

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a
Deddfwriaethol

**Adroddiad ar Fil Cymru Drafft
Llywodraeth y DU**

Rhagfyr 2015

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



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 ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

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

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 2015

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.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a
Deddfwriaethol

Adroddiad ar Fil Cymru Drafft
Llywodraeth y DU

Rhagfyr 2015

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales



Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2011, a'i gylch gwaith yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21.2 a 21.3, ac i ystyried unrhyw faterion eraill yn ymwneud â deddfwriaeth a gyfeirir ato gan y Pwyllgor Busnes.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



David Melding (Cadeirydd)
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru



Alun Davies
Llafur Cymru
Blaenau Gwent



Suzy Davies
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru



William Powell
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru



Dafydd Elis-Thomas
Plaid Cymru
Dwyfor Meirionnydd

Cynnwys

1. Cylch gorchwyl a dull gweithredu	7
Y cefndir	7
Cylch gorchwyl.....	7
Dull gweithredu'r ymchwiliad hwn	8
2. Cyflwyniad	9
Y broses.....	9
Datblygu'r Bil drafft.....	9
Effaith y broses o ddatblygu'r Bil drafft.....	11
Ffactorau eraill sy'n llywio'r Bil	12
Yr amserlen ar gyfer ystyried y Bil drafft	13
Ymatebion cyffredinol i'r Bil.....	15
Darpariaethau sy'n ymwneud ag etholiadau a chyfundrefn fewnol y Cynulliad	16
Meysydd newydd o gyfrifoldeb	16
Setliad clir a pharhaus?.....	17
Pwysigrwydd eglurder	18
Heriau cyfreithiol	19
Ystyriaeth y Cynulliad.....	19
3. Cymalau penodol a materion i'w hystyried	20
Cymal 3 - Cymhwysedd deddfwriaethol	20
Awdurdodaeth sengl Cymru a Lloegr	20
Ein barn ni	23
Y profion angenrheidrwydd ac addasu cyfraith breifat a throstedd	23
Ein barn ni	28
Cydsyniadau Gweinidog y Goron	29
Ein barn ni	32
Cymalau cadw a chyfyngiadau cyffredinol a phenodol.....	33
Ein barn ni	37
Cymal 30 - Darpariaeth ganlyniadol.....	38

Materion ariannol	38
4. Bil wedi'i Gydgrynhoi	41
Materion i'w hystyried	41
Ein barn ni	42
5. Barn gyffredinol	43
Casgliadau	46
Atodiad 1 – Digwyddiad Rhanddeiliaid, 25 Medi 2015 - Rhestr o'r rhai a oedd yn bresennol.....	48
Atodiad 2 – Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig.....	49
Atodiad 3 – Rhestr o'r sesiynau tystiolaeth lafar.....	51
Atodiad 4 – Gweithdy Rhanddeiliaid, 13 Tachwedd 2015 – Rhestr o'r rhai a oedd yn bresennol.....	52

1. Cylch gorchwyl a dull gweithredu

Y cefndir

1. Cyhoeddwyd Bil Cymru drafft (“y Bil drafft”) gan Lywodraeth y DU ar 20 Hydref 2015. Fe wnaethom gytuno i gynnal yr ymchwiliad hwn i sicrhau bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cael y cyfle i gyfrannu at y gwaith craffu cyn deddfu ar y Bil. Dywedodd Llywodraeth y DU fod y Bil drafft yn “nodi’n fanwl sut y mae’r Llywodraeth yn bwriadu gweithredu ymrwymadau Dydd Gŵyl Dewi er mwyn creu setliad datganoli cryfach, cliriach a thecach i Gymru a fydd yn sefyll prawf amser.”¹

Cylch gorchwyl

2. Yn benodol, fe wnaethom ystyried:

- y graddau y mae'r model cadw pwerau arfaethedig o gymhwysedd deddfwriaethol yn glir, yn gydlynol ac yn ymarferol, ac yn darparu fframwaith cryf i alluogi'r Cynulliad i ddeddfu o'i fewn;
- y profion ar gyfer penderfynu ar gymhwysedd fel y nodir yn adran 3 ac Atodlenni 1 a 2 i'r Bil drafft;
- y graddau y mae'r fframwaith newydd arfaethedig yn newid ehangder cymhwysedd y Cynulliad i ddeddfu;
- y pwerau deddfwriaethol arfaethedig sydd ar gael mewn meysydd pwnc penodol o ganlyniad i Atodlenni 1 a 2 i'r Bil drafft;
- y cynigion i'r Cynulliad gael pwerau dros ei weithrediad (er enghraifft, mewn cysylltiad â'i enw, nifer yr Aelodau Cynulliad a phwerau etholiadol ar gyfer y Cynulliad);
- y pwerau ychwanegol i'w rhoi i Weinidogion Cymru, yn enwedig i wneud is-ddeddfwriaeth;
- y cynigion a gynhwysir mewn perthynas â pharhauster y Cynulliad a Llywodraeth Cymru;
- y cynigion a gynhwysir mewn perthynas â'r confensiwn ynghylch Senedd y DU yn deddfu ar faterion datganoledig;
- goblygiadau'r Bil drafft ar gyfer cyfansoddiad y Deyrnas Unedig;

¹ Swyddfa Cymru, *Bil Cymru drafft*, Cm 9144, Hydref 2015, [Rhagair](#)

- unrhyw fater arall sy'n ymwneud â'r pwerau deddfwriaethol sydd eu hangen ar y Cynulliad i ddeddfu'n effeithiol.

Dull gweithredu'r ymchwiliad hwn

3. Ar 25 Medi 2015 cynhaliwyd digwyddiad gennym i helpu rhanddeiliaid i baratoi ar gyfer cyhoeddi'r Bil drafft a chynorthwyo'r dasg o gyflwyno tystiolaeth. Rhestrir y sawl a oedd yn bresennol yn Atodiad 1.
4. Ar ôl cyhoeddi'r Bil drafft cyhoeddwyd galwad am dystiolaeth gennym er mwyn cael safbwyntiau ar sail ein cylch gorchwyl. Cynhaliwyd yr ymarfer ymgynghori rhwng 23 Hydref 2015 a 20 Tachwedd 2015. Mae rhestr o bawb a ymatebodd yn Atodiad 2. Mae rhagor o fanylion am yr ymgynghoriad a'r ymatebion ar [dudalennau'r Pwyllgor](#) ar wefan y Cynulliad.
5. Cynhaliodd y Pwyllgor sesiynau tystiolaeth lafar ym mis Tachwedd 2015. Mae'r manylion yn Atodiad 3.
6. Cynhaliwyd sesiwn dystiolaeth gennym ar yr un adeg gyda Phwyllgor Dethol ar Faterion Cymreig Tŷ'r Cyffredin ar 9 Tachwedd 2015.
7. Aethom ati i gynnal ail ddigwyddiad i randdeiliaid ar 13 Tachwedd 2015 gyda'r nod o holi eu barn ar y Bil drafft, gyda'r rhanddeiliaid yn cynnwys cynrychiolwyr y proffesiwn cyfreithiol yng Nghymru. Mae rhestr o'r sawl a oedd yn bresennol yn Atodiad 4.
8. Rydym yn ddiolchgar iawn i bawb a gyfrannodd at ein gwaith.
9. Ar 25 Tachwedd 2015, penderfynodd y Pwyllgor Busnes gynnal trafodaeth ar y Bil drafft ar 13 Ionawr 2016. Mae'r ddogfen hon wedi'i pharatoi i lywio'r drafodaeth honno.

2. Cyflwyniad

10. Mae Ysgrifennydd Gwladol Cymru ("yr Ysgrifennydd Gwladol") wedi bod yn glir iawn ei fod yn dymuno i'r Bil fod yn setliad sy'n para ac mae'r amcan hwn wedi derbyn cefnogaeth eang. Rydym wedi ystyried a yw'r Bil drafft yn bodloni nod yr Ysgrifennydd Gwladol o "setliad datganoli cryfach, cliriach a thecach i Gymru a fydd yn sefyll prawf amser."²

Y broses

Datblygu'r Bil drafft

11. Lluniwyd y Bil drafft yn sgil penderfyniad Llywodraeth y DU ar y pryd i geisio consensws gwleidyddol mewn perthynas â'r argymhelliad a wnaed gan adroddiad Silk II³ ac ar ôl y refferendwm ar annibyniaeth yn yr Alban. Yn ogystal ag edrych ar argymhellion Silk II, edrychodd "Proses Dydd Gŵyl Dewi" hefyd a oedd unrhyw gonsensws gwleidyddol i gymhwyso i Gymru elfennau o gynigion Comisiwn Smith ar gyfer yr Alban.⁴

12. Yn dilyn y trafodaethau gwleidyddol hyn, cyhoeddodd yr Ysgrifennydd Gwladol Bapur Gorchymyn *Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru*⁵ ("*Pwerau at Bwrpas*") a oedd yn amlinellu'r meysydd lle cafwyd consensws gwleidyddol. Mae'r Bil drafft wedi'i seilio ar y meysydd a amlinellir yn *Pwerau at Bwrpas*.⁶

13. Un o'r meysydd cytundeb allweddol oedd y dylid newid o'r model datganoli presennol, sy'n seiliedig ar roi pwerau, i fodel cadw pwerau'n ôl fel sydd yn yr Alban a Gogledd Iwerddon.

14. Ym mis Mehefin 2015, ystyriwyd *Pwerau at Bwrpas* gennym a chlywsom dystiolaeth gan banel o arbenigwyr (yr Athro Thomas Glyn Watkin, Emyr Lewis ac Adam Tomkins), y Llywydd a'r Prif Weinidog. Cyhoeddwyd adroddiad cryno cyn cyhoeddi Bil Cymru drafft. Argymhellwyd gennym y

² *Bil Cymru drafft*, Cm 9144, Hydref 2015, [Rhagair](#)

³ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, [Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru](#), Mawrth 2014

⁴ *Bil Cymru drafft*, Cm 9144, [Nodiadau Esboniadol](#), paragraff 6

⁵ Swyddfa Cymru, [Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru](#), Chwefror 2015

⁶ *Bil Cymru drafft*, Cm 9144, [Nodiadau Esboniadol](#), paragraff 7

dylid cadw at yr egwyddor o sybsidiaredd wrth lunio'r Bil drafft, gydag eglurder, symlrwydd ac ymarferoldeb yn egwyddorion craidd eraill.⁷

15. Wrth ddatblygu'r Bil drafft, dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol wrthym ei fod wedi gofyn i bob adran yn Whitehall lunio rhestr o'r meysydd a oedd, yn eu barn hwy, wedi'u cadw:

"In terms of the specifics of the reservations, it was an iterative process right across Whitehall; the first time, actually, that every single Government department across Whitehall has been engaged in an exercise thinking about devolution in a structured and coherent way. The request that we put out to our colleagues in Whitehall was, 'What is your interpretation of the current devolution boundary in your departmental areas given the existing legislation?' Now, some of information we had back—I took a decision to push back on them, saying, 'Do you really think that's reserved? So, there was a bit of, you know, to-ing and fro-ing. So, the list that has been arrived at is not a fresh draft list, it has been worked through a bit, but I accept that there's probably quite a lot of scope for looking at that again and simplifying it..."⁸

16. Gan barhau â'r gwaith hwn, rhannodd yr Ysgrifennydd Gwladol elfennau o'r Bil drafft dros yr haf gyda'r Llywydd a'r Prif Weinidog, ac yna parhaodd y trafodaethau mewn perthynas â'r cymalau penodol hynny o'r Bil.

17. Dywedodd y Prif Weinidog y byddai Llywodraeth Cymru:

"would have been happy to have been involved in that process at the beginning".⁹

18. Tynnodd sylw at y ffaith fod gan Lywodraeth Cymru fwy o staff, adnoddau a chapasiti cyfreithiol na Swyddfa Cymru.¹⁰

19. Dywedodd y Prif Weinidog ei fod wedi bod yn bryderus iawn pan welodd elfennau'r Bil drafft am y tro cyntaf a'i fod wedi cynnig y cyfle i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud "datganiad ar y cyd" yn oedi cyhoeddi'r Bil

⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Cynigion Llywodraeth y DU ar gyfer datganoli pellach i Gymru](#), Gorffennaf 2015

⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [29], 23 Tachwedd 2015

⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [215], 16 Tachwedd 2015

¹⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [215], 16 Tachwedd 2015

drafft er mwyn cael mwy o amser i weithio drwy rywfaint o'r meysydd a oedd yn achosi pryder i Lywodraeth Cymru.¹¹

Effaith y broses o ddatblygu'r Bil drafft

20. Mae'r broses a ddisgrifir uchod wedi'i nodi gan nifer o dystion fel ffactor pwysig sy'n dylanwadu ar gynnwys y Bil drafft, yn enwedig mewn perthynas â'i gymhlethdod a'r rhestr hir o gymalau cadw.

21. Tynnodd tystion sylw at ddau faes lle'r oedd gwendidau posibl yn y broses:

- yr angen am gonsensws gwleidyddol yn ystod y trafodaethau Dydd Gŵyl Dewi;¹² a
- faint o bŵer a roddir i adrannau unigol yn Whitehall i sbarduno'r drafodaeth am yr amheuan.¹³

22. Gan edrych ar y maes cyntaf, disgrifiodd tystion, gan gynnwys yr Athro Richard Wyn Jones, broses wleidyddol a oedd yn rhoi blaenoriaeth i gonsensws uwchlaw sicrhau dull cydlynol, rhesymegol:

"Rwy'n meddwl bod y broses sydd wedi arwain at y Bil drafft wedi creu'r amwysedd rydym ni rŵan yn delio efo...

