn yr Alban sy'n destun y prawf angenrheidrwydd lawer yn gulach.⁸⁵ Fe'n hatgoffwyd hefyd, pe byddai cwestiwn yn codi ynghylch a yw rhywbeth yn 'angenrheidiol', mai penderfyniad i'r Goruchaf Lys fyddai hynny yn y pen draw. Dywedodd rhanddeiliaid wrthym, os oes gennym bryder am y pedwerydd prawf, y dylem geisio ailadrodd yr hyn sydd ar hyn o bryd yn adran 108(5) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.⁸⁶

135. Roedd y rhanddeiliaid yn pryderu y byddai effaith gronnus y profion hyn yn arwain at gam yn ôl o ran cymhwysedd deddfwriaethol.⁸⁷ Cyn belled ag y gwyddom, nid yw Llywodraeth y DU ar unrhyw adeg wedi dweud mai un o fwriadau polisi'r Bil hwn yw achosi cam yn ôl o ran cymhwysedd. Fel y dywedodd yr Athro Thomas Glyn Watkin wrthym:

“...wrth gwrs, mae'n agored i'r Senedd i ailddeddfu os nad ydynt yn dymuno'r hyn sydd wedi digwydd, ond os ydych chi'n gwneud hynny, mae'n rhaid bod yn onest a dweud eich bod chi yn cymryd nôl bethau a oedd wedi cael eu rhoi.”⁸⁸

136. Clywsom bryderon hefyd am y system o gydsyniadau Gweinidogion y Goron. Fel y dywedodd yr Athro Thomas Glyn Watkin wrthym:

“I think that there are clearly still some issues where there is roll-back on powers that the Assembly currently has. The one that really strikes me most in

⁸¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 20 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [223]

⁸² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [41]

⁸³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [88]

⁸⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

⁸⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

⁸⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

⁸⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

⁸⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [41]

that regard on the face of this Bill, as on the draft Bill, is the lack of provision to allow the Assembly to make incidental and consequential changes to Minister of the Crown functions. That was, of course, the basis of the challenge to the Local Government Byelaws (Wales) Bill. If one looks at the provisions of the current Bill as presented, it is quite clear that that would not have gone to the Supreme Court because there would not have been an issue to discuss.

...

The Secretary of State's refusal would have been a refusal and that would have been that. So, that is certainly a loss of competence—one that had been gained, or at least confirmed, at considerable expense and effort.”⁸⁹

137. Yn ôl yr Athro Laura McAllister:

“... it strikes me that a clearer model would still be the Scottish approach. I fail to see, again, the principles behind the eliminations from the complete Scottish model, and I just think that, in terms of clarity and intelligibility, again, a clearer cut model based on the Scotland Act would resonate better against all of those principles, really, than the one we see set out in this Bill.”⁹⁰

Gwelliannau arfaethedig

Gwelliannau'r Llywydd

138. Cynigiodd y Llywydd welliannau i Atodlen 2⁹¹ i gael gwared ar y prawf angenrheidrwydd o ran y pedwerydd prawf, ac i newid y cyfyngiad ar y gyfraith trosedd o ran y chweched prawf fel ei fod yn cyfateb i'r cyfyngiad ar y gyfraith breifat.

139. Cyflwynwyd yr holl welliannau hyn gan Blaid Cymru yn y cyfnod Pwyllgor ond ni chafodd y gwelliannau eu galw gerbron.

Ein barn ni a'r gwelliannau a awgrymir gennym

140. Rydym yn cydnabod y bydd angen rhyw fath o brawf ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol yn y setliad datganoli. Rydym hefyd yn cydnabod bod natur anarferol setliad Cymru (dwy ddeddfwrfa yn gwasanaethu un awdurdodaeth sengl) o reidrwydd yn achosi cymhlethdod. Fodd bynnag, credwn nad polisi awdurdodaeth sengl Llywodraeth y DU yn unig sy'n cyfrif am gymhlethdod y setliad. Fel y cyfryw, credwn o hyd bod modd gwneud y profion yn llai cymhleth.

141. Mae'r Atodlen 7B newydd yn pennu nifer o gyfyngiadau ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Mae'r cyfyngiadau hyn i'w cymhwyso yn ychwanegol at y prawf bod yn rhaid i ddeddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol beidio ag ymwneud â materion a gadwyd yn ôl (y trydydd prawf).

142. Cyfeiriwn isod at dri o'r cyfyngiadau sy'n peri'r pryder mwyaf.

⁸⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [8 a 10]

⁹⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [253]

⁹¹ Y Llywydd, Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Dau, 5 Gorffennaf 2016

Addasu'r gyfraith ar faterion a gadwir yn ôl (y pedwerydd prawf).

143. Yn ogystal â pheidio ag ymwneud â mater a gadwyd yn ôl, rhaid i ddeddfwriaeth y Cynulliad o dan y Bil beidio ag addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl. Mae'r ffin rhwng y prawf hwn a'r prawf 'ymwneud â' yn denau iawn, ond mae'r gwahaniaeth yn bwysig. Mae'r cyfyngiad hwn yn corlannu llawer iawn o gyfraith, gan ei fod yn cwmpasu'r holl gyfreithiau ar bob un o'r cymalau cadw y darperir ar eu cyfer yn y Bil.

144. Golyga hyn y bydd deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol ddim ond yn gallu addasu'r fath swm helaeth o gyfraith os yw'n gwneud hynny mewn ffordd ategol, ac nad oes dim mwy o effaith nag sydd ei angen i roi effaith i ddiben deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol. At hynny, mae'r cwestiwn a yw rhywbeth yn 'angenrheidiol' yn debygol o orfod cael ei benderfynu gan y Goruchaf Lys. Gallai cwmpas y cyfyngiad hwn fod yn faen tramgwydd mawr i'r Cynulliad Cenedlaethol a'i atal rhag deddfu mewn modd holistaidd ac effeithiol.

Cyfraith trosedd (y chweched prawf)

145. Mae'r cyfyngiad ym mharagraff 4 o'r Atodlen 7B newydd arfaethedig yn gwahardd y Cynulliad Cenedlaethol yn llwyr rhag creu neu addasu categorïau penodol o droseddau. Mae'r categorïau o droseddau yn cynnwys dau gategori sy'n peri pryder penodol. Yn gyntaf, mae'n cynnwys y troseddau mwyaf difrifol yn erbyn person, megis herwgipto ac ymosodiadau difrifol. Yn ail - ac mae hyn yn peri mwy fyth o bryder - mae'n cynnwys troseddau rhywiol o bob math. O ystyried cymhwysedd presennol y Cynulliad Cenedlaethol o ran, er enghraifft, diogelu plant ac oedolion ifanc a sicrhau eu llesiant, mae'r cyfyngiad hwn ar y gyfraith trosedd yn gam mawr yn ôl yng nghymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol.

Cydsyniad Gweinidogion y Goron (yr wythfed prawf)

146. Fel y nodwyd ym mharagraff 13, rydym yn croesawu'r gwelliannau a wnaed i'r Bil drafft o ran gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i newid neu addasu unrhyw un neu ragor o swyddogaethau Gweinidogion y DU heb gydsyniad. Fodd bynnag, nid yw'r Bil yn cynnwys pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol ddileu neu addasu swyddogaethau Gweinidogion y DU mewn ffordd gysylltiedig neu ganlyniadol. Mae'r pŵer hwn ar gael i'r Cynulliad Cenedlaethol o dan y setliad presennol ac fe'i pwysleisiwyd gan y Goruchaf Lys yn ei ddyfarniad ar y Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru).

147. O ran effeithio ar swyddogaethau awdurdodau a gadwyd yn ôl (heblaw Gweinidogion y DU ac adrannau Llywodraeth y DU), mae'r Bil yn cyfyngu'n sylweddol ar allu'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu heb gydsyniad Llywodraeth y DU. O dan y setliad presennol, nid oes cyfyngiad penodol ar effeithio ar swyddogaethau'r cyfryw awdurdodau a gadwyd yn ôl. Fodd bynnag, o dan y Bil, ni chaniateir i'r Cynulliad Cenedlaethol roi, gosod, dileu nac addasu swyddogaethau'r fath awdurdodau a gadwyd yn ôl heb gydsyniad Llywodraeth y DU.

Y gwelliannau a awgrymir

148. Fel y mae'r sefyllfa ar hyn o bryd, credwn y byddai'r profion a gynigir yn y tri chyfyngiad hyn yn achosi cam yn ôl o ran cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Rydym yn gadarn o blaid y gwelliannau a gynigiwyd gan y Llywydd⁹², gan eu bod yn diwygio'r pedwerydd a'r chweched prawf ac yn adfer cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, yn hynny o beth o leiaf, i'r hyn a ddarperir gan y setliad presennol.

⁹² Y Llywydd, Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Dau, 5 Gorffennaf 2016

149. Rydym wedi cael tystiolaeth⁹³ y bydd y Llywydd yn cynnig gwelliannau mewn perthynas â chydysniad Gweinidogion y Goron (yr wythfed prawf) a gobeithiwn y byddant yn mynd i'r afael â'r materion a godwyd uchod.

GWELLIANNAU'R LLYWYDD

Gwelliant 9

Testun y gwelliant i Atodlen 2

Tudalen 81, llinell 21, hepgorer o "matters" hyd at ddiwedd llinell 26.

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn dileu'r prawf angenrheidrwydd o ran y gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl.

Gwelliant 10

Testun y gwelliant i Atodlen 2

Tudalen 82, llinell 82 hepgorer paragraff 4 a mewnosoder –

"4 (1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the criminal law.

(See also paragraph 6 of Schedule 7A (single legal jurisdiction of England and Wales).)

(2) Sub-paragraph (1) does not apply to a modification that has a purpose (other than modification of the criminal law) which does not relate to a reserved matter.

(3) This paragraph applies to civil penalties as it applies to offences; and references in this paragraph to the criminal law are to be read accordingly."

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn mewnosod cyfyngiad fel na chaiff y Cynulliad Cenedlaethol addasu'r gyfraith trosedd oni bai bod hynny at ddiben heblaw diben sy'n ymwneud â mater a gadwyd yn ôl. Byddai hyn yn ei wneud yn gydnaws â'r cyfyngiad ar y gyfraith breifat.

⁹³ Y Llywydd, Bil Cymru 2016 – Cydysniad Gweinidogion y Goron, 30 Medi 2016

09. Cymal 3: Cymhwysedd deddfwriaethol ac adran 108A(2)(b)

Ein barn ni a'r gwelliannau a awgrymir gennym

150. Rydym hefyd yn cyhoeddi gwelliant a fyddai'n dileu'r elfen angenrheidrwydd yn yr ail brawf a thrwy wneud hynny, adfer cymhwysedd presennol y Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu mewn modd ac eithrio o ran Cymru.

151. Ar hyn o bryd, caiff y Cynulliad Cenedlaethol ddefnyddio'r pŵer "ategol" yn adran 108(5) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 heb y prawf angenrheidrwydd. Felly, mae'n amlwg fod y prawf angenrheidrwydd yn yr ail brawf yn gam yn ôl o ran cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

152. Hefyd, nid oes unrhyw ganllawiau pendant ynghylch beth yn union yw ystyr "angenrheidrwydd" yn y cyd-destun hwn. Rydym yn pryderu, felly, y bydd yn rhaid cael dyfarniad gan y Goruchaf Lys, a hynny'n rheolaidd yn ôl pob tebyg, i benderfynu a yw rhywbeth yn "angenrheidiol".

GWELLIANNAU'R PWYLLGOR

Gwelliant 11

Testun y gwelliant i gymal 3

Tudalen 2, hepgorer llinellau 37 i 40.

Gwelliant 12

Testun y gwelliant i gymal 3

Tudalen 3, hepgorer llinellau 5 a 6.

Nodyn esboniadol (ar gyfer gwelliannau 11 ac 12)

Mae adran arfaethedig 108A(2)(b) o Fil Cymru yn darparu bod yn rhaid i ddarpariaeth mewn Deddf Cynulliad beidio â bod yn gymwys ac eithrio yng Nghymru. Ond nid yw'r cyfyngiad hwnnw'n gymwys os yw'r ddarpariaeth dan sylw yn: (1) ategol, a (2) yn peidio â chael mwy o effaith heblaw mewn cysylltiad â Chymru nag sydd ei angen i roi effaith i ddiben datganoledig (gweler yr adran 108A (3) arfaethedig).

Mae'r gwelliant hwn yn dileu'r gofyniad na ddylai darpariaeth y Cynulliad Cenedlaethol gael mwy o effaith heblaw mewn cysylltiad â Chymru nag sydd ei angen. Nid yw'r gwelliant hwn yn rhoi rhyddid mawr i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu ac eithrio o ran Cymru, oherwydd bod y pŵer i ddeddfu ac eithrio o ran Cymru yn dal yn gorfod bod yn "atodol" (a ddiffinnir yn adran arfaethedig 103A(7) yn rhywbeth sy'n darparu ar gyfer gorfodi (neu sydd, fel arall, yn briodol ar gyfer gwneud deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol yn effeithiol) neu rywbeth sy'n gysylltiedig neu'n ganlyniadol). Mewn gwirionedd, mae gan y Cynulliad Cenedlaethol eisoes bŵer atodol i ddeddfu ac eithrio o ran Cymru o dan y setliad presennol. Felly, dim ond adlewyrchu cymhwysedd presennol y Cynulliad Cenedlaethol yn y maes hwn y byddai'r gwelliant (gweler adran 108(5) o Ddeddf Llywodraeth Cymru Deddf 2006).

Byddai'r gwelliant hefyd yn cael gwared ag unrhyw ansicrwydd o ran ystyr "angenrheidiol". Nid oes unrhyw ganllawiau go-iawn o ran ystyr angenrheidiol yn y cyd-destun hwn; gallai fod yn brawf caeth iawn sy'n atal y Cynulliad Cenedlaethol rhag cyffwrdd â materion yn Lloegr, hyd yn oed i wneud deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol yn effeithiol.