...Nid oedd rhaid i'r pleidiau egluro pam roedden nhw yn cymryd y safbwynt yna. Nid oedd rhaid i'r pleidiau egluro sut roedd yr hyn roeddwn nhw'n ei awgrymu yn mynd i arwain at setliad a oedd yn ymddangos yn barhaol, a oedd yn eglur, ac ati. Lowest common denominator oedd hi. Consensws yn hytrach na rhywbeth synhwyrol oedd nod y broses."¹⁴

23. O ran yr ail faes gwendid, rydym yn rhannu'r pryderon am natur y broses ar ôl cyhoeddi *Pwerau at Bwrpas* a'r ffaith ei bod yn ymddangos ei fod wedi'i gyrru i raddau helaeth gan adrannau Whitehall. Credwn nad yw dull a roddodd benrhyddid i adrannau unigol Whitehall i bob pwrpas i gymryd y cam cyntaf wrth ddiffinio'r setliad datganoli wedi helpu'r sefyllfa.

¹¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [215], 16 Tachwedd 2015

¹² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [173], 9 Tachwedd 2015

¹³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [170], 16 Tachwedd 2015

¹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [172-173], 9 Tachwedd 2015

Mae gan adrannau Whitehall lefelau amrywiol o wybodaeth a dealltwriaeth o ddatganoli yng Nghymru. Credwn fod hyn wedi cyfrannu at fethiant dilynol y consensws yn y broses hon. Mae wedi llunio, yn rhannol beth bynnag, Fil drafft sydd wedi'i wneud *ar gyfer* Cymru yn hytrach nag un wedi'i wneud *gyda* Chymru.

24. Effeithiwyd ar y farn hon gan y ffaith nad ydym wedi gallu cymryd tystiolaeth gan Wasanaeth Sifil y DU ar y mater hwn. Gwahoddwyd uwch swyddog yn Swyddfa'r Cabinet gennym i roi tystiolaeth i ni mewn sesiwn ar ddechrau mis Tachwedd,¹⁵ ond ni dderbyniwyd unrhyw ymateb i'n gwahoddiad, sy'n destun gofid mawr i ni.

25. Credwn y byddai dull "gwnaed gyda Chymru" gyda chydweithio ledled adrannau Llywodraeth y DU a'r prif gyfranogwyr yng Nghymru yn helpu i adfer y consensws a sicrhau Bil y byddai San Steffan a Chymru yn fodlon gydag ef. Dyma ddull sydd ei angen ar gyfer datblygu cyfansoddiadol ac fe'i crybwyllwyd ym Mhroses Dydd Gŵyl Dewi.

Ffactorau eraill sy'n llywio'r Bil

26. Wrth geisio deall hyd a lled y Bil drafft, rydym wedi ystyried ffactorau dylanwadol allweddol eraill.

27. Un ffactor o'r fath yw awdurdodaeth gyfreithiol sengl Cymru a Lloegr. Roedd yr Ysgrifennydd Gwladol yn glir bod y Bil wedi'i lywio gan yr angen i roi model cadw pwerau ar waith yn awdurdodaeth gyfreithiol sengl Cymru a Lloegr.¹⁶ Rydym yn trafod awdurdodaeth ymhellach ym Mhennod 3 yr adroddiad hwn.

28. Dylanwad arall oedd atgyfeirio Biliau'r Cynulliad at y Goruchaf Lys dair gwaith ers refferendwm 2011 pan gafodd y Cynulliad bwerau i wneud deddfwriaeth sylfaenol.¹⁷ Dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol wrthym fod yr atgyfeiriadau a'r dyfarniadau hyn wedi cyfrannu at y penderfyniad i newid i fodel cadw pwerau:

¹⁵ Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 7 Hydref 2015

¹⁶ DWB 18 – Ysgrifennydd Gwladol Cymru

¹⁷ Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru), Bil Sector Amaethyddol (Cymru) a'r Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru).

“... one of the early decisions I took was to move to a reserved powers model precisely because of some of the Supreme Court judgments.”¹⁸

29. Yn benodol, rhoddodd y dyfarniad ar y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) ddehongliad cyffredinol iawn o’r setliad datganoli fel y nodir ef yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006*. Mae’r dystiolaeth a gawsom gan arbenigwyr cyfreithiol amrywiol yn awgrymu bod y Bil drafft fel y mae wedi’i ddrafftio ar hyn o bryd yn gam yn ôl ar ddyfarniadau’r Goruchaf Lys.¹⁹ Rydym yn cydnabod, yn amlwg, bod gan y Senedd yr uchelfr faint hon.

30. Fodd bynnag, rydym yn nodi na fynegwyd hyn erioed yn gyhoeddus fel ffactor i newid tuag at fodel cadw pwerau. Pe bai hynny wedi digwydd, mae’n debyg na fyddem wedi gweld lefel y consensws a oedd i’w chael yn rhan gynnar y broses. Mae llawer o’r anghytgord sy’n gysylltiedig â’r drafodaeth ar y Bil drafft yn deillio o wahanol ymatebion i ddyfarniadau’r Goruchaf Lys.

Yr amserlen ar gyfer ystyried y Bil drafft

31. Yn dilyn y broses o ddatblygu’r Bil drafft, clywsom neges glir gan gymdeithas ddinesig²⁰ am yr amserlen ar gyfer ystyried y Bil drafft cyn cyflwyno’r Bil yn 2016. Dywedodd yr Athro Richard Wyn Jones:

“...yr amserlen sydd wedi cael ei gosod ar y broses yma yn ei gwneud hi’n anodd iawn, iawn i gyrff cymdeithas sifig fel prifysgolion ymateb yn synhwyrol i’r hyn sy’n mynd ymlaen. Mae’r amserlenni mor heriol.”²¹

32. Dywedodd hefyd fod yr amserlen i bob diben yn golygu bod y drafodaeth am gynnwys y Bil yn cael ei gadael i’r ddwy lywodraeth:

“Os ydym ni’n dymuno bod y drafodaeth hwn yn symud y tu hwnt i fod yn ddadl rhwng llywodraethau, mae’n rhaid oedi’r broses, achos, mewn cyd-destun lle mae gennym ni rywbeth sydd mor astrus o

¹⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [16], 23 Tachwedd 2015

¹⁹ DBW 1 – Thomas Glyn Watkin DWB3 – Keith Bush QC, DBW 16 – YourLegalEyes

²⁰ DWB 15 – Laura McAllister a Diana Stirbu, DWB 19 – Chwarae Teg, DWB 32 – Cymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru a gweithdy’r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cryfhau Bil Cymru drafft, 13 Tachwedd 2015

²¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [178], 9 Tachwedd 2015

gymhleth ac mae'r amserlen mor fyr, dim ond llywodraethau sy'n gallu bod yn rhan o'r drafodaeth honno."²²

33. Pwysleisiodd yr Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu ei bod yn annhebygol iawn y byddai datrysiadau cyfansoddiadol clir, strategol yn narpariaethau'r Bil yn deillio o'r broses graffu, gan bwysleisio bod yr amser cyfyngedig a oedd ar gael ar gyfer craffu cyn deddfu yn ffactor yn hyn o beth.²³

34. Rydym yn nodi barn yr Ysgrifennydd Gwladol mai dechrau'r broses yw cyhoeddi'r Bil drafft a bod digon o amser o hyd i gymdeithas ddinesig gyfrannu at y ddeddfwriaeth ddrafft:

"I don't think the timetable is particularly tight. There's already been quite a long gestation period leading up to the publication of the draft Bill ... I think there's bags and bags of time available for changes to be made if they improve on the draft that we have in front of us."²⁴

35. Rydym yn derbyn mai dechrau'r broses yw hon, ond unwaith y bydd Bil wedi'i gyflwyno yn Senedd y DU, mae'n mynd yn anoddach ymgysylltu'n ehangach â'r cyhoedd ac i gymdeithas ddinesig ddylanwadu ar newidiadau sylweddol ac effeithio arnynt. O ystyried nad yw pobl yng Nghymru wedi cael llawer o amser i ystyried cymhlethdodau'r Bil drafft, mae hwn yn fater y gallai'r Ysgrifennydd Gwladol fod am fyfyrno arno ymhellach.

36. Mae'r Ysgrifennydd Gwladol hefyd wedi dweud os nad yw'r slot seneddol a drefnwyd ar gyfer y Bil yn cael ei ddefnyddio, bod perygl na fydd modd dod o hyd i slot arall.²⁵ Nid ydym yn credu y dylai darn sylweddol o ddeddfwriaeth gyfansoddiadol gael ei gyfaddawdu, a hynny er mwyn bodloni slot seneddol penodol. Oherwydd ei fod yn ddarn o ddeddfwriaeth gyfansoddiadol, awgrymodd un rhanddeiliad y dylid dod o hyd i gyfle i sicrhau mwy o amser seneddol, os mai'r farn oedd bod angen hynny.²⁶ Rydym yn cytuno â hyn.

²² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [183], 9 Tachwedd 2015

²³ DBW 15 - Yr Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu

²⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [6], 23 Tachwedd 2015

²⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [124], 23 Tachwedd 2015

²⁶ Gweithdy'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol: Cryfhau Bil Cymru drafft, 13 Tachwedd 2015

37. Rydym hefyd yn cydnabod barn Richard Wyn Jones y byddai peth o'r pwysau gwleidyddol yn y drafodaeth yn cael ei ysgafnhau ar ôl etholiadau'r Cynulliad ym mis Mai 2016.²⁷

38. Mae'r Llywydd wedi awgrymu opisyddau ar gyfer diwygio'r Bil drafft²⁸ a phan ofynnwyd i'r Ysgrifennydd Gwladol am safbwynt cychwynnol arnynt, dywedodd:

"I've had a quick read through; I'm not in a position to give a definitive view right now, but what I would say is that what we won't be doing, I think, is changing the wording of things to such an extent that you end up making some of the principles meaningless. The principles that I was describing earlier about clarity, about a clear understanding of the separation of powers between what the UK Government's responsible for, what the Welsh Government's responsible for..."²⁹

39. Credwn y byddai wedi bod yn ddefnyddiol pe bai'r Ysgrifennydd Gwladol wedi gallu ymateb yn llawnach i'r diwygiadau a awgrymodd y Llywydd. Mae hyn yn dangos pam y byddai wedi bod yn well caniatáu mwy o amser i ystyried Bil drafft o'r fath bwysigrwydd cyfansoddiadol sylfaenol.

Ymatebion cyffredinol i'r Bil

40. Nodwedd drawiadol o'r dystiolaeth a ddaeth i law gan wahanol randdeiliaid amrywiol yw ei chysondeb o ran y meysydd hynny o'r Bil drafft a groesewir a'r meysydd hynny lle mae pryder difrifol wedi'i fynegi.

41. Rydym yn nodi ac yn croesawu naws yr Ysgrifennydd Gwladol a pha mor agored yw i weld newidiadau sylweddol yn cael eu gwneud i'r Bil drafft:

"I do expect the final piece of legislation that gets Royal assent to be significantly different from the draft..."³⁰

²⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [214], 9 Tachwedd 2015

²⁸ DWB 5 – Y Llywydd

²⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [132], 23 Tachwedd 2015

³⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [7], 23 Tachwedd 2015

Darpariaethau sy'n ymwneud ag etholiadau a chyfundrefn fewnol y Cynulliad

42. Cafwyd unfrydedd ymysg yr ymgynghorion o ran elfennau cadarnhaol y Bil; yn enwedig adrannau 4 i 6 (darpariaethau am etholiadau) ac adrannau 19, 23 a 24 (darpariaethau am gyfundrefn fewnol y Cynulliad). Dywedodd yr Athro Roger Scully wrthym:

“My own view is that, certainly, the detailed provisions on National Assembly elections, including the super-majority requirement, are sensible and coherent; they certainly allow for significant flexibility.”³¹

43. Roedd y safbwynt cyffredinol hwn ar etholiadau yn cael ei gefnogi gan randdeiliaid eraill fel Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru,³² Cymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru³³ a'r Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu.³⁴

44. Roedd y Llywydd yn croesawu'n fras y newidiadau sy'n ymwneud â threfniadau mewnol y Cynulliad, ond tynnodd sylw at y ffaith bod nifer o feysydd y teimlai ddylai gael eu datblygu ymhellach yn ei barn hi a/neu eu hesbonio.³⁵ Gobeithiwn fod yr Ysgrifennydd Gwladol yn ystyried y rhain yn ofalus wrth baratoi'r Bil i'w gyflwyno.