Gyda'i gilydd, byddai'r gwelliannau hyn yn adfer cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol i'w lefel bresennol. I bob pwrpas, mae'r gwelliannau hyn yn cael gwared ar yr elfen angenrheidrwydd yn yr ail brawf.

10. Cymal 18 - Swyddogaethau Gweinidogion Cymru a Chymal 20 - Trosglwyddo swyddogaethau Gweinidogol

153. Byddai cymal 18 yn mewnosod adran 58A newydd yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006*, a byddai, fel y mae, yn caniatáu i Weinidogion Cymru arfer swyddogaethau Gweinidogol gweithredol, heblaw swyddogaethau a roddir neu a osodir gan unrhyw ddeddfwriaeth neu uchelfr faint neu yn rhinwedd unrhyw ddeddfwriaeth neu uchelfr faint. Mae'r Nodiadau Esboniadol yn egluro mai ei ddiben yw rhoi pwerau fel rhai cyfraith gyffredin i Weinidogion Cymru.⁹⁴ Nid oes eglurhad am yr eithriad y cyfeirir ato uchod.

154. Mae cymal 20 yn gwneud darpariaeth ynghylch trosglwyddo swyddogaethau Gweinidogol. Ar hyn o bryd, nid yw'r Bil yn cysoni swyddogaethau gweithredol Gweinidogion Cymru mewn meysydd datganoledig â chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, yn wahanol i'r setliad yn yr Alban.

Tystiolaeth

155. Mynegodd y rhanddeiliaid siom nad yw'r Bil wedi cysoni'r cymhwysedd deddfwriaethol a gweithredol yn well, gan gollu cyfle i symleiddio'r Bil wrth wneud hynny.⁹⁵

156. Dyma a ddywedodd Prif Gyngorydd Cyfreithiol y Cynulliad Cenedlaethol wrthym:

“The former Presiding Officer put forward the position that the situation in Wales should be equivalent with Scotland; that is, that all ministerial functions, functions of Ministers of the Crown, exercisable within devolved areas, or what we must now learn to call ‘non-reserved areas’, should lie with Welsh Ministers. From a constitutional law point of view, that would be a very logical situation and would also increase the clarity of the settlement very considerably.”⁹⁶

157. Dywedodd y Prif Weinidog y byddai'n well ganddo ddefnyddio Bil yn hytrach nag is-ddeddfwriaeth i sicrhau mwy o gysondeb rhwng y cymhwysedd deddfwriaethol a'r cymhwysedd gweithredol:

“I'd rather do it via the Bill. I think it's clearer that way. Transfer of functions Orders do provide flexibility, especially where there are some areas that need further clarification in the future. Ideally, a Bill would align the two.”⁹⁷

Gwelliannau arfaethedig

Gwelliannau Llywodraeth Cymru

158. Cynigiodd Llywodraeth Cymru welliannau⁹⁸ i ddod â'r cymhwysedd gweithredol a deddfwriaethol yn agosach at ei gilydd drwy fewnosod adran newydd 58B yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006*. Byddai'r adran newydd hon yn trosglwyddo'r holl swyddogaethau sy'n arferadwy ar hyn o bryd gan Weinidogion y Goron o fewn cymhwysedd datganoledig i Weinidogion Cymru. Cyflwynwyd y gwelliannau hyn gan y Blaid Lafur, ond ni chawsant eu galw gerbron.

⁹⁴ **HL BILL 63-EN**, paragraff 518 [Saesneg yn unig]

⁹⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Digwyddiad i Randeiliaid, 11 Gorffennaf 2016

⁹⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [107]

⁹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 4 Gorffennaf 2016, Cofnod y Trafodion [97]

⁹⁸ Llywodraeth Cymru, **Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Un**, 29 Mehefin 2016 [Saesneg yn unig]

159. Yn ystod y ddadl dywedodd Llywodraeth y DU eu bod yn bwriadu trosglwyddo cymaint o swyddogaethau Gweinidogol cyn cychwyn mewn pwerau datganoledig ag y gallai⁹⁹, ac y byddai Gorchymyn Trosglwyddo Swyddogaethau drafft yn cael ei ddwyn ymlaen yn ystod cyfnodau olaf y Bil. Fodd bynnag, nid oes esboniad pam na chafodd y gwelliant a gynigiwyd ei gefnogi gan Lywodraeth y DU a pham ei bod yn gwrthwynebu'r dull a fabwysiadwyd yn *Neddf yr Alban 1998*.

Ein barn ni a'r gwelliannau a awgrymir gennym

160. Cam digon rhesymegol fyddai cysoni cymhwysedd deddfwriaethol a gweithredol, yn enwedig pan fo modd gwneud hyn yn gymharol rwydd yn y Bil. Yn ein barn ni, mae hyn yn hanfodol ac mae methiant Llywodraeth y DU i fabwysiadu dull o'r fath yn wendid sylfaenol yn y Bil.

161. Er ein bod wedi cydnabod y gall fod manau lle mae elfennau o'r setliad yn debygol o fod yn gymhleth, peth rhyfedd iawn yw gwneud darpariaeth yn fwy cymhleth ac anodd pan mae'n haws, i bob golwg, ei gwneud yn gliriach.

162. Er ein bod yn croesawu ymrwymiad Llywodraeth y DU ar lawr y Tŷ i gyhoeddi Gorchymyn Trosglwyddo Swyddogaethau drafft,¹⁰⁰ nid yw hynny'n mynd yn ddigon pell. Mae gorfod cyfeirio at ddarn arall o ddeddfwriaeth er mwyn deall ble yn union mae'r cyfrifoldeb yn ddiangen o gymhleth ac aneglur ac yn gwneud setliad datganoli Cymru hyd yn oed yn fwy cymhleth na setliad y gwledydd datganoledig eraill. Mae hyn yn arbennig o rwystredig pan mae ffordd glir a syml i ddatrys y mater.

163. Y casgliad anorfod yw bod Llywodraeth y DU yn dymuno cadw rhai swyddogaethau gweithredol mewn meysydd datganoledig. Fel arall, nid yw'n glir pam nad yw wedi gwneud y newid syml hwn y galwodd y Pwyllgor blaenorol yntau amdano.¹⁰¹

164. Mae maes cyfraith traffig ffyrdd yn enghraifft dda o'r anghysondeb rhwng swyddogaethau gweithredol Gweinidogion Cymru a chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Ar hyn o bryd, mae terfynau cyflymder yn eithriad yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Felly, ni chaiff y Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd basio deddfwriaeth sylfaenol sy'n ymwneud â therfynau cyflymder. Fodd bynnag, caiff Gweinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â therfynau cyflymder oherwydd bod ganddynt bwerau gweithredol i wneud hynny o dan *Ddeddf Rheoli Traffig Ffyrdd 1984*.

165. Byddai'r Bil wedi bod yn gyfle delfrydol i fynd i'r afael ag anghysonderau o'r fath, ond nid yw'n gwneud hynny. Mewn gwirionedd, o ran terfynau cyflymder, mae'r Bil yn gwneud y sefyllfa yn rhyfeddach fyth. O dan y Bil, er na chaiff terfynau cyflymder eu cadw'n ôl, mae troseddau traffig ffyrdd wedi'u cadw'n ôl. Ymddengys bod hyn yn golygu y gallai'r Cynulliad Cenedlaethol basio deddfwriaeth sy'n gosod terfyn cyflymder ar ffordd, ond na allai bennu'r drosedd pe byddai'r terfyn cyflymder hwnnw'n cael ei dorri.

166. Byddai cysoni swyddogaethau gweithredol Gweinidogion Cymru â chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol hefyd yn mynd i'r afael â rhai o'r cymhlethdodau a'r fiwrocratiaeth sy'n codi mewn perthynas â chyfundrefn gydsynio Gweinidogion y Goron. Pe byddai modd cysoni yn y fath fodd, ni fyddai angen cydsyniad Llywodraeth y DU cyn y caiff y Cynulliad effeithio ar swyddogaethau Gweinidogion y DU mewn meysydd datganoledig oherwydd byddai'r swyddogaethau hynny wedi'u trosglwyddo i Weinidogion Cymru.

⁹⁹ Tŷ'r Cyffredin, 5 Gorffennaf 2016, Col [835]

¹⁰⁰ Tŷ'r Cyffredin, 5 Gorffennaf 2016, Col [835]

¹⁰¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU*, Rhagfyr 2015, paragraff 181

167. Rydym wedi ystyried tri opsiwn posibl i wneud y cymhwysedd deddfwriaethol a'r cymhwysedd gweithredol yn fwy cyson â'i gilydd.

168. Yr opsiwn cyntaf fyddai mewnosod cymalau newydd sy'n seiliedig ar *Ddeddf yr Alban 1998*. Er mai mantais hyn fyddai defnyddio testun a gymeradwywyd yn flaenorol gan Senedd y DU, ni fyddai'n adlewyrchu system gyfreithiol wahanol Cymru a Lloegr.

169. Rydym hefyd wedi ystyried gwelliannau arfaethedig Llywodraeth Cymru ac rydym o'r farn eu bod yn ddull synhwyrol o sicrhau'r cysoniad angenrheidiol.

170. Fodd bynnag, os bydd Llywodraeth y DU yn parhau i wrthwynebu'r dull hwn, awgrymwn ffordd arall, symlach o wneud y cymhwysedd deddfwriaethol a gweithredol yn fwy cyson â'i gilydd, sef drwy ddiwygio cymal 18.

GWELLIANNAU LLYWODRAETH CYMRU

Gwelliant 13

Testun y gwelliant i gymal 20

Tudalen 19, llinell 38, mewnosoder ar y diwedd –

“(2) After section 58A of that Act (inserted by section 18(1) of this Act) insert—

“58AB Transfer of functions within devolved competence

(1) Functions conferred on a Minister of the Crown by virtue of any pre-commencement enactment or pre-commencement prerogative instrument, so far as they are exercisable within devolved competence by a Minister of the Crown, are to be exercisable by the Welsh Ministers instead of a Minister of the Crown.

(2) Provision for a Minister of the Crown to exercise a function with the agreement of, or after consultation with, any other Minister of the Crown ceases to have effect in relation to the exercise of the function by a member of the Welsh Government by virtue of subsection (1).

(3) In this section—

“pre-commencement enactment” means—

(a) an Act passed before or in the same session as this Act and any other enactment made before the passing of this Act;

(b) an enactment made, before the commencement of this section, under such an Act or such other enactment;

“pre-commencement prerogative instrument” means a prerogative instrument made before or during the session in which this Act was passed.”

Nodyn esboniadol

Mae cymal 20 yn gwneud darpariaeth ynghylch trosglwyddo swyddogaethau Gweinidogol. Mae'r gwelliant yn darparu ar gyfer trosglwyddo'r holl swyddogaethau sy'n arferadwy ar hyn o bryd gan Weinidogion y Goron o fewn cymhwysedd datganoledig i Weinidogion Cymru.

Gwelliant 14 (gwelliant canlyniadol)

Testun y gwelliant i gymal 18

Tudalen 17, hepgorer llinellau 40 i 42.

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant hwn a'r gwelliant nesaf yn gwneud darpariaeth fel bod y diffiniad o gymhwysedd datganoledig yng nghymal 18 yn cael ei gymhwyso at ddibenion y gwelliannau a wnaed i gymal 20 gan y prif welliant i gymal 20.

Gwelliant 15 (gwelliant canlyniadol)

Testun y gwelliant i gymal 18

Tudalen 18, llinell 4, mewnosoder ar y diwedd—

“() In this section and section 58AB “within devolved competence” and “outside devolved competence” are to be read in accordance with subsections (7) and (8); but for the purposes of section 58AB no account is to be taken of the requirement to consult the appropriate Minister in paragraph 11(2) of Schedule 7B.”

Nodyn esboniadol Gweler y datganiad esboniadol ar gyfer gwelliant 14

Gwelliant 16 (gwelliant canlyniadol)

Testun y gwelliant i gymal 21

Tudalen 20, llinell 21, mewnosoder ar y diwedd—

“(ab) section 58AB,”.

Nodyn esboniadol

Mae Cymal 21 yn diwygio'r pŵer yn adran 58 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i wneud darpariaeth drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor ar gyfer trosglwyddo swyddogaethau i Weinidogion Cymru i awdurdodi darpariaeth i gael ei gwneud mewn perthynas â swyddogaethau a drosglwyddwyd yn flaenorol. Mae'r gwelliant hwn yn estyn y diffiniad o swyddogaethau a drosglwyddwyd yn flaenorol i gynnwys swyddogaethau a drosglwyddwyd gan y trosglwyddiad cyffredinol a gynigir gan y gwelliant i gymal 20.

GWELLIANNAU'R PWYLLGOR

Gwelliant 17

Testun y gwelliant i gymal 18

Tudalen 17, llinell 38, hepgorer “but not” a mewnosoder “including”.

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant hwn yn estyn cwmpas y pwerau sy'n arferadwy gan Weinidogion Cymru i gynnwys y rhai sy'n deillio o ddeddfwriaeth a'r uchelfraint.

Gwelliant 18 (gwelliant canlyniadol)

Testun y gwelliant i gymal 18

Tudalen 17, llinell 33, mewnosoder ar y diwedd –

“(e) those functions of a Minister of the Crown specified in paragraphs 11(1)(b) to (e) of Schedule 7B.”

Nodyn esboniadol

Oherwydd y byddai'r prif welliant yn cynnwys swyddogaethau statudol, mae'r gwelliant hwn yn cadw pŵer Gweinidogion y Goron i arfer swyddogaethau a bennir ym mharagraffau 11(1)(b) i (e) o Atodlen 7B.

Gwelliant 19 (gwelliant canlyniadol)

Testun y gwelliant i gymal 21

Tudalen 20, llinell 21, mewnosoder ar y diwedd—

“(ab) section 58A,”.