Meysydd newydd o gyfrifoldeb

45. Cafwyd croeso cyffredinol hefyd i feysydd newydd eraill sy'n cael eu datganoli i'r Cynulliad.³⁶ Fodd bynnag, rydym yn nodi bod pryderon wedi'u mynegi am rai o'r manylion, megis:

- dywedodd Dŵr Cymru wrthym fod Cymal 7 (Ymyrraeth rhag effaith niweidiol ddifrifol ar y gwasanaethau carthffosiaeth ac ati) yn creu rhywfaint o ansicrwydd digroeso posibl i'w busnes ac argymhellodd y dylid ailystyried ei gynnwys.³⁷
- dywedodd y Prif Weinidog fod datganoli'r swyddogaethau gweithrediaeth newydd mewn perthynas â phorthladdoedd Cymru yn

³¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [219], 9 Tachwedd 2015

³² DWB26 – Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru

³³ DWB 32 – Cymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru

³⁴ DBW 15 – Yr Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu

³⁵ DWB 5 – Y Llywydd

³⁶ DWB 10 – Cadeirydd y Pwyllgor Menter a Busnes, DWB 12 – Cadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, DWB 15 – Yr Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu, DWB 17 – Esgobion yr Eglwys yng Nghymru a DWB 21 – Cyswllt Amgylchedd Cymru

³⁷ DWB33 – Dŵr Cymru

amodol ar gynnwys cymal cadw ar gyfer porthladdoedd ymddiriedolaeth penodol (cymalau 13 a 14). Os oes gan borthladd ymddiriedolaeth drosiant uwch na throthwy penodol, Llywodraeth y DU sy'n gyfrifol. Roedd y Prif Weinidog yn ystyried hyn fel cymhelliant i borthladdoedd beidio â datblygu;³⁸

- Credai'r Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol yng Nghymru y dylid cael gwared ar y terfyn 350MW (cymal 17) ac y dylai pob penderfyniad am ynni gael ei ddatganoli i Lywodraeth Cymru gan y byddai'n hwyluso'r gallu i ddarparu strategaeth ynni adnewyddadwy gynhwysfawr yng Nghymru ac y byddai'n dod â Chymru yn gyson â'r Alban a Gogledd Iwerddon.³⁹

46. Gobeithiwn fod yr Ysgrifennydd Gwladol yn rhoi ystyriaeth o ddifrif i'r pryderon yma ac eraill a fynegwyd yn y dystiolaeth a ddaeth i law ac y bydd yn gweithio gyda Llywodraeth Cymru ac eraill i ddatrys y materion sy'n ymwneud â'r meysydd pwerau newydd cyn cyflwyno'r Bil.

Setliad clir a pharhaus?

47. Gan roi'r meysydd cadarnhaol hyn o'r neilltu, yr ymateb llethol i'n galwad am dystiolaeth ar y Bil drafft yw nad yw'n bodloni nodau'r Ysgrifennydd Gwladol o greu "setliad datganoli cryfach, cliriach a thecach i Gymru a fydd yn sefyll prawf amser".⁴⁰

48. Rydym wedi derbyn tystiolaeth glir ac eglur gan randdeiliaid amrywiol o bob rhan o'r gymdeithas ddinesig sydd wedi mynegi eu pryderon am rannau o bensaernïaeth sylfaenol y Bil, a'r rhestr hirfaith o gymalau cadw. Mae'r mwyafrif llethol o'n hymgyngoreion a thystion wedi mynegi pryderon difrifol am gymhlethdod y Bil drafft.

49. Gobeithiwn y bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn manteisio ar y cyfle, fel y mae wedi tynnu sylw ato dro ar ôl tro, i ystyried safbwyntiau ac argymhellion ar y pwynt hwn, a defnyddio'r dystiolaeth hon fel sail i ailystyried y drafft presennol yn ofalus iawn o ran darpariaethau sylfaenol a geiriad penodol.

³⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [279], 16 Tachwedd 2015

³⁹ DWB 20 - Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol yng Nghymru

⁴⁰ Bil Cymru drafft, Cm 9144, [Rhagair](#)

Pwysigrwydd eglurder

50. Mae ymgynghoreion a thystion yn tynnu sylw'n rheolaidd at pa mor bwysig yw hi i ddeddfwriaeth fod yn glir i'r dinesydd. Dywedodd y Llywydd wrthym:

"Yn ail, dylai ein dulliau llywodraethu cenedlaethol fod yn glir ac yn ddealladwy – nid dim ond i wleidyddion, gweision sifil a phroffesiwn y gyfraith – ond i'r cyhoedd yn gyffredinol. Mae hon yn egwyddor sylfaenol o ddemocratiaeth, sef y dylai pobl allu deall yn hawdd pwy sy'n gwneud y cyfreithiau sy'n rheoli eu ffordd o fyw."⁴¹

51. Rydym yn cytuno â'r safbwynt hwn, a phwysleiswyd hyn gennym yn ein hadroddiad *Deddfu yng Nghymru*.⁴²

52. Tynnodd y Sefydliad Materion Cymreig sylw at oblygiadau ehangach setliad mor gymhleth:

"...the opaque nature of the settlement will make it harder to hold a Welsh Government to account for any policy failures."⁴³

53. Fel aelodau etholedig sy'n dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif, rydym yn ystyried hon yn ddadl arbennig o gref a pherthnasol.

54. Pwysleisiodd yr Ysgrifennydd Gwladol bwysigrwydd sicrhau y gellir deall y ddeddfwriaeth hefyd:

"This needs to be understood not just by the legal practitioners, who will have great fun, whatever legislation you bring forward, in arguing about what it means, because that's what they are paid to do; but in terms of the practitioners—the politicians themselves—and, even more importantly, civil society, and the people of Wales, to be able to understand it."⁴⁴

55. Yn ôl y dystiolaeth lethol a dderbyniwyd gennym, nid yw'r ddeddfwriaeth hon fel y mae wedi'i drafftio yn glir. Os nad yw'n hawdd i ymarferwyr cyfreithiol ei deall, yn sicr ni fydd yn hawdd i ddinasyddion; felly

⁴¹ DWB 5 – Y Llywydd

⁴² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Ddeddfwriaethol, [Deddfu yng Nghymru](#), Hydref 2015

⁴³ DWB23 - Y Sefydliad Materion Cymreig

⁴⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Ddeddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [117], 23 Tachwedd 2015

mae wedi methu un o brofion allweddol yr Ysgrifennydd Gwladol. Nid yw hyn yn golygu na ellir diwygio'r Bil drafft i'w wneud yn gliriach.

Heriau cyfreithiol

56. Clywsom lais clir, unfrydol gan arbenigwyr ac ymarferwyr cyfreithiol y bydd cymhlethdodau'r Bil yn arwain at atgyfeiriadau i'r Goruchaf Lys. Yn ogystal ag atgyfeiriadau i'r Goruchaf Lys, gellid herio deddfwriaeth y Cynulliad mewn llysoedd cyffredinol. Dyma a ddywedodd Emyr Lewis wrthym:

“The main concerns expressed so far have been about further references by the Attorney General or Counsel General to the Supreme Court...My concern is broader. It arises from the fact that the question of determining whether an Act of the Assembly is within competence or not can be raised in any proceedings....This means that in any private or criminal proceedings, it is possible to challenge rights, obligations, offences etc, created by an Act of the Assembly...”⁴⁵

Ystyriaeth y Cynulliad

57. Rydym yn rhoi pwys mawr ar y corff sylweddol o dystiolaeth sydd wedi'i dderbyn gan bwyllgorau eraill yn y Cynulliad, sydd wedi ystyried y Bil drafft mewn perthynas â'u meysydd pwnc eu hunain. Maent wedi darparu enghreifftiau clir i ni o sut y credant y bydd y Bil fel y mae wedi'i ddrafftio ar hyn o bryd yn ychwanegu cymhlethdod ac anhawster at allu'r Cynulliad i ddeddfu'n holistaidd ac yn syml.⁴⁶

58. Rydym yn nodi bod pob un o bwyllgorau'r Cynulliad yn drawsbleidiol a bod y Cadeiryddion yn dod o bob un o'r pleidiau gwleidyddol yn y Cynulliad. Mae gan aelodau'r pwyllgorau arbenigedd polisi a deddfwriaeth eang. Mae'n amlwg bod y pryderon yn croesi'r sbectwm gwleidyddol yng Nghymru. Ni ddylid anwybyddu consensws mor eang.

59. Gyda'r safbwyntiau cyffredinol hyn a'r cefndir hwn mewn cof, byddwn yn troi yn awr at faterion penodol a chymalau'r Bil.

⁴⁵ DWB 2 – Emyr Lewis

⁴⁶ DWB 6 – Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid, DWB8 – Cadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus, DWB10 – Cadeirydd y Pwyllgor Menter a Busnes, DWB11 – Cadeirydd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, DWB12 – Cadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd, DWB13 – Cadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol a DWB 14 – Cadeirydd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg

3. Cymalau penodol a materion i'w hystyried

Cymal 3 – Cymhwysedd deddfwriaethol

60. Mae Cymal 3(1) y Bil drafft yn disodli adran 108 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* gydag adran newydd 108A (Cymhwysedd Deddfwriaethol).

61. Mae Cymal 3(2) yn disodli Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* gyda dwy atodlen newydd: Atodlen 7A (Materion a Gedwir yn Ôl) ac Atodlen 7B (Cyfyngiadau Cyffredinol).

62. Diben Cymal 3 yw nodi'r terfynau ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.⁴⁷

63. Rydym am ganolbwyntio ar yr elfennau cyffredinol canlynol sydd wedi'u codi gyda ni fel materion sy'n achosi pryder penodol:

- cymhwysiad y Bil drafft i awdurdodaeth sengl Cymru a Lloegr (gweler adran newydd arfaethedig 108A(a) a pharagraff 6 Atodlen newydd arfaethedig 7A);
- y profion angenrheidrwydd (adran newydd arfaethedig 108(3) ac Atodlen newydd 7B, paragraffau 2, 3 a 4) a'r gallu i addasu cyfraith breifat a throsedd (Atodlen newydd arfaethedig 7B, paragraffau 3 a 4);
- cydsyniadau Gweinidog y Goron (Atodlen newydd arfaethedig 7B, paragraff 8); a'r
- cymalau cadw cyffredinol a phenodol (Atodlen newydd arfaethedig 7A).

64. O ystyried y dystiolaeth a ddaeth i law, credwn y dylai'r Ysgrifennydd Gwladol ystyried nifer o newidiadau i'r Bil.

Awdurdodaeth sengl Cymru a Lloegr

65. Fel y nodwyd eisoes, rydym o'r farn bod bwriad polisi datganedig Llywodraeth y DU i gadw awdurdodaeth sengl wedi bod yn un o'r sbardunwyr allweddol wrth lywio'r Bil drafft. Dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol wrthym:

“We've committed to preserving the integrity of the England-and-Wales jurisdiction. Now, if you're going to do that, if you are going to preserve that single jurisdiction, you actually do need to build into legislation a way to give freedom to Welsh Government to be able to

⁴⁷[Bil Cymru drafft](#), Cm 9144, [Nodiadau Esboniadol, paragraff 13](#)

legislate and enforce its legislation, but also some kind of boundary that preserves the fundamental underpinnings of the single England-and-Wales jurisdiction.”⁴⁸

66. Dywedodd yr Athro Thomas Glyn Watkin wrthym:

“For the people of Wales to have chosen to have a primary law-making body which the UK Parliament recognizes as a permanent part of the UK’s constitutional arrangements only for that body’s work to be restricted so as to protect a unified legal system which was not designed to deal with the current arrangements is fundamentally misplaced. Structures for the administration of justice should keep pace with developments within the society which they serve. This does not mean that the administration of justice in Wales needs to be entirely separate from that in England, but it does mean that as the law is no longer completely unified, the legal system which administers it needs to develop so as to reflect that new reality not restrict it.”⁴⁹

67. Credai hefyd:

“... the restrictions with regard to private and criminal law are counterproductive ... They send out the signal that you assume that the law of England and Wales is the same ... That ... is the wrong signal. The professions need to be told, and students need to be told, that the law of Wales is not now always the same as the law of England, and they need to be aware of that, and the structures need to reflect that.”⁵⁰

68. Roedd y Prif Weinidog o'r un farn â'r Athro Watkin a dywedodd:

“Bydd cadw awdurdodaeth bresennol Cymru a Lloegr yn arwain at gymhlethdod o fewn setliad Cymru nad yw'n gymesur â dyheadau'r Ysgrifennydd Gwladol ynghylch eglurder ac ymarferoldeb.”⁵¹

⁴⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [57], 23 Tachwedd 2015

⁴⁹ DBW 1 – Yr Athro Thomas Glyn Watkin

⁵⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [150], 9 Tachwedd 2015

⁵¹ DBW 7 – Y Prif Weinidog

69. Ychwanegodd:

“Dywedodd yr Arglwydd Brif Ustus yn ddiweddar “it is right for me to say that there is no reason why a unified court system encompassing England and Wales cannot serve two legal jurisdictions”. Fel mesur dros dro, gallai hyn olygu creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru sy'n wahanol i awdurdodaeth gyfreithiol Lloegr ond ddim ar wahân iddi - awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig a gefnogir gan system Llysoedd a rennir, ac a gynhelir gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder. Yr un fyddai'r system farnwriaeth a gweinyddol, yr adeiladau etc ag sy'n bodoli yn awr. Bydd Llywodraeth Cymru'n ymgymryd â rhagor o waith o safbwynt sylwadau'r Arglwydd Brif Ustus yn ystod yr wythnosau nesaf.”⁵²

70. Roedd yr Athro Richard Wyn Jones yn ystyried creu awdurdodaeth *benodol* fel dull pragmatig⁵³ o fynd i'r afael â mater awdurdodaeth, a ddisgrifiwyd yn glir gan Emyr Lewis:

“Nid wyf yn credu mai gwraidd y broblem yw awdurdodaeth llysoedd. Gwraidd y broblem yw: ar y naill law bod gennym ni'r cysyniad o gyfraith Cymru a Lloegr—the laws of England and Wales—ac, ar y llaw arall, mae gennym ni gyfreithiau sydd yn wahanol yng Nghymru ac yn Lloegr. Mae gennym ni the laws that apply in Wales and the laws that apply in England. Maen nhw'n mynd yn fwy gwahanol i'w gilydd. Ond, ar yr un pryd, rŷm ni'n ceisio cadw'r cysyniad yma mai dim ond un law of England and Wales sy'n bodoli...