Nodyn esboniadol Mae Cymal 21 yn diwygio'r pŵer yn adran 58 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i wneud darpariaeth drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor ar gyfer trosglwyddo swyddogaethau i Weinidogion Cymru i awdurdodi darpariaeth i gael ei gwneud mewn perthynas â swyddogaethau a drosglwyddwyd yn flaenorol. Mae'r gwelliant hwn yn estyn y diffiniad o swyddogaethau a drosglwyddwyd yn flaenorol i gynnwys swyddogaethau a drosglwyddwyd gan y trosglwyddiad cyffredinol a gynigir gan y gwelliant i gymal 18.

11. Cymal 53 – Darpariaeth ganlyniadol

171. Mae cymal 53 (pan gafodd ei gyflwyno i Dŷ'r Cyffredin roedd yn gymal 51) yn ymgorffori Atodlen 5 sy'n gwneud mân welliannau a gwelliannau canlyniadol. Mae hefyd yn rhoi pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol neu is-ddeddfwriaeth y mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn ei hystyried yn briodol o ganlyniad i unrhyw ddarpariaeth yn y Bil. Rhaid i unrhyw reoliadau o'r fath sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol gael eu pasio gan ddau Dŷ'r Senedd (y weithdrefn gadarnhaol). Mae rheoliadau sy'n diwygio is-ddeddfwriaeth yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol yn nau Dŷ'r Senedd.

172. Gallai'r Ysgrifennydd Gwladol hefyd o bosibl wneud rheoliadau sy'n addasu'r Deddfau Seneddol sy'n cynnwys setliad datganoli Cymru heb fod angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol, hyd yn oed os yw'r un addasiadau wedi eu cynnwys mewn Deddf Seneddol lle byddai angen cydsyniad.

Tystiolaeth

173. Yr oedd yr Athro Thomas Glyn Watkin yr un mor bryderus am y ddarpariaeth hon ag yr oedd pan gyhoeddwyd y Bil drafft:

“Dywedais i, yn fy marn i, nad oedd hwn yn dderbyniol, os oes Ysgrifennydd Gwladol y Deyrnas Unedig yn newid Deddfau a oedd wedi cael eu gwneud gan y Cynulliad. Yma ddylai fod y pŵer i ddweud bod hwn yn dderbyniol, nid yn San Steffan, oherwydd mae hwn, i ryw raddau, yn tanlinellu'r ffaith mai pwerau San Steffan o hyd - hyd yn oed mewn meysydd sydd wedi cael eu datganoli - yw'r llais mwyaf.”¹⁰²

174. Roedd yr Athro Richard Rawlings hefyd o'r un farn, gan ddweud y dylid diwygio'r cymal fel bod angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol i arfer y pŵer hwn.¹⁰³

Gwelliannau arfaethedig

Gwelliannau'r Llywydd

175. Cynigiodd y Llywydd welliannau i sicrhau bod yn rhaid i unrhyw reoliadau sy'n diwygio neu'n diddymu deddfwriaeth sylfaenol y Cynulliad Cenedlaethol gael eu cymeradwyo drwy'r weithdrefn gadarnhaol yn y Cynulliad Cenedlaethol, yn ogystal ag yn nau Dŷ'r Senedd. Roedd y gwelliannau hefyd yn darparu y byddai newidiadau i is-ddeddfwriaeth yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol yn y Cynulliad Cenedlaethol. Ni fyddai'r gwelliannau hyn yn rhoi i'r Cynulliad Cenedlaethol unrhyw rôl a fyddai'n diwygio neu'n diddymu Deddf Seneddol neu unrhyw is-ddeddfwriaeth nad yw'n is-ddeddfwriaeth y Cynulliad.¹⁰⁴

Gwelliannau Llywodraeth Cymru

176. Roedd gwelliannau Llywodraeth Cymru¹⁰⁵ yn ceisio mynd i'r afael â'r un broblem â gwelliannau'r Llywydd, heblaw bod un gwelliant yn anelu at gymhwysu gweithdrefnau'r Cynulliad Cenedlaethol i unrhyw newidiadau i gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, neu newidiadau a fyddai'n addasu setliad datganoli Cymru fel y nodir naill ai yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006* neu yn *Neddf Cymru 2014*.

¹⁰² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [88]

¹⁰³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 30 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [258]

¹⁰⁴ Y Llywydd, *Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Dau*, 5 Gorffennaf 2016

¹⁰⁵ Llywodraeth Cymru, *Gwelliannau arfaethedig, Cyfnod Pwyllgor, Diwrnod Dau*, 5 Gorffennaf 2016 [Saesneg yn unig]

177. Cyflwynwyd pob un o'r gwelliannau hyn, ond ni chawsant eu galw ger bron. Yn ystod y ddadl, dywedodd Llywodraeth y DU y byddai rhoi rôl i'r Cynulliad i gymeradwyo rheoliadau a wneir gan yr Ysgrifennydd Gwladol o dan y cymal hwn mor anghyfiawn â rhoi rôl i'r Senedd i gymeradwyo rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru o dan Ddeddfau'r Cynulliad. Aeth ymlaen i ddweud y byddai'n gwneud y broses yn fwy cymhleth nag yr oedd angen iddi fod ac y byddai'n trafod â Llywodraeth Cymru ar newidiadau a oedd effeithio ar gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol cyn i'r rheoliadau gael eu gosod.¹⁰⁶

Ein barn ni a'r gwelliannau a awgrymir gennym

178. Rydym yn croesawu gwelliannau'r Llywydd a Llywodraeth Cymru a byddem yn cefnogi gwelliannau sy'n mynd i'r afael â'r holl faterion a gwmpesir ganddynt. Rhaid i reoliadau sy'n ceisio newid y gyfraith sydd ond yn gymwys yng Nghymru ac a wnaed gan y Cynulliad Cenedlaethol, gael eu cymeradwyo gan y Cynulliad Cenedlaethol. Mae hyn yn fater sylfaenol o briodoldeb cyfansoddiadol. Byddai ymdrechion deddfwrfa arall i newid cyfraith y Cynulliad Cenedlaethol heb gydsyniad yn simsan yn gyfansoddiadol ac yn groes i'r egwyddor a bennir yng nghymal 2. Er y byddai darpariaethau canlyniadol o dan gymal 53 yn dod o fewn cwmpas cymal 2 y Bil a gweithdrefn Memorandwm Cydsyniad Offeryn Statudol y Cynulliad, byddai darpariaeth benodol yn y cymal hwn ar hyd y llinellau a awgrymwyd gan y Llywydd yn llawer cliriach.

179. Nodwn fod hwn yn fater a amlygwyd yn adroddiad y Pwyllgor blaenorol, ac unwaith eto mae'n un y gellid ei ddatrys yn hawdd, pe byddai Llywodraeth y DU yn dymuno hynny.

180. Nodwn sylwadau Llywodraeth y DU y cyfeirir atynt uchod, ac nid ydym yn cytuno â hwy. Maent yn gwneud cymhariaeth anghywir ac os yw'r newidiadau yn rhai mân, ni fydd y broses, felly, yn faith. Nid digon yw dweud yr ymgynghorir â Llywodraeth Cymru, gan nad yw hynny'n rhoi llais i'r deddfwrfa. Nid yw'n gyfansoddiadol briodol i newidiadau arfaethedig i ddarn o deddfwriaeth a wnaed gan y Cynulliad Cenedlaethol gael eu trafod â Llywodraeth Cymru yn hytrach na'r Cynulliad Cenedlaethol ei hun. Synnwn, felly, fod Llywodraeth y DU wedi cynnig dadleuon o'r fath.

181. O ran gwelliannau Llywodraeth Cymru ynghylch rheoliadau sy'n newid Deddfau Seneddol sy'n diwygio setliad datganoli Cymru, rydym yn cytuno y dylid cael cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer y rhain hefyd.

GWELLIANNAU'R LLYWYDD

Gwelliant 20

Testun y gwelliant i gymal 53

Tudalen 42, llinell 40, hepgorer "primary legislation" a mewnosoder "an Act of Parliament".

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn cyflwyno darpariaethau ar wahân ar gyfer defnyddio'r pŵer yng Nghymal 53 o ran Deddf Seneddol.

¹⁰⁶ Tŷ'r Cyffredin, 11 Gorffennaf 2016 Col [124]

Gwelliant 21

Testun y gwelliant i gymal 53

Tudalen 42, llinell 42, mewnosoder ar y diwedd –

“(6A) A statutory instrument containing regulations under subsection (2) that includes provision amending or repealing any provision of a Measure or Act of the National Assembly for Wales may not be made unless a draft of the instrument has been laid before and approved by a resolution of each House of Parliament and the Assembly.”

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn darparu lle bo'r Ysgrifennydd Gwladol yn defnyddio'r pŵer yng Nghymal 53 i wneud rheoliadau sy'n diwygio neu'n dirymu Deddf Cynulliad neu Fesur Cynulliad, y byddai'n rhaid i'r Cynulliad a dau Dŷ'r Senedd gymeradwyo'r rheoliadau.

Gwelliant 22

Testun y gwelliant i gymal 53

Tudalen 43, llinell 1, ar y dechrau mewnosoder “Subject to subsection (7A),”

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn gysylltiedig â'r ddarpariaeth lle bo'r Ysgrifennydd Gwladol yn defnyddio'r pŵer yng Nghymal 53 i wneud rheoliadau sy'n diwygio neu'n dirymu is-ddeddfwriaeth a wnaed gan Weinidogion Cymru neu'r Cynulliad, y byddai'r rheoliadau'n ddarostyngedig i'w diddymu gan y Cynulliad a dau Dŷ'r Senedd.

Gwelliant 23

Testun y gwelliant i gymal 53

Tudalen 43, llinell 4, mewnosoder ar y diwedd –

“(7A) A statutory instrument containing regulations under subsection (2) that includes provision amending or revoking subordinate legislation made by—

(a) the Welsh Ministers, or

(b) the National Assembly for Wales as constituted by the Government of Wales Act 1998, if made without a draft having been approved by a resolution of each House of Parliament and the Assembly, is subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament or the Assembly.”

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn darparu lle bo'r Ysgrifennydd Gwladol yn defnyddio'r pŵer yng Nghymal 51 i wneud rheoliadau sy'n diwygio neu'n dirymu is-ddeddfwriaeth a wnaed gan Weinidogion Cymru neu'r Cynulliad, y byddai'r rheoliadau'n ddarostyngedig i'w diddymu gan y Cynulliad a dau Dŷ'r Senedd

Gwelliant 24

Testun y gwelliant i gymal 53

Tudalen 43, llinell 5, hepgorer is-adran (8).

Nodyn esboniadol

Mae'r gwelliant yn dileu'r diffiniad o ddeddfwriaeth sylfaenol ("primary legislation").

GWELLIANNAU LLYWODRAETH CYMRU

Gwelliant 25

Testun y gwelliant i gymal 53

Tudalen 42, llinell 38, mewnosoder ar y diwedd –

"() If a statutory instrument containing regulations under subsection (2) includes provision within devolved competence or provision modifying a devolution enactment, the Secretary of State must send a copy of the instrument or, if subsection (7A) applies, a draft of the instrument to the First Minister for Wales and the First Minister must lay it before the Assembly."

Nodyn esboniadol

Mae Cymal 53 o'r Bil yn cyflwyno mân welliannau a gwelliannau canlyniadol yn Atodlen 5 i'r Bil ac yn rhoi pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud rhagor o ddarpariaethau canlyniadol drwy reoliadau mewn perthynas â'r Bil. Mae hyn yn cynnwys pŵer i ddiwygio Deddfau a Mesurau'r Cynulliad, sydd fel arfer yn cael eu deddfu yn Gymraeg ac yn Saesneg gyda thestun pob iaith yn cael statws cyfreithiol cyfartal. Bwriad y gwelliant hwn a gwelliannau 26, 27 a 28 yw cymhwyso gweithdrefnau priodol y Cynulliad i reoliadau sy'n gwneud darpariaeth o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu sy'n addasu setliad datganoli Cymru drwy addasu Deddf Llywodraeth Cymru 2006 neu Ddeddf Cymru 2014.

Mae'r gwelliannau yn darparu bod rheoliadau sy'n cynnwys darpariaethau fel hyn, sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol, yn ddarostyngedig i weithdrefn gadarnhaol y Cynulliad. Maent hefyd yn darparu bod rheoliadau sy'n cynnwys darpariaethau tebyg, sy'n addasu is-ddeddfwriaeth, yn ddarostyngedig i weithdrefn negyddol y Cynulliad.

Gwelliant 26

Testun y gwelliant i gymal 53

Tudalen 43, llinell 4, mewnosoder ar y diwedd—

"(7A) A statutory instrument containing regulations under subsection (2) that includes—

- (a) provision within devolved competence modifying any provision of primary legislation, or
- (b) provision modifying any devolution enactment in primary legislation,

may not be made unless a draft of the instrument has been laid before and approved by a resolution of the Assembly."

Nodyn esboniadol

Gweler y datganiad ar gyfer gwelliant 25.

Gwelliant 27

Testun y gwelliant i gymal 53

Tudalen 43, llinell 3, hepgorer o “Parliament” hyd at ddiwedd llinell 7 a mewnosoder “or the Assembly, is subject to annulment in pursuance of a resolution of—

(a) either House of Parliament, and

(b) if it includes provision that would be within devolved competence or provision modifying a devolution enactment, the Assembly.”

Nodyn esboniadol

Gweler y datganiad ar gyfer gwelliant 25.

Gwelliant 28

Testun y gwelliant i gymal 53

Tudalen 43, llinell 7, mewnosoder ar y diwedd –

“() In this section “devolution enactment” means a provision contained in—

(a) the Government of Wales Act 2006 or an instrument made under or having effect by virtue of that Act;

(b) the Wales Act 2014 or an instrument made under or having effect by virtue of that Act.

() For the purposes of this section—

(a) “modifying” includes amending, repealing and revoking;

(b) “within devolved competence” is to be read in accordance with subsections (7) and (8) of section 58A, but no account is to be taken of the requirement to consult the appropriate Minister in paragraph 11(2) of Schedule 7B.”

Datganiad esboniadol yr Aelod

Gweler y datganiad ar gyfer gwelliant 25.