...er mwyn ceisio cynnal beth rwy'n credu sy'n baradocs, mae yna lot o gymhlethdod a lot o ddrafftio cymhleth yn digwydd er mwyn ceisio cynnal y paradocs hwnnw.”⁵⁴

71. Nododd y Prif Weinidog mai awdurdodaeth benodol oedd y dull a ffafriai⁵⁵ a nododd ei feddyliau pellach ar y mater mewn tystiolaeth atodol.⁵⁶

⁵² DBW 7 – Y Prif Weinidog

⁵³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [244], 9 Tachwedd 2015

⁵⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [130-131], 9 Tachwedd 2015

⁵⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [225], 169 Tachwedd 2015

⁵⁶ DBW 7 – Y Prif Weinidog (Tystiolaeth atodol); Llythyr at David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol gan y Prif Weinidog, *Making Progress on the Wales Bill: A Welsh Legal Jurisdiction*, 26 Tachwedd 2015

Ein barn ni

72. Mae'r rôl amlwg a gafodd cynnal awdurdodaeth gyfreithiol sengl wrth lywio'r Bil wedi'i hadlewyrchu yn y pryderon a godwyd gyda ni, ei bod wedi rhwystro eglurder ac ymarferoldeb y model cadw pwerau'n ôl a gynigiwyd. Mae hyn yn awgrymu i ni nad yw o bosibl yn diwallu anghenion ein hunaniaeth gyfreithiol gynyddol Gymreig a gallai yn wir fod yn rhwystro'r consensws sy'n datblygu a arweiniodd at gyhoeddiad Dydd Gŵyl Dewi.

73. Credwn y byddai'n fanteisiol ymchwilio ymhellach i'r cysyniad y cyfeiriodd tystion ato uchod, sef awdurdodaeth benodol i Gymru fel ffordd o sicrhau setliad mwy eglur ac ymarferol. Yna, byddai damcaniaeth yn dal i fyny gydag arfer: byddai'r egwyddor bod pob cyfraith yn cwmpasu Cymru a Lloegr, ond bod cyfraith Cymru ond yn gymwys i Gymru yn cael ei disodli. Yn wir, byddai cyrff penodol o gyfreithiau i Gymru a Lloegr yn cael eu gweinyddu o fewn system lysoedd unedig yng Nghymru a Lloegr.

74. Byddai gan hyn y fantais o gydnabod bod corff o gyfreithiau i Gymru sy'n wahanol i gyfreithiau Lloegr. Byddai hefyd yn tynnu sylw at y gwahaniaeth hwnnw i'r proffesiwn cyfreithiol ledled y DU er budd dinasyddion sydd angen cyngor cyfreithiol o bryd i'w gilydd.

75. Credwn hefyd y byddai dull o'r fath yn gyson gyda'n hadroddiad ar awdurdodaeth ar wahân i Gymru,⁵⁷ yn benodol gan y byddai'n helpu i roi mwy o eglurder i ddinasyddion Cymru am y cyfreithiau sy'n berthnasol iddynt.

Y profion angenrheidrwydd ac addasu cyfraith breifat a throedd

76. Mae'r profion angenrheidrwydd newydd⁵⁸, sy'n rhan o gyfres ehangach o brofion i bennu cymhwysedd deddfwriaethol, yn ymddangos yng nghymal 3 (sy'n mewnosod adran newydd 108A(3) i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*) ac ym mharagraffau 2, 3 a 4 Atodlen newydd 7B. Mewn gwirionedd, byddent yn cyfyngu ar gymhwysedd y Cynulliad i wneud darpariaethau sy'n effeithio ar Loegr, neu addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, neu addasu "cyfraith breifat" (contract, camwedd, cyfraith eiddo ac ati) neu gyfraith troedd.

⁵⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar wahân i Gymru](#), Rhagfyr 2012

⁵⁸ Mae'r prawf angenrheidrwydd yn gymwys mewn pedwar pwynt yn y Bil drafft

77. Yn ei dystiolaeth, eglurodd yr Ysgrifennydd Gwladol:

“The Assembly will continue to be able to enforce its legislation by modifying the private law and criminal law, in the same way as it does now. The model recognises that the Assembly has a legitimate need to modify the law in respect of devolved matters in order to give full and proper effect to its legislation. It will continue, for example, to be able to create offences and impose penalties to enforce the laws that it makes.

The no greater effect than necessary test is designed to address occasions where the Assembly seeks to enforce its laws by legislating in relation to England, the law on reserved matters and the general principles of private law and criminal law.”⁵⁹

78. Nododd yn glir ddylwanwad awdurdodaeth sengl wrth helpu i lywio’r profion hyn drwy ychwanegu:

“The model enables the Assembly to modify the general principles of the private law and criminal law if that is needed to give effect to its laws. But we do not want to see those modifications lead to significant divergence in the fundamental legal landscape of England and Wales. Any modification of private law and criminal law should be proportionate to the devolved provision the Assembly is seeking to enforce.”⁶⁰

79. Dywedodd hefyd:

“For me, one of my underlying principles behind this draft legislation is that I don’t want this legislation to do anything that prevents Welsh Government or the Welsh Assembly from legislating freely in devolved areas. I also don’t want to stop the Welsh Government or the Welsh Assembly being able to modify the law in order to give full effect to the measures that they’re creating. On the other hand, you do need to create some kind of boundary and safeguarding around the extent to which the Welsh Assembly changes law that then impacts across the devolution boundary. So, this is where the so-called necessity test kicks in—the four areas: the way that changes to the law might affect England, reserved matters, criminal and private law. You do need to create some kind of boundary there if you’re to

⁵⁹ DWB18 – Ysgrifennydd Gwladol Cymru

⁶⁰ DWB18 – Ysgrifennydd Gwladol Cymru

maintain the integrity of a single jurisdiction, which we're committed to."⁶¹

80. Dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol wrthym hefyd fod y prawf angenrheidrwydd wedi cael ei weithredu'n ddidrafferth fel rhan o'r model cadw pwerau'n ôl yn yr Alban ers dechrau datganoli,⁶² er iddo ychwanegu wedyn:

"Of course, it is not in exactly the same form as it appears in the draft Wales Bill, because, of course, they have a separate jurisdiction—so, the necessity test in the Scottish legislation doesn't refer to criminal or private law. So, the necessity test is there, it's already in existing devolution legislation, and that's why we've used that. Now, if people think that the hurdle that that is creating for Welsh legislation is too high, then let's look at that. If there are other forms of legal definition that could be used that are not so problematic, then let's look at that ... But, if people think that the necessity test as it's structured or as it's framed in this draft legislation creates too much of a problem, then I'd be really keen to understand that."⁶³

81. Dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol hefyd:

"... if the Bill becomes an Act, it would be for the Welsh Assembly to decide whether an Assembly Bill is necessary."⁶⁴

82. Dywedodd Emyr Lewis fod y "prawf yn gymhleth iawn...mae e'n ehangach o lawer na'r hyn sy'n digwydd yn yr Alban."⁶⁵ Eglurodd yr Athro Thomas Glyn Watkin hefyd sut roedd y profion angenrheidrwydd yn effeithio ar y materion a gadwyd yn ôl yn Atodlen newydd arfaethedig 7B a thrwy wneud hynny cymharodd â'r sefyllfa yn yr Alban:

"The reason, in my view, that there have been fewer problems in Scotland is that the number of reservations is far smaller, so the space left in which you can legislate is much greater. That operates also with regard to this necessity test, because the number of things

⁶¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [39], 23 Tachwedd 2015

⁶² DWB18 – Ysgrifennydd Gwladol Cymru

⁶³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [53], 23 Tachwedd 2015

⁶⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [65], 23 Tachwedd 2015

⁶⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [32], 9 Tachwedd 2015

that can be hit by the test is very small. If you have a large number of reserved matters, the chances of being hit by the test become much greater. So, therefore, the greater the number of reserved matters, the greater the risk that you will fall foul of this test..."⁶⁶

83. Yn ogystal â thynnu sylw at y ffaith bod gan y Bil drafft bedwar prawf angenrheidrwydd yn hytrach na'r un prawf sengl sydd yn *Neddf yr Alban 1998*, eglurodd y Llywydd yn fwy manwl effaith ymarferol y gwahaniaethau hyn rhwng eu cymhwyso yn y ddwy wlad ddatganoledig, gan nodi'n benodol:

"...gall Senedd yr Alban, felly, addasu cyfraith breifat neu gyfraith trosedd yr Alban i orfodi darpariaethau eraill, neu i roi effaith iddynt, heb orfod pasio unrhyw brawf angenrheidrwydd."⁶⁷

84. Rydym yn nodi dadansoddiad y Llywydd o ran y ffyrdd lluosog y gellid dehongli'r gair "angenrheidiol"⁶⁸ ac awgrym y Prif Weinidog bod yr ystyr amrywiol posibl yn gwneud y setliad "yn ansefydlog, yn aneglur ac yn golygu ei fod yn agored i heriau cyfreithiol pellach."⁶⁹ Fel y nodwyd eisoes gennym, mae rhanddeiliaid a thystion eraill wedi awgrymu y gallai'r profion hyn arwain at ragor o heriau cyfreithiol.⁷⁰

85. Mae hyn yn achos pryder arbennig o ystyried tystiolaeth yr Athro Thomas Glyn Watkin a ddywedodd:

"This begs the question of who is to decide whether a modification to private law is necessary for a devolved purpose, and more generally whether proposed modifications to private or criminal law have no greater effect than is necessary to give effect to a provision's purpose. In that this is a statutory test concerning the powers of the Assembly, it would appear that it would be for the courts to determine these issues. The effect on policy development and the choice of means for giving effect to policies will probably be dire, as the risk of exceeding competence is likely in practice to further restrict the choices made regarding the enforcement or implementation of provisions. The purpose of the legislative process

⁶⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [39], 9 Tachwedd 2015

⁶⁷ DWB 5 – Y Llywydd

⁶⁸ DWB 5 – Y Llywydd

⁶⁹ DBW 7 – Y Prif Weinidog

⁷⁰ Er enghraifft gweithdy Bil Cymru drafft, 13 Tachwedd 2015, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [31], 9 Tachwedd 2015; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [180], 9 Tachwedd 2015

for making primary legislation is to allow the democratically-elected representatives of the people to decide what is necessary to achieve their aims. To restrict their choice undermines their rôle as primary law-makers.”⁷¹

86. Mynegodd y Prif Weinidog farn debyg:

“Dylai'r dewis o ran a yw'n angenrheidiol, yn briodol neu'n fuddiol i addasu'r gyfraith breifat neu drosedd at bwrpas datganoledig fod yn fater i'r Cynulliad Cenedlaethol, ac nid i'r llysoedd, ond mae'r cyfyngiad newydd hwn yn golygu bod deddfwriaeth y Cynulliad lawer yn fwy tebygol o gael ei herio yn y llysoedd.”⁷²

87. Tynnodd yr Athro Thomas Glyn Watkin sylw hefyd at y pwynt mwy cyffredinol am addasu cyfraith breifat a throsedd:

“The function of a legislature is to make laws. The function of legislation is to make modifications to the law. To propose that a legislature may not make modifications to the law strikes at the heart of the reason for its existence. Legislation makes modifications to the law as a means of giving effect to policies. The choice of means is part of the choice of policy ... The proposed restrictions would limit that choice. This reduces the Assembly's legislative competence.”⁷³

88. Rydym yn rhannu ei bryderon bod y cyfyngiadau o ran addasu cyfraith breifat a throsedd yn paratoi'r tir ar gyfer cyfres o heriau ar faterion newydd⁷⁴ a bod:

“... what we are dealing with here is not a legal challenge to the competence of the Assembly in terms of its legislative competence, but rather a different sort of power of intervention whereby there would be a power to intervene where it is felt that the Assembly has gone further than someone else thinks is necessary in order to carry out a policy by amending private law or criminal law.”⁷⁵

⁷¹ DBW 1 – Yr Athro Thomas Glyn Watkin

⁷² DBW 7 – Y Prif Weinidog

⁷³ DBW 1 – Yr Athro Thomas Glyn Watkin

⁷⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [82], 9 Tachwedd 2015

⁷⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [82], 9 Tachwedd 2015

89. Pan ofynnwyd iddo a oedd gan y dinesydd preifat yn yr Alban y sail i herio'r prawf angenrheidrwydd, dywedodd yr Athro Watkin:

“Well, in relation to whether or not a reserved matter has been trespassed upon, yes, but not in relation to private law and criminal law—not in relation to the means by which the Scottish Parliament chooses to give effect to its policies, other than in terms of whether or not human rights have been affected.”⁷⁶

Ein barn ni

90. Mae'r profion angenrheidrwydd wedi ennyn cryn ymateb ymysg y rhai sydd wedi darparu tystiolaeth i ni a theg yw dweud nad yw'r profion hyn wedi derbyn fawr o gefnogaeth. Rydym wedi tynnu sylw at rai o'r pryderon, fel y mynegwyd uchod.