12. Cydgrynhoi

Ein barn ni a'r gwelliannau a awgrymir gennym

182. Credwn y gellid bod wedi lliniaru rhyw gymaint ar gymhlethdod y Bil pe byddai'r Bil wedi'i gydgrynhoi, fel bod modd cyfeirio at gyfansoddiad Cymru mewn un darn o ddeddfwriaeth.

183. Mae hyn yn unol â safbwyntiau'r Pwyllgor a'n rhagflaenodd. Argymhellodd y dylai ymrwymiad clir gael ei roi i gydgrynhoi'r ddeddfwriaeth yn y tymor seneddol presennol, ac os na wneir hynny, y dylai'r Bil gael ei ddiwygio i roi cymhwysedd i'r Cynulliad Cenedlaethol i gydgrynhoi yn y cyfryw fodd.¹⁰⁷

184. Cyflwynodd Plaid Cymru welliant a fyddai wedi caniatáu i'r Cynulliad Cenedlaethol gydgrynhoi yn Gymraeg a Saesneg, ddeddfwriaeth sy'n cynnwys y setliad cyfansoddiadol presennol ar gyfer Cymru. Ni chafodd ei alw gerbron yn ystod y cyfnod Pwyllgor. Fodd bynnag, yn ystod y ddadl dywedodd Llywodraeth y DU nad oedd y gwelliant yn angenrheidiol oherwydd mai'r setliad cyfansoddiadol ar gyfer Cymru yw *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* fel y'i diwygiwyd.^{108 109}

185. Yn wyneb natur gymhleth y setliad nid ydym yn credu bod dull Llywodraeth y DU o weithredu yn ddigonol a chredwn nad yw wedi ystyried safbwyntiau rhanddeiliaid, ymarferwyr a dinasyddion eraill a fydd yn gorfod defnyddio'r setliad yn rheolaidd.

186. Yng ngoleuni ystyfnigrwydd Llywodraeth y DU i wrthod cydgrynhoi setliad datganoli Cymru yn un darn awdurdodol o ddeddfwriaeth, rydym yn awgrymu gwelliant i roi'r pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol gydgrynhoi yn Gymraeg ac yn Saesneg y ddeddfwriaeth gyfansoddiadol sy'n effeithio ar Gymru. Ni fyddai hyn yn rhoi pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol ddiwygio'r ddeddfwriaeth, dim ond ei chydgrynhoi.

187. Mae'r dull a awgrymir gennym yn wahanol i'r hyn a awgrymwyd gan Blaid Cymru. Credwn y dylai fod yn ddarpariaeth sy'n sefyll ar ei phen ei hun yn hytrach nag un paragraff mewn Atodlen gymhleth, ac na ddylai fod dim yn y Bil yn ei gyfanrwydd i atal y Cynulliad Cenedlaethol rhag cydgrynhoi ein deddfwriaeth gyfansoddiadol. Byddai'r gwelliant a awgrymwn yn gyson â pharagraff 13 o'r Atodlen 7B arfaethedig ynghylch ailddatgan.

¹⁰⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Ddeddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU](#), Rhagfyr 2015, paragraffau 156 a 181

¹⁰⁸ Tŷ'r Cyffredin, 11 Gorffennaf 2016 Col [87]

¹⁰⁹ Mae rhai o ddarpariaethau Deddf Llywodraeth Cymru 1998 mewn grym o hyd.

GWELLIANT Y PWYLLGOR

Gwelliant 29

Testun y gwelliant i gymal 3

Tudalen 3, ar ôl llinell 18, mewnosoder—

“108B Consolidation

(1) Nothing in this Act prevents the Assembly restating (without modification) the provisions of any enactment that provide for the government of Wales.

(2) The Secretary of State may by regulations repeal the provisions of any enactment, other than an Act of the Assembly or subordinate legislation made under an Act of the Assembly, restated by the Assembly in accordance with subsection (1).

(3) The power to make regulations under subsection (2) is exercisable by statutory instrument.

(4) A statutory instrument containing regulations under subsection (2) may not be made unless a draft of the instrument has been laid before and approved by a resolution of each House of Parliament.”

Nodyn esboniadol

Byddai'r adran newydd hon yn caniatáu i'r Cynulliad Cenedlaethol gydgrynhoi'r statudau datganoli sy'n ymwneud â Chymru yn ei dwy iaith. Byddai hefyd yn caniatáu i'r Ysgrifennydd Gwladol ddiddymu'r ddeddfwriaeth ddatganoli wreiddiol a gynhwysir yn y cydgrynhoi gan ddefnyddio is-ddeddfwriaeth a fydd yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

13. Newid cyfansoddiadol yn y dyfodol

188. Fel y soniwyd yn yr adroddiad hwn, nid ydym o'r farn fod y Bil yn setliad parhaol a chadarn.

189. Awgrymodd yr Athro Thomas Glyn Watkin na fyddai'n para mwy na phedair neu bum mlynedd:

“Nid wyf yn gweld y setliad yma mewn unrhyw ffordd yn fwy parhaol na'r lleill. ...tan i ni gyrraedd y pwynt o gael ryw fath o awdurdodaeth arbennig ar gyfer Cymru, nid wyf yn credu bydd y broses o ddatganoli wedi dod i ben. Ond, eto, rwy'n teimlo bod y modd y mae'r materion sy'n cael eu cadw'n ôl yn cael eu delio â nhw yn y Bil yma eto yn rhywbeth sydd yn sefyllfa dros dro, nid yn sefyllfa parhaol mewn unrhyw ffordd. Efallai bydd e'n tawelu pethau am gyfnod, ond nid wyf yn ei weld e'n parhau am fwy na pedair, pum mlynedd.”¹¹⁰

190. Rydym yn cytuno â hyn. Nid ydym o'r farn bod y model cadw pwerau arfaethedig o gymhwysedd deddfwriaethol yn glir, yn gydlynol ac yn ymarferol, nac yn darparu fframwaith cryf i alluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu o'i fewn. O ganlyniad, rydym o'r farn y bydd angen i ddeddfwyr Senedd y DU a'r Cynulliad Cenedlaethol ddychwelyd at y materion hyn yn fuan.

191. Gellid bod wedi osgoi dadl arall yn y dyfodol ar yr egwyddorion sy'n sail i'r setliad cyfansoddiadol pe byddai Llywodraeth y DU wedi gwneud ei gwaith yn fwy agored a thryloyw; wedi ymwneud yn fwy parod â Llywodraeth Cymru yn gynt yn y broses; ac wedi gwrandao'n well ar safbwyntiau ymarferwyr sydd â phrofiad o ddefnyddio'r setliad datganoli. Mynegodd y Pwyllgor a'n rhagflaenodd hefyd bryderon am y broses a ddilynwyd wrth lunio'r Bil drafft.¹¹¹

192. Mae rhoi setliad parhaol, cadarn ac ymarferol ar waith yn hanfodol i ddiwylledd cyfansoddiadol y DU yn ogystal â Chymru. Ond heblaw hynny, mae setliad cyfansoddiadol cadarn yn sail ar gyfer gwneud polisi a deddfwriaeth dda 'Gwnaed yng Nghymru', ac yn gyfrwng ar gyfer sicrhau newidiadau cadarnhaol i fywydau dinasyddion Cymru. I'r gwrthwyneb, mae setliad cyfansoddiadol gwan neu amhriodol yn tansellio gallu llywodraeth a etholwyd yn ddemocrataidd ac Aelodau'r Cynulliad yng Nghymru i gyflawni canlyniadau cadarnhaol i bobl Cymru.