91. Rydym yn croesawu parodrwydd yr Ysgrifennydd Gwladol i ystyried dulliau amgen ac rydym yn croesawu ei fwiad i adael i'r Cynulliad bennu'r hyn sy'n angenrheidiol ond dylid nodi nad yw'r Bil drafft presennol ar gyfer y Cynulliad yn cyflawni'r nod hwn.

92. Credwn mai datrysiad addas i oresgyn y problemau a geir yn sgil cyflwyno'r pedwar prawf angenrheidrwydd fyddai diwygio'r Bil drafft i adlewyrchu barn yr Ysgrifennydd Gwladol ei fod yn fater i'r Cynulliad benderfynu beth sy'n angenrheidiol.

93. Syniad gwell hyd yn oed fyddai gadael i'r Cynulliad deddfu yn y pedwar maes (h.y. deddfwriaeth sy'n berthnasol ac eithrio mewn perthynas â Chymru, deddfwriaeth sy'n addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, deddfwriaeth sy'n addasu cyfraith breifat, a deddfwriaeth sy'n addasu cyfraith trosedd) fel y mae'r Cynulliad yn ei ystyried yn briodol i gyflawni amcanion polisi mewn meysydd datganoledig.

94. Byddai dull fel hyn yn ei gwneud yn glir mai'r Cynulliad yn hytrach na'r llysoedd sy'n gyfrifol am bennu'r dewisiadau deddfwriaethol ar gyfer cyflawni amcanion polisi penodol. Byddai hefyd yn sicrhau bod y Cynulliad yn dal i fod yn atebol i'r etholaeth.

95. Byddai'r dull hwn hefyd yn adlewyrchu cymhwysedd presennol y Cynulliad o dan adran 108(5) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*, sy'n darparu (ymysg pethau eraill) bod deddfwriaeth y Cynulliad o fewn

⁷⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [84], 9 Tachwedd 2015

cymhwysedd os yw'n darparu ar gyfer gorfodi deddfwriaeth y Cynulliad neu ei bod yn briodol fel arall i weithredu deddfwriaeth y Cynulliad. Ymddengys bod hyn yn gyson â barn yr Ysgrifennydd Gwladol (gweler paragraff 81) y dylid gadael penderfyniadau yn y pedwar maes hwn i'r Cynulliad.⁷⁷

Cydsyniadau Gweinidog y Goron

96. Mae paragraff 8 o Atodlen 7B y Bil drafft yn nodi na all darpariaeth mewn Deddf Cynulliad ddileu neu addasu unrhyw swyddogaeth awdurdod a gedwir, a ddiffinnir fel Gweinidog y Goron, adran o'r llywodraeth neu awdurdod cyhoeddus arall (heblaw am awdurdod cyhoeddus yng Nghymru).

97. Dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol:

“The Assembly will continue to be able to legislate in devolved areas without the need for any consent. The Assembly will be able to legislate in any area not specified as a reservation in Schedule 1 to the draft Bill and in those areas specified as exceptions to reservations. The Assembly will need the consent of UK Ministers to legislate about reserved bodies. It is surely right that UK Ministers consent when an Assembly Bill imposes functions on reserved bodies, just as Assembly consent is obtained when Parliament legislates in devolved areas.”⁷⁸

98. Datblygodd yr Ysgrifennydd Gwladol y dadleuon hyn ymhellach mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor,⁷⁹ er nad oedd y Prif Weinidog yn cytuno â'r safbwyntiau a gyflwynwyd ganddo,⁸⁰ yr Athro Richard Wyn Jones⁸¹ na Phrif Gynghorydd Cyfreithiol y Llywydd.⁸²

99. Dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol hefyd:

“I accept there's a lot of critique about the way the Minister of the Crown consents mechanism works, and also the necessity test, and I've said, 'Look, I'm happy to look at those again.'. And if we can find

⁷⁷ Byddai penderfyniadau'r Cynulliad ynghylch beth sy'n briodol yn amodol ar gyfraith hawliau dynol a chyfraith yr UE bob tro.

⁷⁸ DWB18 – Ysgrifennydd Gwladol Cymru

⁷⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [83, 88-89], 23 Tachwedd 2015

⁸⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [237], 16 Tachwedd 2015

⁸¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [209-211], 9 Tachwedd 2015

⁸² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [92-93], 16 Tachwedd 2015

alternative ways of delivering that, while preserving the principles that I feel are important to preserve in this Bill, around clarity, but also about respect”.⁸³

ac os oedd y Pwyllgor yn credu hynny'n gryf, byddai'n fodlon ailystyried y mater, er na fyddai hynny'n datrys yr holl faterion sy'n ymwneud â chydysnio o bosibl.⁸⁴

100. Tynnodd Keith Bush QC sylw at y ffaith bod y dull sy'n cael ei fabwysiadu'n wahanol i'r sefyllfa sydd ohoni yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006* mewn tair ffordd:

- it extends the protection beyond Ministers to include government departments and other public authorities (other than Welsh public authorities);
- it removes the limitation to pre-commencement functions (i.e. those which existed before May 2011);
- it removes the exception to the restriction which currently applies to provisions which are “incidental to, or consequential on, any other provision contained in the Act of the Assembly”.⁸⁵

101. Aeth Keith Bush QC ymlaen i ddisgrifio effaith bosibl y gwahaniaethau hyn fel rhai “pellgyrhaeddol” am dri rheswm sydd i gyd yn achos pryder yn ein barn ni.

102. Yn gyntaf, byddent yn atal y Cynulliad rhag gosod dyletswyddau sy'n ymwneud â materion datganoledig ar adrannau'r llywodraeth ac awdurdodau cyhoeddus eraill y DU, oni bai bod Llywodraeth y DU yn cydysnio i hynny.⁸⁶

103. Yn ail, byddai diogelu swyddogaethau Llywodraeth y DU mewn meysydd datganoledig yn berthnasol nid yn unig i swyddogaethau cyn dechrau ond hefyd i swyddogaethau sy'n cael eu haildeddfu neu hyd yn oed eu creu dan ddeddfwriaeth newydd, ac felly'n cadarnhau'r diogelwch hwn.⁸⁷

104. Yn drydydd, ni fyddai'n bosibl mwyach i'r Cynulliad ddileu neu addasu swyddogaethau Gweinidog y Goron mewn ffyrdd a oedd yn gysylltiedig â

⁸³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [82], 23 Tachwedd 2015

⁸⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [93], 23 Tachwedd 2015

⁸⁵ DBW 3 – Keith Bush QC

⁸⁶ DBW 3 – Keith Bush QC

⁸⁷ DBW 3 – Keith Bush QC

deddfwriaeth ar faterion datganoledig neu oanlyniad i'r cyfryw ddeddfwriaeth, heb gydsyniad Llywodraeth y DU.⁸⁸

105. Dywedodd mai dull amgen, a fyddai'n fwy rhesymegol yn ei farn ef, fyddai atgynhyrchu adran 53 o *Ddeddf yr Alban 1998*. Mae'r model hwn yn cyflwyno pwerau gweithredol i Weinidogion yr Alban drwy'r meysydd datganoledig. Mae darpariaethau tebyg yn bodoli yn *Neddf Gogledd Iwerddon 1998*, felly yn y naill achos a'r llall:

“... (subject to a very small number of specific exceptions which are set out clearly in each devolution statute) the devolved governments exercise executive functions on exactly the same matters as those on which the devolved legislatures can legislate.”⁸⁹

106. Mynegodd eraill y dyhead i weld cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig yn cyfateb i swyddogaethau gweithredol datganoledig fel mewn modelau cadw eraill yn y DU, gan gynnwys y Prif Weinidog, ⁹⁰YourLegalEyes, ⁹¹yr Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu.⁹²

107. Yn ôl Keith Bush QC hefyd, yn ogystal â chael model datganoli yng Nghymru a oedd yn ddiangen o gymhleth, yn anodd ei weithredu a'i ddeall:

“Fundamental constitutional principles will continue to be undermined (and will, indeed, be further damaged) by the existence of a power for the UK *executive* (Government) to interfere in the affairs of the Welsh *legislature* (Assembly).”⁹³

108. Pwysleisiodd yr Athro Richard Wyn Jones y pwynt hwn:

“Yr hyn mae'r busnes ynglŷn â chydsyniad yn ei wneud ydy rhoi'r grym i'r weithrediaeth—i'r executive—ac un o'r pethau sydd wedi nodweddu y broses ddatganoli yng Nghymru, yn fy marn i, ydy ei bod wedi rhoi gormod o rym i'r weithrediaeth ar draul y ddeddfwrfa. Mae'r busnes yma ynglŷn â chydsyniad—grym i Weinidogion ydy hwn, grym sydd ddim, wir yr, yn atebol.”⁹⁴

⁸⁸ DBW 3 – Keith Bush QC

⁸⁹ DBW 3 – Keith Bush QC

⁹⁰ Llythyr gan y Prif Weinidog at Ysgrifennydd Gwladol Cymru, *Bil Cymru: Pwerau Gweinidogion*, 23 Mehefin 2015

⁹¹ DBW 16 – YourLegalEyes

⁹² DBW 15 – Yr Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu

⁹³ DBW 3 – Keith Bush QC

⁹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [210], 9 Tachwedd 2015

Ein barn ni

109. Mae'n glir i ni mai effaith gronnus y dull sy'n cael ei fabwysiadu mewn perthynas â chydysyniadau Gweinidog y Goron yw lleihau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Y rheswm am hyn yw bod Bil Cymru drafft yn gofyn am gydsyniadau Gweinidogion mewn cysylltiad â swyddogaethau nad oes angen eu cydsyniad ar hyn o bryd o dan y setliad datganoli presennol.

110. Rydym wedi nodi'r ffordd y mae'r Ysgrifennydd Gwladol wedi cymharu'r confensiwn y mae'n rhaid i'r Cynulliad gydsynio â deddfwriaeth Senedd y DU ar faterion datganoledig⁹⁵ gyda'r gofyniad yn y Bil drafft i Weinidogion Llywodraeth y DU gydsynio â deddfwriaeth y Cynulliad sy'n effeithio ar awdurdodau a gedwir (h.y. Gweinidog y Goron, adran y Llywodraeth neu awdurdod cyhoeddus arall (ac eithrio awdurdod cyhoeddus yng Nghymru)).

111. Nid ydym o'r farn bod hon yn gymhariaeth deg. Mae confensiwn y Senedd sy'n deddfu ar faterion datganoledig yn seiliedig ar gydsyniad rhwng deddfwrfeydd. Mae'n wahanol i'r Cynulliad (deddfwrfa) yn gorfod cael cydsyniad Gweinidogion Llywodraeth y DU (gweithrediaeth) i ddeddfu mewn maes sydd eisoes wedi'i ddatganoli. Os yw Gweinidogion y DU yn gwrthod cydsynio, mae'n gyfystyr â gweithrediaeth yn trechu deddfwrfa mewn maes sydd eisoes wedi'i ddatganoli, sy'n gyfansoddiadol annerbyniol. Rydym yn derbyn y byddai'n amhriodol ceisio cael cydsyniad Gweinidogion y DU mewn perthynas â meysydd heb eu datganoli.

112. Mae'r broblem benodol yn codi oherwydd yng Nghymru, yn wahanol i'r Alban a Gogledd Iwerddon, nid yw hyd a lled y cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig yn cyfateb i hyd a lled y cymhwysedd gweithredol datganoledig. Byddai datrys yr anghysondeb hwn, drwy atgynhyrchu adrannau 53 i 56 a 58 o *Ddeddf yr Alban 1998*, o fewn *Deddf Llywodraeth Cymru 2006*, yn ateb syml a fyddai'n cyfrannu'n fawr at wella eglurder, symlrwydd ac ymarferoldeb y setliad datganoli, yn ogystal â chydymffurfio ag egwyddor sybsidiaredd. Byddai'n sicrhau nad oedd rhaglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru yn amodol ar gydsyniad gweithrediaeth ar ffurf Gweinidogion Llywodraeth y DU.

113. Byddai'r dull a awgrymwn yn cyd-fynd hefyd ag egwyddor sylfaenol yr Ysgrifennydd Gwladol sydd wrth wraidd y Bil drafft o beidio ag atal y Cynulliad neu Lywodraeth Cymru (mewn perthynas ag is-ddeddfwriaeth) rhag deddfu'n rhydd mewn meysydd datganoledig.

⁹⁵ Yn y bôn, yr egwyddor a nodir yng nghymal 2 y Bil drafft

Cymalau cadw a chyfyngiadau cyffredinol a phenodol

114. Derbyniwyd tystiolaeth sylweddol gennym ar y cymalau cadw cyffredinol a phenodol yn yr Atodlen newydd arfaethedig 7A i Ddeddf 2006, yn ogystal â'r chyfyngiadau sy'n gorgyffwrdd yn Atodlen arfaethedig 7B.