193. Credwn yn gryf fod y broses o lunio'r Bil a'i ddatblygu a'r broses o graffu arno wedi bod yn ddiffygiol. I fod yn llwyddiant, mae diwygio cyfansoddiadol, wrth natur, yn golygu bod angen i'r weithrediaeth a changhennau deddfwriaethol a chraffu y ddwy lywodraeth a'r ddau senedd ymwneud yn llawn ac yn agored â'i gilydd. Mae hyn yn adeiladu consensws ar draws pleidiau gwleidyddol, ac yn ehangach, gan fod yn sail i setliad parhaol. Yn lle hynny, mae'r Bil wedi'i nodweddu gan broses sy'n cael ei gyrru gan Whitehall a rheolaeth lem Llywodraeth y DU, sydd wedi cau'r drws ar unrhyw feirniadaeth – adeiladol neu fel arall – a fyddai wedi helpu i wella'r Bil, ac mae wedi colli'r cyfle i gael cefnogaeth ehangach i hyn fel setliad parhaol.

194. Ni ellir caniatáu i hyn ddigwydd eto ar Fil o'r fath bwysigrwydd cyfansoddiadol. Mae pobl, senedd a llywodraeth Cymru wedi cael eu trin, i raddau amrywiol, yn eilaidd mewn mater o ddiwygio cyfansoddiadol sylweddol sy'n effeithio arnynt yn uniongyrchol. At hynny, nid yw'n adlewyrchu'r arferion gorau a welwyd yn y Biliau blaenorol a oedd yn effeithio ar y modd y caiff Cymru ei llywodraethu, lle bu ymgysylltu ehangach, ac nid yw'n adlewyrchu'r cyd-barch a'r ymgysylltiad y byddem yn ei ddisgwyl rhwng llywodraethau a seneddau Cymru a San Steffan.

¹¹⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 22 Mehefin 2016, Cofnod y Trafodion [91]

¹¹¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Fil Cymru drafft Llywodraeth y DU](#), Rhagfyr 2015, paragraffau 11-19 ac 173-174

195. Fel y soniwyd ym mharagraff 55, bydd penderfyniad y DU i adael yr Undeb Ewropeaidd yn effeithio ar allu'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud cyfreithiau. Bydd datgymhwyso cyfraith yr UE o gyfraith Cymru yn dasg enfawr, ac fe fydd hynny, mae'n debyg, yn cael ei wneud drwy ddeddfwriaeth gyfansoddiadol a fydd yn effeithio ar y DU gyfan. Bydd yn hanfodol fod y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yn cael cyfle i ymwneud â'r gwaith o ddatblygu'r ddeddfwriaeth a chraffu arni.

196. Credwn fod angen dull newydd o ystyried Biliau cyfansoddiadol sy'n effeithio ar y Cynulliad Cenedlaethol, a ddatblygwyd rhwng y Cynulliad a Senedd y DU, a rhwng y llywodraethau perthnasol. Gallai dull gweithredu o'r fath gynnwys:

- gwaith rhynglywodraethol ar ddatblygu polisi a drafftio Biliau;
- bod holl bwyllgorau perthnasol y Cynulliad a Senedd y DU yn ystyried y Biliau cyfansoddiadol naill ai gyda'i gilydd neu mewn sesiynau ar y cyd; ac
- fel y bo'n briodol, bod Gweinidogion y Goron, yr Ysgrifennydd Gwladol a Phrif Weinidog Cymru yn ymddangos yn gyhoeddus gerbron yr holl bwyllgorau seneddol perthnasol.

197. Byddai dull cytûn o gydweithredu rhwng dau gorff seneddol: rhwng y Cynulliad Cenedlaethol a'i bwyllgorau a'r Senedd a'i ddau Dŷ a'i bwyllgorau - yn hanfodol i ddull gweithredu o'r fath.

198. Rydym yn argymhell datblygu ffyrdd newydd o weithio gyda'n gilydd fel mater o frys, a hynny'n ddelfrydol cyn i ddeddfwriaeth gyfansoddiadol bwysig arall gael ei dwyn ymlaen. Mae ein Pwyllgor yn barod i gyfrannu at y gwaith hwn.

Atodiad 1 - Rhestr o'r sesiynau tystiolaeth lafar

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. [Gellir gweld trawsgriafiadau o'r sesiynau tystiolaeth lafar](#) ar wefan y Pwyllgor.

| Dyddiad | Enw / Sefydliad |
|-------------------|--|
| 22 Mehefin 2016 | Yr Athro Thomas Glyn Watkin, Athro Emeritws y Gyfraith |
| 30 Mehefin 2016 | Emyr Lewis, Blake Morgan Solicitors, David Hughes, 30 Park Place Yr Athro Rick Rawlings, Coleg Prifysgol Llundain Yr Athro Laura McAllister, Prifysgol Lerpwl Dr Diana Stirbu, Prifysgol Fetropolitan Llundain |
| 4 Gorffennaf 2016 | Y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, Prif Weinidog Cymru Hugh Rawlings - Llywodraeth Cymru |
| 6 Gorffennaf 2016 | Elin Jones AC, Llywydd Adrian Crompton, Comisiwn y Cynulliad Elisabeth Jones, Comisiwn y Cynulliad |

Atodiad 2 - Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd yr unigolion a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Gellir gweld holl dystiolaeth ysgrifenedig, a'r ohebiaeth y cyfeirir ati yn yr adroddiad hwn, yn llawn ar dudalennau gwe'r

Pwyllgor:

| Sefydliad | Cyfeirnod |
|--|-----------|
| TUC Cymru | WB 1 |
| Archwilydd Cyffredinol Cymru | WB 2 |
| Comisiynydd y Gymraeg – 7 Gorffennaf 2016 | WB 3a |
| Comisiynydd y Gymraeg – 14 Gorffennaf 2016 | WB 3b |
| Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid | WB 4 |
| Cytûn – 15 Awst 2016 | WB 5a |
| Cytûn – 23 Medi 2016 | WB 5b |
| Y Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol yng Nghymru | WB 6 |
| Cadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau | WB 7 |
| Cadeirydd Pwyllgor yr Economi, Seilwaith a Sgiliau | WB 8 |
| Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru | WB 9 |
| Gweithgor Morol Cyswllt Amgylchedd Cymru | WB 10 |
| Prifysgolion Cymru | WB11 |
| Cadeirydd y Pwyllgor Diwylliant, y Gymraeg a Chyfathrebu | WB 12 |
| Cadeirydd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg | WB13 |
| Cadeirydd y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig | WB14 |
| Cadeirydd y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon | WB15 |
| Cymdeithas Ddysgedig Cymru | WB16 |