115. Rydym eisoes wedi disgrifio sut yr aeth yr Ysgrifennydd Gwladol ati i ddatblygu'r Bil drafft. Dywedodd wrthym hefyd:

“The starting point was what the previous legislation said, which spelt out 20 devolved areas. That is the starting point. So, in a sense, if an area is silent, it hasn't been devolved, so that gives you a kind of indication of where the boundary was being drawn.”⁹⁶

116. Teimlai hefyd fod y rhestr o gymalau cadw yn rhy hir ac yn gallu creu elfen o gymhlethdod, gan fynegi parodrwydd i wneud rhywfaint o waith ar hynny gyda'n gilydd i geisio lleihau'r rhestr honno⁹⁷ ac i ystyried awgrymiadau ar gyfer gwella'r rhestr o gymalau cadw,⁹⁸ gan hefyd fynd mor bell â mynegi syndod at rai o'r materion sy'n cael eu cadw'n ôl.⁹⁹

117. Dywedodd y Dr Elin Royles:

“... the reservations and exceptions and complexities in the model outlined in the draft Wales Bill suggests that it differs greatly from the clarity of the Scottish 'reserved powers' model. At the most basic level, this is illustrated in comparing Schedule 5 of the Scotland Act 1998 outlining Reserved Matters which is 18 pages in length and Schedules 7A and 7B in the draft Wales Bill which are 41 pages in length. The level of complexity is clear in their framing as general reservations and their exceptions and specific reservations in Schedule 7A and general restrictions and general exceptions to the general restrictions to the Assembly's legislative competence in 7B. Interpretation is likely to be susceptible to conflicting interpretations and potentially a high level of judicial dispute.”¹⁰⁰

⁹⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [31], 23 Tachwedd 2015

⁹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [14], 23 Tachwedd 2015

⁹⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [116], 23 Tachwedd 2015

⁹⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [114], 23 Tachwedd 2015

¹⁰⁰ DWB 29 – Dr Elin Royles

118. Dywedodd yr Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu:

“... the Bill demonstrates an absence of positive expression of the principles behind a reserved model. Rather than a clear, strategic overview and rationalisation of competences at each level, the overly-long and detailed list of reservations resembles more a collation of specific reservations requested by individual Whitehall departments, with no thought or consideration as to the wider implications for the Assembly and the Welsh Government.

... The reservations detailed in Schedule 7B are excessive, with the spirit seemingly based more on retention than subsidiarity.”¹⁰¹

119. Mynegodd Cymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru deimladau tebyg:

“On the surface at least, the list of reserved powers appears to be less led by clear rationale and principles, than a fairly ad-hoc list based on competing interests within the government machinery. This suggests that the judgement of what is devolved appears to have been made to simply reflect asymmetrical power relations between the Welsh and UK Governments. It is important that the devolved institutions are able to participate in the constitutional building process on an equal footing.”¹⁰²

120. Dywedodd Esgobion yr Eglwys yng Nghymru:

“... the sheer number of reserved matters, with the various exceptions and interpretation provisions, make for an extremely incoherent and unwieldy system. Its complexity risks undermining the democratic process in Wales as the vast majority of people will simply not understand what power their Government has and how, therefore, they can hold it to account.”¹⁰³

121. Dywedodd YourLegalEyes:

“I regret that there is no uniformity of expression of the reserved matters. The extent of some of the reserved matters which are defined by reference to existing enactments is not clear and consequently open to challenge as to their extent. This creates

¹⁰¹ DBW 15 – Yr Athro Laura McAllister a'r Dr Diana Stirbu

¹⁰² DWB 32 – Cymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru

¹⁰³ DBW 17 – Esgobion yr Eglwys yng Nghymru

unnecessary opacity which goes against the aim of the Draft Bill to clarify the settlement and the powers of the Assembly.”¹⁰⁴

122. Tynnodd YourLegalEyes sylw at eu pryderon wrth geisio pennu mater pwnc y cymalau cadw sy'n cyfeirio at rannau o Ddeddf. Maent yn nodi mewn un defnydd o'r fath – Rhannau 1 i 6 o *Ddeddf Ymddygiad Gwrthgymdeithasol, Troseddu a Phlisma 2014* – bod y cyfeiriad yn cyfeirio at 106 o adrannau, gyda phob rhan yn ymdrin â gwahanol elfennau o gyfraith a threfn. Maent hefyd yn tynnu sylw at y posibilrwydd y gellid diwygio neu ddiddymu unrhyw un o'r Deddfau y cyfeirir atynt yn y Bil drafft yn y pen draw.¹⁰⁵

123. Gwnaeth y Prif Weinidog bwynt tebyg:

“In very many places, individual reservations are stated as “The subject-matter of [specified Acts of Parliament]”. In the Welsh Government’s view, this drafting approach is defective; the reservation as drafted does not explain on its face exactly what is being reserved, and so does not achieve the simplicity and clarity which both we and the Secretary of State are seeking in the new settlement.”¹⁰⁶

124. Aeth ymlaen i ymhelaethu ar y pwyntiau hyn¹⁰⁷ a darparodd enghreifftiau o'i bryderon am gymalau cadw penodol a lle'r ymddengys y cyfyngir ar ddatganoli.¹⁰⁸

125. Eglurodd yr Athro Thomas Glyn Watkin sut roedd nifer y cymalau cadw yn arwain at leihau cymhwysedd y Cynulliad:

“This loss of competence results from the interplay of two factors. The first is the large number of reservations. The second is the use of the ‘relates to’ test to determine whether provisions fall foul of reservations. Whereas the ‘relates to’ test broadens the scope of the Assembly’s legislative competence under the conferred-powers model, it narrows it under the reserved-powers model. The greater the number of reservations, the greater the narrowing achieved by the test. This also makes the task of those developing policy which

¹⁰⁴ DBW 16 – YourLegalEyes

¹⁰⁵ DBW 16 – YourLegalEyes

¹⁰⁶ DBW 7 – Y Prif Weinidog

¹⁰⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [179], 16 Tachwedd 2015

¹⁰⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraffau [175-177], 16 Tachwedd 2015

may require legislation for its implementation all the more difficult. They will be asked to determine whether anything they wish to do may relate to any one or more of 200+ reserved matters, as opposed to being asked to determine that their proposals relate to any one conferred subject.”¹⁰⁹

126. Dywedodd hefyd:

“... may end up producing is laws that have to steer very carefully around all these restrictions unless they’re going to be open to challenge, with the result that complex competence results in highly complex legislation ... I worry, therefore, that, if we are moving into an area where there is again a complex set of rules about competence, the ultimate result is legislation that is difficult to understand, complex, and inaccessible to the citizen and possibly even to the citizen’s legal advisers.”¹¹⁰

127. Fel yr amlygwyd ym mharagraffau 57 i 58, cawsom ddadansoddiad manwl gan bwyllgorau'r Cynulliad am y cymalau cadw unigol, ac amlygwyd nifer o bryderon, gan gynnwys colli cymhwysedd mewn rhai meysydd.

128. Dywedodd Huw Williams y bydd prif ffocws yr ymarferwyr ar y pynciau a gedwir yn ôl.¹¹¹ Tynnodd sylw at yr anawsterau o ran cadw mater prynu tir yn orfodol, sy'n bwnc tawel ar hyn o bryd,¹¹² ac sydd, yn ei farn ef yn gam yn ôl o gymharu â'r sefyllfa bresennol. Ychwanegodd:

“The UK Government’s solution seems to have involved identifying the “silent subjects” and converting them into reservations, but without any supporting analysis of the consequences of this approach. Surely the boundaries within each “silent subject” should be drawn along logical lines that will achieve the “clear and lasting” settlement that the Secretary of State has referred to in his foreword to the Draft Wales Bill.”¹¹³

¹⁰⁹ DBW 1 – Yr Athro Thomas Glyn Watkin

¹¹⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [90], 9 Tachwedd 2015

¹¹¹ DWB24 – Huw Williams

¹¹² Pwnc tawel yw unrhyw bwnc nad oes cyfeiriad ato yn Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* naill ai fel pwnc a roddwyd neu fel eithriad.

¹¹³ DWB24 – Huw Williams

129. Yn ystod eich gweithdy ar 13 Tachwedd 2015, clywsom:

- bryderon bod y Bil drafft yn gwneud y gyfraith yn fwy cymhleth ac yn llai hygyrch;
- rhwystredigaeth ynghylch y diffyg eglurhad am y rhesymeg dros y materion a gadwyd yn ôl yn y Nodiadau Esboniadol i'r Bil drafft; a
- phryderon y byddai'n anodd rhoi esboniad cydlynol o'r gyfraith i gleientiaid ymarferwyr cyfreithiol.

Ein barn ni

130. Cytunwn â'r Ysgrifennydd Gwladol bod y rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn rhy hir.

131. Rydym ni, fel llawer o dystion ac ymgynghoreion eraill, yn pryderu mai effaith gyffredinol yr holl faterion a gedwir yn ôl yw lleihau cymhwysedd y Cynulliad i wneud cyfreithiau.

132. Mae'r cymhlethdod yn cael ei waethygu gan ddarpariaethau sy'n gorgyffwrdd. Er enghraifft, mae adran 108A(2)(c) yn darparu bod darpariaeth y tu allan i gymhwysedd os yw'n ymwneud â materion a gadwyd yn ôl. Byddai'r cyfyngiad ym mharagraff 1 o Atodlen 7B yn rhwystro'r Cynulliad rhag gwneud addasiadau i gyfraith sy'n ymwneud â mater a gadwyd yn ôl. Dyma enghraifft amlwg iawn o gymhlethdod diangen.

133. Yn yr un modd, mae llysoedd a thribiwnlysoedd ymhlith materion a gadwyd yn ôl yn Rhan 1 o Atodlen 7A, ond mae'r cyfreithiau preifat a throedd a gymhwysir gan y llysoedd a'r tribiwnlysoedd hynny wedi'u nodi fel cyfyngiadau yn Atodlen 7B.

134. Dylai'r materion a gedwir yn ôl ddatblygu o'r cymhwysedd a ddarperir yn y 21¹¹⁴ maes pwnc yn Rhan 5 o Atodlen 7 i Ddeddf 2006, ac ni ddylent leihau'r cymhwysedd hwnnw mewn unrhyw fodd. Byddai hyn yn cyd-fynd â chanlyniad refferendwm 2011.

135. Yn ogystal, dylai'r materion a gedwir yn ôl fod yn seiliedig ar egwyddorion a bennwyd yn glir, a'r pwysicaf o'r egwyddorion hynny yw sybsidiaredd. Rhan o'r rheswm am yr holl faterion a gadwyd yn ôl a chymhlethdod y materion hynny yw'r ffaith nad yw'r Bil drafft yn seiliedig ar egwyddorion.

¹¹⁴ Ychwanegwyd maes pwnc 16A (Trethiant) at y 20 maes pwnc gwreiddiol gan adran 6(9) o *Ddeddf Cymru 2014*

136. Mae gennym yr un pryderon â'r Prif Weinidog a YourLegalEyes am y cyfeiriadau at Ddeddfau penodol yn Rhan 2 o Atodlen 7A.

137. Mae'r penderfyniad i ddrafftio mater pwnc rhai materion a gedwir yn ôl drwy gyfeirio at rannau o Ddeddfau eraill yn gwneud y Bil hyd yn oed yn fwy cymhleth ac yn creu rhagor o ansicrwydd ynghylch i ba raddau y mae gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol. Golyga hynny fod y Bil drafft ar hyn o bryd yn annealladwy heb gyfeirio at nifer fawr o ddarnau eraill o ddeddfwriaeth. Nid tasg hawdd mo hon i ymarferwyr cyfreithiol heb sôn am ddinasyddion y mae ganddynt fuddiant yn y Bil. Anogwn yr Ysgrifennydd Gwladol i'w disodli gan restr glir o faterion a gedwir yn ôl ar wyneb y Bil.

Cymal 30 – Darpariaeth ganlyniadol

138. Hefyd, amlygodd Thomas Glyn Watkin bryderon penodol am y ddarpariaeth yng nghymal 30 o'r Bil drafft sy'n rhoi pŵer 'Harri'r Wythfed' i'r Ysgrifennydd Gwladol i ddiwygio, diddymu, dirymu neu, fel arall, addasu deddfiadau a geir mewn deddfwriaeth sylfaenol.¹¹⁵ Mae'r pŵer yn ymestyn i Ddeddfau a Mesurau'r Cynulliad, ond, mewn amgylchiadau o'r fath, cyn y gellir arfer y pŵer hwnnw, rhaid i'r offeryn statudol drafft sy'n cynnwys y pŵer gael ei gymeradwyo gan ddau Dŷ'r Senedd, ond nid y Cynulliad.

139. Mynegodd Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru hefyd bryder am gymal 30.¹¹⁶

140. Mae gennym ninnau'r un pryderon a chredwn fod y cymal hwn yn anghyson â'r egwyddor a ymgorfforir yng nghymal 2.

141. Credwn fod angen adolygu cymal 30, er mwyn sicrhau bod y Cynulliad yntau yn cael cymeradwyo offeryn statudol drafft y DU sy'n addasu cyfraith sydd ond yn gymwys yng Nghymru ac a wnaed gan y Cynulliad. Yn ei barn ni, byddai peidio â gwneud hynny, yn wan yn gyfansoddiadol.

Materion ariannol

142. Dywedodd y Pwyllgor Cyllid wrthym fel a ganlyn:

"...rydym yn siomedig nad yw'r Bil drafft yn rhoi'r cymhwysedd angenrheidiol fel y gall y Cynulliad ddeddfu mewn perthynas â'r fframwaith cyllidol sy'n deillio o'r pwerau cyllidol newydd hyn, yn enwedig o ran trethi datganoledig. Cafodd yr angen am

¹¹⁵ DWB1 – Yr Athro Thomas Glyn Watkin

¹¹⁶ DWB26 – Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru

ddeddfwriaeth o'r fath ei nodi yn ein hymchwiliad eang i'r arferion gorau o ran y gyllideb a chredwn fod hyn yn hanfodol er mwyn rhoi'r gallu i'r Cynulliad reoli'r pwerau cyllidol newydd a roddwyd iddo gan Ddeddf Cymru 2014.

...rhoddodd Deddf Cymru 2014 bwerau penodol i'r Cynulliad mewn perthynas â datganoli cyllidol ac rydym yn bryderus iawn y gallai rhai o'r darpariaethau yn y Bil drafft achosi problemau wrth ddeddfu mewn perthynas â threthi penodol."¹¹⁷

143. Ar 25 Tachwedd 2015, cyhoeddodd Canghellor y Trysorlys yn ei Adolygiad o Wariant a Datganiad yr Hydref fod Llywodraeth y DU yn bwriadu deddfu i ganiatáu rhai pwerau treth incwm i gael eu datganoli i Gymru heb refferendwm.¹¹⁸

144. Ar hyn o bryd, mae *Deddf Cymru 2014* yn caniatáu i'r Cynulliad gynnal refferendwm ynghylch a gaiff amrywio cyfradd y dreth incwm yng Nghymru hyd at 10 pwynt canran. Golyga cyhoeddiad y Canghellor y bydd yr angen i gynnal refferendwm yn cael ei ddileu. Maes o law, cyhoeddodd yr Ysgrifennydd Gwladol fel a ganlyn:

"I will amend Wales Bill to remove referendum block on Welsh tax powers. Wales needs a more accountable & effective Assembly #spendingreview".¹¹⁹

145. Yng ngoleuni cyhoeddiad y Canghellor, rydym o'r farn y dylai'r Ysgrifennydd Gwladol sicrhau, wrth ddiwygio'r Bil drafft i gael gwared ar y clo refferendwm ar bwerau trethi yng Nghymru, ei fod hefyd yn mynd i'r afael â'r materion pwysig a godwyd gan y Pwyllgor Cyllid.

146. Rydym o blaid datganoli rhai pwerau treth incwm i'r Cynulliad heb fod angen refferendwm, ond rydym o'r farn bod y cyfrifoldeb a'r atebolrwydd y mae hyn yn ei roi i'r Cynulliad yn tynnu'n groes i nifer a lefel y cymalau cadw a'r cyfyngiadau yn y Bil drafft, sydd wedi cael eu llywio gan ddull llawer llai hael.

147. Mae gan y Cynulliad bŵer i gychwyn y refferendwm a fwriadwyd i sbarduno'r pwerau treth incwm a ddatganolwyd yn *Neddf Cymru 2014*. Nid yw'n glir bellach sut y caiff y pwerau hyn eu gweithredu, na phryd y bydd

¹¹⁷ DWB6 – Y Pwyllgor Cyllid

¹¹⁸ Hansard, 5 Tachwedd 2015, p1365

¹¹⁹ <https://twitter.com/walesoffice>, 25 November 2015

hynny. Gobeithiwn fod sail dros gredu mai'r Cynulliad a fydd yn awr yn penderfynu pa un ai i weithredu'r darpariaethau hyn ai peidio.

148. Hyd yn oed ar ôl datganoli rhai pwerau treth incwm, bydd y grant bloc yn dal yn cynnwys y rhan fwyaf o gyllideb Cymru. Mewn gwladwriaethau democrataidd datganoledig ledled y byd, mae grant cydraddoli yn cael ei gydnabod fel rhan allweddol o degwch yr undeb economaidd. Felly, mae'n hanfodol y ceir eglurhad sut y bydd y grant bloc yn cael ei addasu o ran y pwerau treth incwm. Nodwn fod hwn yn fater a fu'n destun trafodaeth faith a chymhleth rhwng y Trysorlys a Llywodraeth yr Alban yn achos datganoli yn yr Alban.

4. Bil wedi'i Gydgrynhai

Materion i'w hystyried

149. Rydym wedi dweud lawer gwaith, wrth drafod deddfwriaeth Llywodraeth Cymru, bod yn well gennym ddull sy'n seiliedig ar gydgrynhai. Roedd hwn yn un o brif ganfyddiadau ein hymchwiliad diweddar a chynhwysfawr *Deddfu yng Nghymru*.

150. Mae'r Ysgrifennydd Gwladol wedi tynnu sylw sawl tro at wendidau darnau blaenorol o ddeddfwriaeth datganoli yng Nghymru:

“...two large flagship pieces of legislation for Welsh devolution. I would say both of them have been proved not fit for purpose....”¹²⁰

151. Pan ofynnwyd i'r Ysgrifennydd Gwladol pam nad oedd yn darparu Bil cydgrynhai, ei ateb oedd:

“... the idea of a consolidated Act is one that we've discussed internally. I've discussed externally as well with various legal interests and lawyers. I have to say, there isn't unanimity within the legal profession about the benefits of a consolidated Act. That's something that we're happy to consider for the future. But I think, at the moment, this is about implementing the very clear promises that we made in the run-up to the general election. There were promises that were in the St David's Day announcement. They were promises backed up in our manifesto to move to a reserved powers model, akin to what Paul Silk recommended in the Silk commission report, and to give new powers to the Welsh Government and to the Welsh Assembly to build in new clarity to the devolution settlement. So, I think, to that extent the legislation is clear.”¹²¹

152. Dywedodd yr Athro Richard Wyn Jones fel a ganlyn:

“...un arwydd o'r brys ydy'r ffaith bod cymaint o'r Bil drafft yn diwygio deddfwriaeth flaenorol ac nad oes yna ddim consolidation. Felly, i ddarllen hwn, mae'n rhaid i chi gael copi o Ddeddf 2006... a

¹²⁰ Pwyllgor Dethol ar Faterion Cymreig Tŷ'r Cyffredin, tystiolaeth lafar, craffu cyn deddfu ar Fil Cymru drafft HC 449 Q1

¹²¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [9], 23 Tachwedd 2015

chymharu'r ddwy ddeddfwriaeth. Fel cyfansoddiad Cymru, nid yw hwn yn hylaw, ddywedwn ni."¹²²

Ein barn ni

153. Yn unol â'n datganiadau clir blaenorol, byddem yn annog cydgrynhoi. Byddem yn croesawu ystyriaeth fanylach bellach gan yr Ysgrifennydd Gwladol i'r rhinweddau o ail-ddrafftio'r Bil fel Bil cydgrynhoi. Credwn y byddai hyn yn helpu i fynd i'r afael â rhai o'r problemau sy'n gwneud y Bil drafft yn anhylaw ac yn gymhleth.

154. Byddai'r gwaith o baratoi Bil cydgrynhoi a chraffu arno yn cael ei wneud dros gyfnod hwy, a byddai'n help i gael consensws ac eglurder o ran y prif gysyniadau cyfansoddiadol. Credwn mai dyma'r ffordd orau o ddatblygu cyfraith gyfansoddiadol sylfaenol.

155. Pe byddai'r Ysgrifennydd Gwladol yn bwrw ymlaen heb gydgrynhoi, rydym o'r farn y dylai'r Ddeddf a ddeilliai o hynny fod yn destun proses o gydgrynhoi dilynol. Dylai darpariaethau'r Ddeddf newydd gael eu cydgrynhoi â rhai *Deddf Llywodraeth Cymru 1998*, *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* a *Deddf Cymru 2014*. Yn ein barn ni, y ffordd fwyaf effeithiol ymlaen yn y dasg hon fyddai bod y ddeddfwriaeth gydgrynhoi yn cael ei pharatoi gan y DU a Llywodraeth Cymru ar y cyd, gyda chymorth Comisiwn y Gyfraith. Rydym hefyd o'r farn y dylai'r Ddeddf gydgrynhoi gael ei gwneud yn ddwyieithog. Mae ein pwyslais parhaus ar hygyrchedd deddfwriaeth yn cynnwys derbyn y dylai cyfreithiau a wneir mewn meysydd datganoledig fod ar gael yn ein dwy iaith swyddogol.

156. Oni chaiff y Bil drafft presennol ei ail-ddrafftio fel Bil cydgrynhoi, credwn y dylai gael ei ddiwygio i gynnwys ymrwymiad clir a phroses ar gyfer cydgrynhoi cyn diwedd y Senedd bresennol. Os bydd yr Ysgrifennydd Gwladol yn credu na fydd amser ar gael yn y Senedd i wneud gwaith cydgrynhoi o'r fath, dylid rhoi ystyriaeth i ddiwygio'r Bil drafft i gynnwys cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad wneud y cyfryw waith cydgrynhoi.

¹²² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [192], 9 Tachwedd 2015

5. Barn gyffredinol

158. Mae deddfwriaeth yn aml yn angenrheidiol i roi effaith i amcanion polisi i wella bywydau a chyfleoedd pobl drwy amrywiaeth o wasanaethau cyhoeddus. Gwelwyd hynny'n glir yn rhaglen deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar gyfer y Pedwerydd Cynulliad sydd wedi rhoi deddfwriaeth bwysig yn y llyfr statud: er enghraifft, *Deddf Trawsblannu Dynol (Cymru) 2013*, *Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014* a *Deddf Tai (Cymru) 2014*.

159. Mae'r modd y caiff deddfwriaeth ei chreu yng Nghymru yn dibynnu ar y cymhwysedd deddfwriaethol a roddir i'r Cynulliad mewn statud gan Senedd y DU. Mae hyn yn esbonio pam y caiff y cyfansoddiad ei drafod yn barhaus a pham, ar ôl tri chynnig, ei bod yn hanfodol bod deddfwyr yn defnyddio'r Bil Cymru arfaethedig i gryfhau'r sefyllfa gyfansoddiadol.

160. Fel y clyswom, gall cymhlethdod ffiniau'r cymhwysedd deddfwriaethol effeithio ar gymhlethdod y cyfreithiau a wneir gan y Cynulliad. Fel y gwaethom yn glir yn ein hadroddiad diweddar, *Deddfu yng Nghymru*, mae'n hollbwysig fod y gyfraith yn glir ac yn hygyrch i bobl Cymru.

161. Roedd Bil arall felly yn gyfle euraid, nid yn unig i ddarparu setliad parhaol, ond hefyd i sicrhau bod gan Gymru le teg a chyfartal o fewn y Deyrnas Unedig, ar yr un lefel â deddfwrfeydd datganoledig yr Alban a Gogledd Iwerddon.

162. Yn anffodus, mae mantol y dystiolaeth a gafwyd yn syrthio'n drwm yn erbyn y ffordd y mae'r Bil drafft yn diffinio ffin cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

163. Y farn gyffredinol yw bod y Bil drafft yn gam yn ôl o ran cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Mae'n anodd anghytuno â'r asesiad hwnnw, yn enwedig o ystyried bod dadansoddiad yr Ysgrifennydd Gwladol ei hun yn nodi pum Deddf Cynulliad y byddai wedi bod angen cydsyniad Gweinidogion y DU ar eu cyfer, heb unrhyw sicrwydd y byddai cydsyniad o'r fath yn cael ei roi.

164. Awgrymwyd mai y diben y Bil drafft yw gwrthdroi penderfyniadau'r Goruchaf Lys o ran y setliad presennol a'r model rhoi pwerau. Er y gall hynny fod, o safbwynt Whitehall, ac mae perffaith hawl gan y Senedd i wneud hynny, os mai dyna'r bwriad, dylid datgan hynny'n glir er mwyn bod yn agored a thryloyw.

165. Mae nifer o dystion ac ymgylgoreion hefyd wedi cwestiynu a yw'r Bil drafft hefyd yn gwrthdroi neu'n newid elfennau o ganlyniad refferendwm 2011.¹²³ Nodwn fod yr Ysgrifennydd Gwladol yn gwadu hyn.¹²⁴

166. Yn ein barn ni, nid yw ein hegwyddorion sybsidiaredd, eglurder, symlrwydd a ymarferoldeb wedi cael eu bodloni. Yn yr un modd, credwn nad yw'r Bil drafft yn bodloni nodau'r Ysgrifennydd Gwladol o gael setliad datganoli cryfach, cliriach a thecach i Gymru, a fydd yn sefyll prawf amser, nac ychwaith yn bodloni'r farn a fynegodd yn ei dystiolaeth i ni fod y model newydd cadw pwerau yn rhoi'r eglurder hwnnw sy'n brin yn y model presennol.¹²⁵

167. Mae'r ohebiaeth a fu rhwng y Prif Weinidog a'r Ysgrifennydd Gwladol ymlaen llaw ac ers cyhoeddi'r Bil drafft wedi bod o gymorth i dynnu sylw at ei gymhlethdod ac at y diffyg eglurder yn y setliad.¹²⁶

168. Mae cymhlethdod y Bil drafft wedi bod yn thema gyson yn y dystiolaeth a gawsom. Mae'r profion angenrheidrwydd yn cymylu ffiniau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ac yn hytrach na gwneud y setliad yn gliriach, mae'n rhwystro dealltwriaeth. Mae'r darpariaethau sy'n ymwneud â chydysyniadau Gweinidogol yn golygu fod y setliad yn llawer mwy cyfyng. Mae hynny nid yn unig yn ychwanegu at y cymhlethdod, ond hefyd yn cynnal y lefelau o eithrio a datganoli afreolaidd o fewn y DU.

169. Mae'r cyfyngiadau a osodir ar allu'r Cynulliad i addasu cyfraith trosedd a phreifat yn mynd yn groes i swyddogaethau craidd deddfwrfa. Mae'r materion a gedwir yn ôl yn cyflwyno cymhlethdod pellach, nid yn unig oherwydd bod gormod ohonynt, ac oherwydd iddynt gael eu creu heb gydlyniant nac egwyddor, ond hefyd oherwydd y ffordd y mae rhai ohonynt wedi'u drafftio fel bod cymhwysedd y Cynulliad yn cael ei ddiffinio ar draws sawl darn o ddeddfwriaeth, y gellid ei newid yn y dyfodol.

170. Croesewir y bwriad i ddatganoli rhai pwerau treth incwm heb fod angen refferendwm, ond mae hynny'n groes i'r ffin gyfyng a diangen o gymhwysedd deddfwriaethol a gynigir ar hyn o bryd yn y Bil drafft.

171. Er bod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi beirniadu'r ddeddfwriaeth yn y gorffennol, mae'r Bil drafft yn ceisio diwygio'r ddeddfwriaeth honno yn

¹²³ DWB1 – Yr Athro Thomas Glyn Watkin; DWB7 a DWB7 (Atodol) – Prif Weinidog Cymru; DWB23 – Y Sefydliad Materion Cymreig

¹²⁴ DWB18 – Ysgrifennydd Gwladol Cymru

¹²⁵ DWB18 – Ysgrifennydd Gwladol Cymru

¹²⁶ Ar gael ar [wefan y Pwyllgor](#)

hytrach na chyflwyno Bil cydgrynhoi. Mae hyn eto'n ychwanegu at gymhlethdod y Bil a'r diffyg eglurder sydd ar gael i'r dinesydd.

172. At ei gilydd, nid yw'n gwbl glir pam mae Cymru'n dal i gael math llai, a llawer mwy cymhleth, o ddatganoli na'r Alban a Gogledd Iwerddon.

173. Yn ein barn ni, mae'r problemau gyda'r Bil drafft yn deillio o'r broses a ddefnyddiwyd i ddatblygu'r model o ddatganoli sydd ynddo. Mae'n edrych yn debyg y bu gor-ddibyniaeth ar adrannau Whitehall i lunio'r Bil drafft; nid ydynt wedi ystyried canlyniadau ac effeithiau ymarferol eu safbwyntiau a'u penderfyniadau ar ddeddfu yng Nghymru. Yn yr un modd, mae Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad, a fydd yn gorfod gweithio gyda'r model o ddydd i ddydd, wedi cael eu dwyn i'r broses yn rhy hwyr.

174. Yn ein barn ni, byddai'r Bil drafft wedi elwa'n sylweddol ar gyfranogiad cynharach ac ychwanegol Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad, yn enwedig gan fod ganddynt brofiad ymarferol beunyddiol o ddefnyddio'r model presennol o gymhwysedd deddfwriaethol i ddrafftio a chraffu ar ddeddfwriaeth sy'n ceisio cyflawni amcanion polisi cydlynol ac ewyllys yr etholwyr.

175. Er bod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi ceisio cyflwyno model cadw pwerau, yn anffodus mae wedi syrthio'n fyr o fod yn fodel ymarferol sy'n addas at y diben ac yn un y mae Cymru'n ei haeddu fel partner cyfartal o fewn y teulu o genhedloedd a geir yn y Deyrnas Unedig.

176. Yn anffodus, credwn hefyd ei fod yn syrthio'n fyr o'r uchelgais a amlinellodd ar gyfer y setliad yn ei araith i'r Cynulliad ar 24 Mehefin 2015.¹²⁷

177. Er hynny nodwn a chroesawn sylwadau'r Ysgrifennydd Gwladol y gallai'r Bil drafft newid yn sylweddol. Croesawn hefyd y sylwadau canlynol:

“I want us to work constructively together to get this document right. Where there are fundamental issues of principle that need to get addressed within it, let's do that. If it's a question of drafting and rephrasing things then we can look at that. If it's a question of how we simplify and make the list of reservations more concise to give more clarity to the workability of the devolution settlement then we have an opportunity to do that.”¹²⁸

¹²⁷ Cofnod y Trafodion, 24 Mehefin 2015

¹²⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cofnod y Trafodion, paragraff [130], 23 Tachwedd 2015

178. Er bod rhai aelodau o'r Pwyllgor yn amau a ellir achub y Bil drafft, credwn, fel Pwyllgor, ei bod yn werth rhoi cynnig arni. Mae'r newidiadau a awgrymwn wedi'u cynnig mewn ymateb i gais yr Ysgrifennydd Gwladol am syniadau a dymuniad i weithio'n adeiladol gyda'n gilydd.

Casgliadau

179. Nid yw'r Bil drafft, er bod ynddo rai elfennau a groesewir, eto mewn cyflwr i ennyn consensws. Credwn na ddylai fynd yn ei flaen hyd nes y caiff ei ddiwygio'n sylweddol.

180. Un dull gweithredu posibl fyddai atal y trafodion a defnyddio'r dystiolaeth a gasglwyd wrth graffu ar y Bil drafft i baratoi Bil cydgrynhoi mewn cydweithrediad agos â'r prif chwaraewyr: y Cynulliad, Llywodraeth Cymru, ymarferwyr cyfreithiol, cymdeithas ddinesig a Senedd y DU.

181. Os bydd Llywodraeth y DU yn symud ymlaen â'r amserlen bresennol, mae angen diwygio'r Bil drafft fel bod y Bil a gyflwynir yn Senedd y DU yn cynnwys y canlynol:

- cael gwared ar y prawf angenrheidrwydd neu ei ddisodli gan 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*;
- cael gostyngiad sylweddol yn nifer a maint y cymalau cadw a'r cyfyngiadau penodol sy'n gydnaws â deddfwrfa aeddfed, effeithiol ac atebol sydd i gael pwerau treth incwm drwy'r un Bil;
- cael awdurdodaeth ar wahân lle byddai Deddfau Cymru yn gymwys i Gymru yn unig;
- cael system lle mae Ddeddfau Cymru yn addasu cyfreithiau Cymru a Lloegr fel sy'n briodol ar gyfer gorfodaeth resymol;
- cael ymrwymiad clir y ceir cydgrynhoi dwyieithog yn ystod y Senedd presennol.

182. Pa bynnag amserlen a fabwysiedir, o ystyried y dymuniad a fynegwyd yn glir gan yr Ysgrifennydd Gwladol am gydweithio a gweithio mewn partneriaeth, credwn y dylai sefydlu Gweithgor Cyfansoddiadol sy'n cynnwys y chwaraewyr allweddol y cyfeiriwn atynt uchod i gynhyrchu'r setliad cyfansoddiadol parhaol a chadarn i Gymru y mae ei dinasyddion yn ei haeddu.

183. Os dilynir y cyngor ym mharagraff 181, bydd y lefel o eithriadau sydd wedi bod yn nodwedd o'r cynllun ar gyfer datganoli yng Nghymru yn dod i ben, a bydd y Cynulliad yn fwy tebyg o lawer i Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon. Byddai hyn yn ychwanegu at wneud strwythurau cyfansoddiadol y DU yn fwy cydlynol, oherwydd ni fyddai'r anghymesuredd rhesymol sydd ei angen i ddarparu ar gyfer amgylchiadau penodol ym mhob gwlad yn datblygu'n eithriadau sydd, yn anochel, yn tanseilio'r egwyddorion cyfansoddiadol sylfaenol.

Atodiad 1 – Digwyddiad Rhanddeiliaid, 25 Medi 2015 - Rhestr o'r rhai a oedd yn bresennol

Gill Bell, y Gymdeithas Cadwraeth Forol

Ann Beynon, Severn Trent Water

Jessica Blair, y Sefydliad Materion Cymreig

Ben Davies, Trenau Arriva Cymru

Scott Fryer, Ymddiriedolaethau Natur Cymru

Emyr Lewis, Blake Morgan LLP

Colin Nosworthy, Cymdeithas yr Iaith Gymraeg

Rachel Pewset, Traveline Cymru

John Pockett, CPT Cymru

Kay Powell, Cymdeithas y Cyfreithwyr

Oriel Price, Tidal Lagoon Power

Neville Rookes, Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

Michael Vaughan, Trenau Arriva Cymru

Yr Athro Thomas Glyn Watkin, Cymdeithas Ddysgedig Cymru

Steve Boyce, Uwch-swyddog Ymchwil

Gwyn Griffiths, Uwch-gynghorydd Cyfreithiol

Elfyn Henderson, Uwch-swyddog Ymchwil

Tom Jackson, Clerc y Tîm Cymorth Craffu

Llinos Madeley, Clerc y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol

Gareth Price, Clerc y Pwyllgor Menter a Busnes

Naomi Stocks, Clerc y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Alys Thomas, Uwch-swyddog Ymchwil

Chris Warner, Pennaeth Gwasanaeth y Pwyllgorau Polisi a Deddfwriaeth

Gareth Williams, Clerc y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Atodiad 2 – Rhestr o’r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a’r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i’r Pwyllgor. Gellir gweld yr holl dystiolaeth ysgrifenedig, a’r ohebiaeth y cyfeirir ati yn yr adroddiad hwn, yn llawn ar dudalennau'r [Pwyllgor](#) ar y we:

<i>Sefydliad</i>	<i>Cyfeirnod</i>
Yr Athro Thomas Glyn Watkin	DWB1
Emyr Lewis	DWB2
Keith Bush QC, Athro Anrhydeddus, Prifysgol Abertawe	DWB3
Comisiynydd y Gymraeg	DWB4
Y Llywydd	DWB5
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid	DWB6
Prif Weinidog Cymru	DWB7
Cadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus	DWB8
Archwilydd Cyffredinol Cymru	DWB9
Cadeirydd, Y Pwyllgor Menter a Busnes	DWB10
Cadeirydd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol	DWB11
Cadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd	DWB12
Cadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol	DWB13
Cadeirydd y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg	DWB14
Yr Athro Laura McAllister, Prifysgol Lerpwl a'r Dr Diana Stirbu, Prifysgol Fetropolitan Llundain	DWB15
YourLegalEyes	DWB16
Esgobion yr Eglwys yng Nghymru	DWB17
Ysgrifennydd Gwladol Cymru	DWB18
Chwarae Teg	DWB19
Y Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol yng Nghymru	DWB20
Cyswllt Amgylchedd Cymru	DWB21
Cymdeithas Ddysgedig Cymru	DWB22
Y Sefydliad Materion Cymreig	DWB23
Huw Williams, Prif Bartner Cyfraith Gyhoeddus, Geldards LLP	DWB24
Cymdeithas yr Iaith Gymraeg	DWB25
Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru	DWB26
Ymateb dinesig (sawl llofnod)	DWB27
Y Comisiwn Etholiadol	DWB28
Dr Elin Royles, Prifysgol Aberystwyth	DWB29
Norman Bancroft	DWB30
Y Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol	DWB31

Cymdeithas Diwygio Etholiadol Cymru	DWB32
Dŵr Cymru	DWB33
Undeb Cenedlaethol Athrawon Cymru	DWB34

Atodiad 3 – Rhestr o'r sesiynau tystiolaeth lafar

9 Tachwedd 2015	Yr Athro Thomas Glyn Watkin Emyr Lewis
	Yr Athro Richard Wyn Jones, Canolfan Llywodraethiant Cymru Yr Athro Roger Scully, Canolfan Llywodraethiant Cymru
16 Tachwedd 2015	Y Llywydd Prif Weinidog Cymru
23 Tachwedd 2015	Ysgrifennydd Gwladol Cymru

Atodiad 4 – Gweithdy Rhanddeiliaid, 13 Tachwedd 2015 – Rhestr o'r rhai a oedd yn bresennol

David Melding AC, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.

Keith Bush QC, Athro Anrhydeddus, Prifysgol Abertawe

David Hughes, Bargyfreithiwr, 30 Plas y Parc

Yr Athro Thomas Glyn Watkin

Yr Athro Tim Jones, Prifysgol Abertawe

Huw Williams, Prif Bartner Cyfraith Gyhoeddus, Geldards LLP

Justin Amos, Bargyfreithiwr Trosedd, Siambrau Apex

Aled Edwards, Cytûn

Paul Smith, RSPCA

Kay Powell, Cymdeithas y Cyfreithwyr

Sarah Beasley, Clerc y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

Steve Boyce, Uwch-swyddog Ymchwil

Bethan Davies, Clerc y Pwyllgor Cyllid

Gareth Howells, y Gwasanaethau Cyfreithiol

Naomi Stocks, Clerc y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Chris Warner, Pennaeth Gwasanaeth y Pwyllgorau Polisi a Deddfwriaeth

Sian Wilkins, Pennaeth Gwasanaeth y Siambr a Phwyllgorau

Gareth Williams, Clerc y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol