



Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol **Adroddiad ar Fil yr Undebau Llafur (Cymru)**

Ebrill 2017



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 2017

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 yr Undebau
Llafur (Cymru)**

Ebrill 2017



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



Nathan Gill AC
Annibynnol
Gogledd Cymru



Dai Lloyd AC
Plaid Cymru
Gorllewin De Cymru



David Melding AC
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru



Dafydd Elis-Thomas AC
Plaid Cymru
Dwyfor Meirionnydd

Cynnwys

01.	Cyflwyniad.....	5
02.	Cymhwysedd deddfwriaethol.....	8
03.	Sylwadau cyffredinol	13
04.	Sylwadau ar bwerau penodol i wneud is-ddeddfwriaeth	17

Argymhellion

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod Ysgrifennydd y Cabinet yn esbonio, yn ystod y ddadl yng Nghyfnod 1, pam nad oedd y Bil yn cynnwys darpariaethau'n ymwneud â gweithwyr asiantaeth wrth ei gyflwyno, gan gynnwys pam na allai'r Bil wedi bod yn ddarostyngedig i oedi byr i ddarparu ar gyfer safbwynt o'r fath.

..... Tudalen 16

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell bod Ysgrifennydd y Cabinet yn rhoi diweddariad yn ystod y ddadl Cyfnod 1 ar a yw ef yn credu y dylai darpariaeth arbed, darpariaeth drosiannol neu ddarpariaeth ddarfodol fod yn angenrheidiol i roi effaith lawn i'r Bil, ac yn unol â hynny, a fyddai'n briodol cynnwys darpariaethau cychwyn ar wyneb y Bill yn unig. Tudalen 18

Argymhelliad 3. Os yw Ysgrifennydd y Cabinet yn bwriadu cadw'r pŵer yn adran 2(2), rydym yn argymell y dylai gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn negyddol i wneud gorchymyn, yn unol â'r ddarpariaeth honno.

.....Tudalen 19

01. Cyflwyniad

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (y Pwyllgor) yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21¹ (ac eithrio Rheol Sefydlog 21.8²), ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n ymwneud â'r cymhwysedd hwnnw, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.
2. Yn ein gwaith o graffu ar Filiau a gyflwynir yn y Cynulliad Cenedlaethol ein dull yw ystyried:
 - materion sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys bod yn gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (ECHR);
 - y cydbwysedd rhwng y wybodaeth sydd wedi ei chynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd mewn is-ddeddfwriaeth;
 - a yw gweithdrefn ddeddfwriaethol briodol wedi cael ei dewis, mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, i wneud is-ddeddfwriaeth; ac
 - unrhyw fater arall yr ydym yn ei ystyried yn berthnasol i ansawdd y ddeddfwriaeth.

Cyflwyno'r Bil

3. Ar 16 Ionawr 2017, cyflwynodd Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol (Ysgrifennydd y Cabinet) Fil yr Undebau Llafur (Cymru) (y Bil) a Memorandwm Esboniadol³ sy'n cyd-fynd ag ef.
4. Ar 6 Rhagfyr 2016, cyfeiriodd Pwyllgor Busnes y Cynulliad y Bil at y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau ac, ar 13 Rhagfyr 2016, gosododd amser terfyn, sef 7 Ebrill 2017 ar gyfer cyflwyno adroddiad ar ei egwyddorion cyffredinol.⁴
5. Ar 16 Ionawr 2017, ysgrifennodd y Llywydd atom am gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol i wneud y Bil.
6. Hefyd cafwyd copi o lythyr, dyddiedig 15 Chwefror 2017, oddi wrth Ysgrifennydd y Cabinet at John Griffiths AC, Cadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau.
7. Ar 23 Chwefror 2017 anfonodd Llywodraeth Cymru ohebiaeth a fu rhwng Ysgrifennydd y Cabinet a'r Gwir Anrhydeddus Ben Gummer AS, y Gweinidog dros Swyddfa'r Cabinet a'r Tâl-feistr Cyffredinol. Rhoddwyd gwybod i ni nad oedd hon yn ohebiaeth gyhoeddus, ac roedd er gwybodaeth i ni yn unig.⁵
8. Ystyriwyd y Bil gennym yn ein cyfarfod ar 6 Mawrth 2017, pan glywyd tystiolaeth gan yr Ysgrifennydd Cabinet a dau o swyddogion o Lywodraeth Cymru.

¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Medi 2016.

² Mae swyddogaethau o dan Reol Sefydlog 21.8 yn gyfrifoldeb y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol.

³ Bil yr Undebau Llafur (Cymru), Llywodraeth Cymru, Memorandwm Esboniadol sy'n cynnwys yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol, Ionawr 2017.

⁴ Pwyllgor Busnes, Adroddiad y Pwyllgor Busnes ar yr amserlen ar gyfer ystyried Bil yr Undebau Llafur (Cymru) Ionawr 2017.

⁵ Trwy e-bost.

9. Darparodd Ysgrifennydd y Cabinet ragor o wybodaeth am y Bil drwy **lythyr, dyddiedig 27 Mawrth 2017**.

Cefndir

10. Mae'r Nodiadau Esboniadol ar y Bil yn nodi:

“Yn ystod hynt y Bil a ddaeth yn Ddeddf yr Undebau Llafur 2016 drwy Senedd y Deyrnas Unedig, ystyriodd Cynulliad Cenedlaethol Cymru Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol, a'i wrthwynebu, gan atal cydsyniad i Lywodraeth y DU ddeddfu ar gymalau sy'n ymwneud ag awdurdodau cyhoeddus Cymru. Roedd y darpariaethau y gwnaeth y Cynulliad atal cydsyniad ar eu cyfer yn ymwneud â throthwy cefnogaeth cyffredinol ar gyfer 'gwasanaethau cyhoeddus pwysig', amser cyfleuster a threfniadau ar gyfer didynnu taliadau tanysgrifio i undebau drwy'r gyflogres.”⁶

11. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi'r canlynol:

“Mae Bil yr Undebau Llafur (Cymru) (“y Bil”) yn diwygio darpariaethau yn y Trade Union Act 2016 (p.15) sy'n cael effaith andwyol ar ddull Llywodraeth Cymru o weithredu ar sail partneriaethau cymdeithasol yng Nghymru. Mae adrannau 3, 13, 14 a 15 o Trade Union Act y DU, sy'n diwygio Deddf Undebau Llafur a Chysylltiadau Llafur (Cydgrynhoi) 1992, yn pennu gofynion newydd mewn perthynas â chynnal pleidlais ar weithredu diwydiannol, amser cyfleuster a threfniadau didynnu o'r gyflogres (trefniadau lle mae'r cyflogwr yn tynnu'r tâl tanysgrifio i undeb llafur o gyflog y cyflogai). Bydd y Bil yn dadwneud effaith y darpariaethau hyn er mwyn diogelu'r modd y bydd gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu darparu yng Nghymru yn y dyfodol.”⁷

12. Mae **Deddf yr Undebau Llafur 2016 y DU** ('Deddf 2016') yn diwygio **Deddf Undebau Llafur a Chysylltiadau Llafur (Cydgrynhoi) 1992** ('Deddf 1992'). Cafodd y gwelliannau hynny eu cychwyn ar 1 Mawrth 2017. Felly, mae'r Bil presennol yn ceisio gwrthdroi'r modd y mae'r gwelliannau hynny yn gymwys i awdurdodau Cymreig datganoledig. Mae'r tabl a ganlyn yn crynhoi'r berthynas rhwng y Bil a deddfwriaeth y DU.

Pwnc	Darpariaeth Bil yr Undebau Llafur	Darpariaeth Deddf yr Undebau Llafur 2016	Darpariaeth Deddf Gydgrynhoi 1992
Didynnu taliadau tanysgrifio gan y cyflogwr	Adran 1(2)	Adran 15	Adran 116B
Amser cyfleuster	Adran 1(3)	Adran 13 ac, yn ganlyniadol, 14	Adran 172A ac, yn ganlyniadol, 172B
Trothwy pleidleisio	Adran 1(4)	Adran 3	Adran 226

⁶ Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 - Nodiadau Esboniadol, paragraff 5.

⁷ Memorandwm Esboniadol, paragraff 1.1.

13. Mae rhai cyflogwyr yn didynnu tâl tanysgrifio i undeb llafur o gyflogau eu gweithwyr (cyfeirir at hyn fel 'check-off' neu ddidynnu taliadau tanysgrifio i undebau drwy'r gyflogres). Mae adran 116B o Ddeddf 1992 (a fewnosodwyd gan adran 15 o Ddeddf 2016) yn gosod cyfyngiadau fel na chaniateir didyniadau o'r fath oni bai bod gan weithwyr yr opsiwn i dalu eu taliadau tanysgrifio i undeb drwy gyfrwng arall, a bod trefniadau wedi eu gwneud i'r undeb wneud taliadau rhesymol i'r cyflogwr o ran gwneud y didyniadau. Mae adran 1(2) o'r Bil yn darparu nad yw adran 116B o Ddeddf 1992 yn gymwys i awdurdodau Cymreig datganoledig.

14. Mae adrannau 172A a 172B o Ddeddf 1992 (fel y'u mewnosodwyd gan adrannau 13 a 14 o Ddeddf 2016) yn rhoi pwerau i Weinidog y Goron wneud rheoliadau am amser cyfleuster, sef, amser i ffwrdd a ganiateir at ddibenion cyflogaion yn cyflawni dyletswyddau undebau llafur. Caiff rheoliadau a wneir o dan adran 172A ei gwneud yn ofynnol i gyflogwyr y sector cyhoeddus gyhoeddi gwybodaeth am faint o amser cyfleuster a ganiateir. Mae adran 172B yn darparu y caiff Gweinidog y Goron, pan fo'n ystyried ei bod yn briodol, ac wrth roi sylw i faterion yn adran 172B(1), wneud rheoliadau i gapio'r canran o gyfanswm bil tâl y cyflogwyr sy'n cael ei wario ar dalu swyddogion undebau am amser cyfleuster, ac i gyfyngu ar hawliau swyddogion undebau i amser cyfleuster drwy ddiwygio darpariaethau yn adran 172B(4). Mae adran 1(3) o'r Bil yn darparu nad yw adrannau 172A ac 172B o Ddeddf 1992 yn gymwys i awdurdodau Cymreig datganoledig.

15. Mae adran 1(4) yn darparu na chaiff rheoliadau a wneir gan yr Ysgrifennydd Gwladol sy'n diffinio "gwasanaethau cyhoeddus pwysig" at ddiben adran 226 o Ddeddf 1992 gynnwys gwasanaethau a ddarperir gan awdurdodau Cymreig datganoledig. Mae adran 1(5) yn diffinio awdurdodau Cymreig datganoledig y mae'r Bil yn gymwys iddynt drwy gyfeirio at y diffiniad o "awdurdod Cymreig datganoledig" yn adran 157A o **Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006**.

16. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn nodi fel a ganlyn:

"Mae amcanion polisi'r Bil hwn yn seiliedig ar y weledigaeth sydd gan Lywodraeth Cymru ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus. Mae'r weledigaeth honno'n un sydd wedi'i gwreiddio mewn egwyddorion partneriaethau cymdeithasol."⁸

17. Yn ogystal, mae'r Nodiadau Esboniadol yn datgan:

"Mae Llywodraeth Cymru yn ystyried y bydd effaith Deddf yr Undebau Llafur 2016 yn un a fydd yn peri rhaniad cymdeithasol, yn arwain at berthnasau mwy gwrthdrawiadol rhwng cyflogwyr a gweithwyr, ac yn tanseilio'r ffordd y bydd gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu darparu yn y pen draw. Mae llwyddiant y model o weithredu ar sail partneriaethau cymdeithasol yn dibynnu ar gydbwysedd priodol yn y perthnasau rhwng y partneriaid ac yn benodol rhwng undebau llafur a chyflogwyr."⁹

⁸ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.5.

⁹ Y Memorandwm Esboniadol, Atodiad 1 – Nodiadau Esboniadol, paragraff 7.

02. Cymhwysedd deddfwriaethol

18. Mae Memorandwm Esboniadol ar y Bil yn nodi fel a ganlyn:

“Mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru (“y Cynulliad”) y cymhwysedd deddfwriaethol i wneud y darpariaethau ym Mil yr Undebau Llafur (Cymru) (“y Bil”) o dan Ran 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (“Deddf 2006”). Mae darpariaethau perthnasol Deddf 2006, i’r graddau y maent yn ymwneud â darparu gwasanaethau cyhoeddus, yn cael eu nodi yn adran 108 ac yn Atodlen 7.”¹⁰

19. Mae’r Memorandwm Esboniadol yn dyfynnu pob un o’r 21 o feysydd pwnc yn Atodlen 7 i Ddeddf 2006 fel rhai y dibynnir arnynt i roi cymhwysedd deddfwriaethol i’r Cynulliad Cenedlaethol i’r graddau y maent yn ymwneud â darparu gwasanaethau cyhoeddus.¹¹ Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet bod hyn yn cael ei wneud “i ddangos y modd cynhwysfawr yr ydym yn credu bod gwasanaethau cyhoeddus yn cael eu hadlewyrchu yn Atodlen 7 i Ddeddf 2006”.¹²

20. Yn ei llythyr am gymhwysedd deddfwriaethol, dywedodd y Llywydd:

“Fodd bynnag, nid oedd fy mhenderfyniad yn yr achos hwn yn un syml. Fe’m cynghorwyd fod dadleuon dilys y gellid dyfarnu fod rhai neu holl ddarpariaethau gweithredol y Bil y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad, pe byddai’r Bil yn cael ei gyfeirio at y Goruchaf Lys o dan adran 112 o Ddeddf Llywodraeth Cymru, neu’n cael ei herio ar ôl y Cydsyniad Brenhinol. Mae’r penderfyniad yr wyf wedi’i wneud, felly, yn seiliedig ar ddadl agos iawn..

...

Rhaid i mi bwysleisio mai’r cyngor yr wyf wedi’i gael, ac yr wyf wedi seilio fy mhenderfyniad arno, yw y gellir datgan yn rhesymol fod darpariaethau’r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Fodd bynnag, rwyf am sicrhau bod y materion yr wyf wedi eu hystyried yn cael eu rhannu â’r Pwyllgorau er mwyn iddynt gael eu hystyried ymhellach wrth graffu ar y Bil, pe byddai’r Aelodau’n dymuno gwneud hynny.”

21. Roedd crynodeb o’r materion cymhwysedd deddfwriaethol yr oedd hi wedi’u hystyried yn atodedig i lythyr y Llywydd.

22. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym:

“The Bill is within competence because it is about the management, delivery and continuity of devolved public services. The Supreme Court has made it clear that, provided a Bill provision fairly and realistically relates to one or more of the subjects in Schedule 7 to the Government of Wales Act 2006 and does not fall within any exception to that Schedule, it does not matter whether a

¹⁰ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 2.1.

¹¹ Y Memorandwm Esboniadol, tudalennau 5-13.

¹² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017.

provision might also be classified as relating to a subject that has not been devolved, such as employment rights and industrial relations.

Significant elements in the UK Government's Act relate specifically to public services, which, in Wales, are unambiguously devolved responsibilities. The Act refers explicitly to health services and the education of those aged under 17 and fire services, all of which are plainly devolved. It is this Government's view that the relevant provisions of the Government of Wales Act 2006, insofar as they involve the delivery of public services, are to be found set out in section 108 in Schedule 7 to that Act, and that they bring the provisions of this Bill squarely within the devolved competence of the National Assembly."¹³

23. Pan awgrymwyd mai gwir bwrpas y Bil oedd i ymdrin â hawliau undebau llafur a'u haelodau mewn cyfres o feysydd pwysig, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

"No ... it's not. The Bill is here to protect public services in Wales. It is a public services Bill. It refers to the part played by trade unions, the very important part played by trade unions, in the successful maintenance of public services in Wales. That's what this Bill is about. It is about securing the continuity of the very successful model of social partnership that we have here in Wales. Our Bill simply seeks to allow the law as it has been since 1992 to continue uninterrupted and to build on the successful model we have here in Wales of delivering public services on a social partnership basis."¹⁴

24. Wrth ddilyn y pwynt hwn, gofynnwyd pam, os mai prif ddiben y Bil yw darparu gwasanaethau cyhoeddus, na wnaeth Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno Bil ar ddarparu gwasanaethau cyhoeddus? Atebodd drwy ddweud:

"What we have done in the Bill ... is to focus on those aspects of the UK Government's Act that were from the very beginning the subject of dispute between the Welsh Government—and, subsequently, the National Assembly for Wales—and the UK Government ... we constructed our Bill in a way that draws its parameters around those aspects that are most closely related to public services and therefore most closely within the competence of the National Assembly, and then focused on those matters that, as I say, from the very beginning, were the subject of discussions with the UK Government, were the subject of a legislative consent motion laid before this National Assembly in January of last year, and which continue to be a matter of correspondence between ourselves and UK Ministers."¹⁵

25. Mewn ymateb i gwestiynau pellach, ychwanegodd:

"We believe that our Bill ensures that the trade unions are able to go on playing their part in that successful model of social partnership that supports our public services. That's why this is a Bill about public service delivery and that's why it

¹³ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [6 a 7]

¹⁴ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [18]

¹⁵ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [20]

is clearly, we believe, within the competence of the National Assembly for Wales.”¹⁶

ac

“ The Bill is designed to avoid the most egregious efforts of the UK Government to undermine the sort of model that we have devised here in Wales in support of our public services. That’s the purpose of the Bill and that’s why it’s been drawn up in the way that it has...”¹⁷

26. Gofynnwyd hefyd ynghylch pa drafodaethau y mae Llywodraeth Cymru wedi’u cael â Llywodraeth y DU ynghylch y Bil. Wrth egluro natur y trafodaethau hyn, cyfeiriodd Ysgrifennydd y Cabinet at ohebiaeth rhwng y Prif Weinidog a’r cyn Brif Weinidog a oedd yn dweud:

“We are not attempting to impose our view on anybody else. We simply ask that they don’t attempt to impose their view on us. That was the nature of that correspondence. It continued up to the point of the LCM being put in front of the National Assembly for Wales. So, there was extensive correspondence that lies behind our decision to have to bring a Bill in front of the Assembly.”¹⁸

27. Teimlai Ysgrifennydd y Cabinet bod y llythyr oddi wrth y Gwir Anrhydeddus Ben Gummer AS yn berthnasol o ran craffu ar y Bil”¹⁹ ac amlinellodd ei gynnwys.²⁰ Yn ei farn ef, ni fyddai Llywodraeth y DU yn cyfeirio’r Bil at y Goruchaf Lys oherwydd eu bod yn ildio o ran y mater o gymhwysedd.²¹ Ychwanegodd:

“ I think what they’re saying is that they will pass a Westminster Bill to overturn the Bill that will be passed in this National Assembly.”²²

28. Fel y nodwyd ym Mhennod 1, mae adran 116B o Ddeddf 1992 yn cyfyngu ar yr amgylchiadau lle y gall cyflogwyr yn y sector cyhoeddus ddiwynnu taliadau tanysgrifio i undebau drwy’r gyflogres, fel y bydd hyn yn bosibl mewn rhai amgylchiadau yn unig. Caiff rheoliadau a wneir gan un o Weinidogion y Goron (yn amodol ar y weithdrefn gadarnhaol yn nau Dŷ’r Senedd) bennu’r cyflogwyr yn y sector cyhoeddus y mae’r ddarpariaeth hon yn gymwys iddynt. Byddai Adran 1(2) o’r Bil yn datgymhwyso’r ddarpariaeth hon mewn cysylltiad ag awdurdodau Cymreig datganoledig. Felly, gallai’r awdurdodau hynny barhau i ddiwynnu tanysgrifiadau undeb o gyflog gweithwyr, heb wneud trefniadau talu gydag undebau, os dymunant (nid yw’r Bil yn eu gorfodi i wneud hynny ac nid oes unrhyw rwymedigaeth gyfreithiol arall arnynt i wneud hynny). Yna ni fyddai’r awdurdodau yn cael taliad gan yr undebau am ddiwynnu taliadau tanysgrifio i undebau drwy’r gyflogres ym mhob achos, er y gallai rhai wneud hynny drwy gyfundeb.

29. Aethom ar drywydd y mater o gymhwysedd deddfwriaethol yn benodol yng nghyd-destun adran 1(2) o’r Bil, oherwydd yn ei llythyr, teimlai’r Llywydd, o ran y ddarpariaeth hon, dyna “lle’r oedd y

¹⁶ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [26]

¹⁷ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [30]

¹⁸ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [36]

¹⁹ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [42]

²⁰ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [44 a 48]

²¹ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [47 a 51]

²² Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [51]

Llywydd o'r farn nad oedd y dadleuon o blaid cymhwysedd cyn gryfed". Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym:

"... what I would like to do would be to draw the committee's attention to the evidence received from NHS employers by the equality and local government committee in this regard ... they encourage their employees to join a trade union, because the ability to carry out very important day-to-day duties relies on them being able to have a proper conversation with people whose views are able to be expressed to them in that way, and that offering facility time and check-off ... is an investment by them in making sure that they are able to go on delivering public services, because this means that trade unions are able to go about their business ... They said that from an employer's point of view, it is very helpful to them to know who are members of trade unions, and the check-off helps them to do that, so that that way of conducting industrial relations in a social partnership model can be enhanced. So, the link between check-off, trade union membership, social partnership and public services was one that they were absolutely able to articulate."²³

30. Pan gafodd ei holi ymhellach ynghylch a oedd hwn yn fwy o bwynt rhesymol o ran polisi, yn hytrach na mater o gymhwysedd deddfwriaethol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

"When employers were asked about the check-off matter, their understanding of it was exactly that by having this facility that allowed trade unions to carry out the job that trade unions are there to carry out, and allowing trade unions to carry out the job that they do, leads to better public services. That's the competence issue ... that's why check-off is not just a matter of an individual citizen in a relationship with an employer. It is a foundational way of the way that trade unions collectively are able to operate, and the proper operation of organised trade unions is a foundation of the way that we provide public services in Wales. The competence issue is clear."²⁴

31. Yn ei **lythyr dyddiedig 27 Mawrth 2017**, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym:

"... the Bill is not only compatible with the European Convention on Human Rights but, in my view, protects the rights of workers which are undermined by the stringent restrictions in the Trade Union Act.

When the Trade Union Act was introduced in Parliament the UK Government published a memorandum on the impact on Convention Rights. That memorandum acknowledged that Articles 11 and 14 were engaged in the case of provisions on the 40% ballot threshold and facility time. Article 11 of the Convention protects the right to freedom of assembly and association and includes a right to join a trade union for the protection of workers' interests. Article 14 which must be parasitic on another Convention right is a right not to be discriminated against. The memorandum concluded that any interference

²³ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [78]

²⁴ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [80]

with these rights was justified because the purpose of the Act was to protect the delivery of public services.”

32. Nododd llythyr Ysgrifennydd y Cabinet hefyd y byddai'n cynnwys nodyn yn y Memorandwm Esboniadol i gadarnhau nad yw'r Bil yn cael effaith niweidiol ar Hawliau'r Confensiwn.

Ein barn

33. Nid ein swyddogaeth ni yw mynegi barn ynghylch a yw Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol, neu y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. O dan *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*, mae hynny'n fater i'r person sy'n gyfrifol am y Bil (adran 110(2)) a'r Llywydd (adran 110(3)). Yn y pen draw, mae unrhyw gwestiwn yn ymwneud ag a yw Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol yn fater i'r Goruchaf Lys benderfynu yn ei gylch.

34. Rydym wedi archwilio'r materion cymhwysedd deddfwriaethol er mwyn darparu gwybodaeth i Aelodau'r Cynulliad ei hystyried wrth benderfynu:

- (i) a ydynt yn cytuno ar egwyddorion cyffredinol y Bil yng Nghyfnod 1 y broses deddfu;
- (ii) a ydynt am gyflwyno gwelliannau, neu gefnogi gwelliannau a gyflwynwyd yng Nghyfnodau 2 a 3 o'r gwaith craffu ar y Bil.

35. Ni ellir ond ceisio dyfalu a fydd Llywodraeth y DU yn penderfynu diddymu'r Bil (os caiff ei weithredu) ar ôl cyflwyno *Deddf Cymru 2017*.

36. Rydym wedi nodi mewn adroddiadau blaenorol ein bod yn bwriadu monitro effaith Deddf 2017 ar allu'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud cyfreithiau ar gyfer Cymru, ac ar y sail hwn y byddwn yn monitro unrhyw weithredu yn y dyfodol yn ymwneud â'r Bil, pe bai yn dod yn Ddeddf Cynulliad.

37. Nodwn sylwadau Ysgrifennydd y Cabinet ynglŷn â hawliau dynol, a chroesawn ei fwriad i gadarnhau, mewn Memorandwm Esboniadol diwygiedig, nad yw'r Bil yn cael effaith niweidiol ar y Confensiwn Hawliau.

38. Byddem yn annog y dylid cynnwys datganiadau am yr agweddau ar hawliau dynol o'r Bil yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil wrth ei gyflwyno.

03. Sylwadau cyffredinol

Dull gweithredu o ran y Bil

39. Mae'r Bil yn cynnwys tair adran. Mae'r brif adran, adran 1, yn gwneud pump o welliannau i Ddeddf 1992. Mae Adran 2 yn ymwneud â chychwyn y Ddeddf, tra bod adran 3 yn dyfynnu teitl byr y Ddeddf.

40. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym:

“I suppose, in one sense, this is a free-standing Bill—it stands on its own merits—but it proceeds by amendment to other Bills. Of course, we did consider a number of different ways in which we could have given effect, as we believe we are doing, to the clear views of the fourth Assembly, and which were affected in the manifesto put in last May’s elections by my party, and by some other parties at the Assembly as well.

...

I understand that it could be thought of as a slightly complex way of constructing a Bill, but, given that the Bill is very short, very specific, very well understood amongst the audiences who will have the most direct interest to it, we thought this was the most straightforward way to achieve what we set out to achieve “²⁵

Gweithwyr asiantaeth

41. Yn ystod ei ddatganiad pan oedd yn cyflwyno'r Bil, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“Ochr yn ochr â'i Deddf Undebau Llafur, ymgynghorodd Llywodraeth y DU ar gynigion i ddiddymu rheoliadau sy'n atal darparu gweithwyr asiantaeth yn ystod cyfnodau o weithredu diwydiannol. Rydym wedi ymgynghori felly ar gynigion i gynnal yr egwyddor na ddylid defnyddio gweithwyr asiantaeth yn y ffordd honno. Mae'r ymgynghoriad wedi dod i ben bellach ac mae'r canlyniadau'n cael eu dadansoddi. Un opsiwn fyddai i ni gynnwys darpariaeth yn y ddeddfwriaeth hon drwy ddiwygio ar gamau diweddarach, cyhyd â bod y Bil yn mynd yn ei flaen. Byddaf yn darparu datganiad arall ar gyfer yr Aelodau wedi i'r broses o ddadansoddi'r ymgynghoriad ddod i ben.”²⁶

42. Yn ei **lythyr**, dyddiedig 15 Chwefror 2017, at Gadeirydd y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, nododd Ysgrifennydd y Cabinet nad oedd Llywodraeth y DU wedi gweithredu o gwbl ers cynnal ei ymgynghoriad ym mis Gorffennaf 2015, a dywedodd:

“... pe bai yn dirymu'r rheoliad, byddai hynny'n gymwys i weithredu diwydiannol gan weithwyr ym mhob sector, gan gynnwys gweithwyr a gyflogir yn y sector cyhoeddus yng Nghymru.”

²⁵ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [70]

²⁶ Cofnod y Trafodion, Cyfarfod Llawn, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 18 Ionawr 2017.

43. Roedd y llythyr hefyd yn nodi, o ran ymgynghoriad Llywodraeth Cymru ym mis Medi 2016:

“Nid wyf wedi cyhoeddi fy mholisi ar y mater hwn eto ond, fel y dywedais yn fy natganiad deddfwriaethol, un opsiwn fyddai gofyn am deddfwriaeth yn y Bil hwn a fyddai’n effeithio ar awdurdodau Cymreig datganoledig.”

44. Pan holwyd ef ynghylch pam y cynhaliwyd ymgynghoriad cyhoeddus ar weithwyr asiantaeth, ond nid ar y Bil, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym nad oedd materion sy’n ymwneud â gweithwyr asiantaeth wedi bod yn rhan o’r trafodaethau polisi gwreiddiol:

“The agency workers issue, however, had not been part of that conversation; it wasn’t part of the original Westminster proposals. And I thought, therefore, that that was a different issue, and deserved a different sort of public airing, because it hadn’t got the background—the depth of background of discussion—that the Bill in front of the committee today had already gathered.”²⁷

45. O ran cyflwyno gwelliannau i’r Bil mewn perthynas â gweithwyr asiantaeth, dywedodd:

“... that’s actively under consideration at the moment. I wanted to publish the results of the consultation in advance of this committee, so that they would be available to you. There is a workforce partnership council on Thursday of this week. This matter is, again, on the agenda there. I want to have the opportunity to hear from members of the council—now that they will have had a chance to look at the results of the consultation as well—and then I will need to come to a conclusion as to whether or not to bring forward a Stage 2 amendment”²⁸

46. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ganlyniad ei ymgynghoriad ar 3 Mawrth 2017.²⁹ Mewn ymateb i gwestiynau am y ffordd orau o greu dyletswydd ar gyflogwyr gwasanaethau cyhoeddus Cymru i beidio â defnyddio gweithwyr asiantaeth, mae’r ddogfen yn datgan:

“Fodd bynnag, nid oedd y gefnogaeth i’r ddau opsiwn a awgrymwyd ar gyfer cyflawni’r cynnig i gadw’r gyfraith bresennol mewn grym mor gryf – 60% oedd yn cytuno gyda chreu deddfwriaeth sylfaenol a 43% gyda chanllawiau neu gyfarwyddyd gan Weinidogion.

O safbwynt deddfwriaeth sylfaenol roedd gwahaniaethau sylweddol rhwng barn yr undebau llafur a chyflogwyr y sector cyhoeddus – 77% o ymatebion yr undebau llafur yn cytuno ond dim ond 29% o ymatebion cyflogwyr y sector cyhoeddus.”³⁰

²⁷ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017, [95]

²⁸ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [100]

²⁹ Llywodraeth Cymru, *Ymgynghoriad ar y defnydd o weithwyr asiantaeth yn ystod cyfnod o streic - Crynodeb o’r ymateb*. Mawrth 2017.

³⁰ Llywodraeth Cymru, *Ymgynghoriad ar y defnydd o weithwyr asiantaeth yn ystod cyfnod o streic - Crynodeb o’r ymateb*. Mawrth 2017, tudalen 3.

47. Yn ei lythyr atom ar 27 Mawrth, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym ei fod wedi dod i benderfyniad ynghylch mater gweithwyr asiantaeth:

“Ar ôl yr ymgynghoriad, rwyf wedi penderfynu cyflwyno gwelliant gan y Llywodraeth yng Nghyfnod 2 i gadw'r sefyllfa fel y mae, lle mae awdurdodau cyhoeddus Cymru yn cael eu gwahardd rhag defnyddio gweithwyr asiantaethau yn lle gweithwyr sy'n gweithredu'n ddiwydiannol. Pe bai Llywodraeth y DU yn penderfynu dirymu Rheoliad 7, byddai effaith gwneud hynny yn gymwys i bob cyflogwr arall yng Nghymru.”

Awdurdodau Cymreig datganoledig

48. Mae is-adrannau (2) i (6) o adran 1, wrth ddiwygio darpariaethau amrywiol Deddf 1992, yn cyfeirio at awdurdodau Cymreig datganoledig, gan gynnwys eu diffinio yn is-adran (5) fel rhai sydd â'r un ystyr ag yn adran 157A o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.

49. Gofynnwyd i Ysgrifennydd y Cabinet pam nad oedd y Memorandwm Esboniadol yn cynnwys rhestr o'r awdurdodau Cymreig datganoledig a fyddai'n ddarostyngedig i'r Bil. Dywedodd y canlynol:

“... pan roedd Bil Cymru yn mynd drwy Dŷ'r Cyffredin, roedd lot o drafodaethau am y rhestr o gyrff a oedd yn y Bil gwreiddiol. Felly, mae'n gwneud synnwyr, yn fy marn i, i gyfeirio yn y Bil sydd o flaen y pwyllgor nawr at Ddeddf Cymru, achos dyna ble mae'r rhestr yr ydym ni i gyd nawr wedi cytuno arni.

Pan oeddem ni'n paratoi y memorandwm esboniadol, roedd y trafodaethau yna yn dal i fynd ymlaen. Os yw'r pwyllgor yn meddwl y bydd hi'n help i'w wneud e, pan rydym ni'n dod lan gydag ail fersiwn y memorandwm esboniadol, os mae'n help jest i roi mewn y rhestr rydym ni nawr wedi ei chytuno, jest i fod yn glir, rwy'n eithaf hapus i'w wneud e fel yna.”³¹

50. Cadarnhaodd wrthym, yn ei **lythyr dyddiedig 27 Mawrth 2017**, y bydd unrhyw adolygiad o'r Memorandwm Esboniadol yn y dyfodol yn rhestru pob awdurdod cyhoeddus Cymreig sydd wedi'u cynnwys yn Neddf Cymru 2017.

Ein barn

51. Rydym yn fodlon ar y dull o ddrafftio'r Bil drwy ddiwygio deddfwriaeth bresennol y DU.

52. Nodwn fod Llywodraeth Cymru yn ystyried cyflwyno gwelliant i'r Bil mewn perthynas â gweithwyr asiantaeth. Yn ei adroddiad ***Deddfu yng Nghymru***, dywedodd y pwyllgor a oedd yn ein rhagflaenu:

“ Yn ein barn ni, dylai'r broses o ddiwygio Biliau yng Nghyfnod 2 a Chyfnod 3 gael ei defnyddio fel ffordd o drafod ac i awgrymu gwelliannau i Fil sydd wedi'i gyflwyno. Ni ddylid ei defnyddio (ac eithrio mewn amgylchiadau eithriadol neu i gyflawni argymhelliad pwyllgor a wnaed yng Nghyfnod 1) i gyflwyno symiau mawr ac arwyddocaol o destun deddfwriaethol nad oedd, am ba bynnag reswm, yn barod neu ddim ar gael pan gyflwynwyd y Bil.”³²

³¹ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [91-92]

³² ***Deddfu yng Nghymru*** paragraff 114, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (y Pedwerydd Cynulliad).

53. Er ein bod yn cydnabod bod Llywodraeth Cymru wedi ymgynghori ar y materion ynghylch gweithwyr asiantaeth, mae honno'n broses wahanol iawn i pan fydd un o bwyllgorau'r Cynulliad Cenedlaethol yn ymwneud ag egwyddorion ac union eiriad Bil, fel rhan o'r broses graffu deddfwriaethol yng Nghyfnod 1. Mae hyn yn arbennig o bwysig mewn perthynas â'r Bil sydd ger ein bron, o ystyried y gwahaniaeth barn sy'n bodoli ar faterion penodol fel y nodir ym mharagraff 46 uchod.

54. Byddai wedi bod yn well gennym i ddarpariaethau ynghylch gweithwyr asiantaeth gael eu cynnwys o fewn y Bil, wrth ei gyflwyno, o ystyried eu harwyddocâd o ran polisi. Byddai hyn wedi caniatáu i Ysgrifennydd y Cabinet ystyried adroddiad pwyllgor sy'n edrych ar safbwyntiau rhanddeiliaid ar weithwyr asiantaeth, ac yn ystyried y safbwyntiau hynny, ac yna, pe bai angen, cyflwyno gwelliannau i newid neu ddileu'r geiriad yn y Bil o ganlyniad.

Argymhelliad 1. Rydym yn argymhell bod Ysgrifennydd y Cabinet yn esbonio, yn ystod y ddadl yng Nghyfnod 1, pam nad oedd y Bil yn cynnwys darpariaethau'n ymwneud â gweithwyr asiantaeth wrth ei gyflwyno, gan gynnwys pam na allai'r Bil wedi bod yn ddarostyngedig i oedi byr i ddarparu ar gyfer safbwynt o'r fath.

55. Fodd bynnag, rydym yn cytuno ag Ysgrifennydd y Cabinet mai deddfwriaeth sylfaenol yw'r cyfrwng mwyaf priodol i gyflawni'r amcan polisi mewn perthynas â gweithwyr asiantaeth, yn hytrach na thrwy gyfrwng arweiniad neu gyfarwyddyd Gweinidogion.

56. Nodwn gynnig Ysgrifennydd y Cabinet i newid y Memorandwm Esboniadol i gynnwys rhestr o awdurdodau Cymreig datganoledig a fyddai'n ddarostyngedig i'r Bil. Fodd bynnag, byddai wedi bod yn well cynnwys y wybodaeth hon, pa mor anghyflawn bynnag yr oedd a chyda pha gafeatau bynnag, yn y Memorandwm Esboniadol a oedd yn cyd-fynd â'r Bil wrth ei gyflwyno, at ddibenion craffu yng Nghyfnod 1. Byddai dull gweithredu o'r fath wedi cynorthwyo o ran tryloywder a hygyrchedd y gyfraith i ddinasyddion. Mae'n hanfodol bod cyflogwyr y sector cyhoeddus yn gwbl sicr ynghylch a ydynt yn ddarostyngedig i ddarn o gyfraith a gynigir gan Lywodraeth Cymru.

57. Er y byddai'r wybodaeth wedi bod o fwy o werth pe bai wedi'i chynnwys yn y Memorandwm Esboniadol ar adeg cyflwyno'r Bil, rydym yn parhau i feddwl y byddai rhinwedd mewn cynnwys rhestr o'r awdurdodau Cymreig datganoledig sy'n ddarostyngedig i'r Bil mewn unrhyw Femorandwm Esboniadol diwygiedig a gaiff ei lunio ar ôl y trafodion yng Nghyfnod 2. Felly, rydym yn croesawu'r ymrwymiad i wneud hynny, a geir yn llythyr Ysgrifennydd y Cabinet, dyddiedig 27 Mawrth 2017.

04. Sylwadau ar bwerau penodol i wneud is-ddeddfwriaeth

Cefndir

58. Mae'r Bil yn cynnwys un pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth. Mae Adran 2(1) yn darparu ar gyfer darpariaethau yn adran 1 y Bil i ddod i rym drwy orchymyn. Mae Adran 2(2) yn nodi y gall gorchymyn o'r fath gynnwys darpariaeth arbed, darpariaeth drosiannol neu ddarpariaeth ddarvoudol. Bydd Adran 2 ac Adran 3 yn dod i rym ar y diwrnod ar ôl i'r Bil gael Cydsyniad Brenhinol.

59. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

“Bydd y Bil yn cael ei gychwyn drwy reoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru. Nid oes ynddo unrhyw bwerau eraill i wneud is-ddeddfwriaeth. Nid oes angen unrhyw weithdrefn ar gyfer y rheoliadau oherwydd bod y Cynulliad wedi craffu eisoes, yn ystod y broses ddeddfwriaethol, ar y darpariaethau sy'n ddarostyngedig i'r pŵer.”³³

60. Mae'r Bil yn cael yr effaith o gael gwared ar y pwerau dirprwyedig sydd wedi'u cynnwys mewn rhannau perthnasol o Ddeddf 1992 sy'n cael eu datgymhwyso yng Nghymru.

61. Holwyd Ysgrifennydd y Cabinet ynglŷn â sut y byddai'r pwerau yn adran 2(2) yn cael eu defnyddio. Yn ei ymateb, rhoddodd Ysgrifennydd y Cabinet drosolwg o adran 2 yn gyntaf. Dywedodd:

“... there are two section 2 issued powers ... The first is to do with Royal Assent and whether the Bill should be commenced immediately on Royal Assent. Section 2, subsection (1) allows that to happen. It doesn't prevent it from happening ... But it also takes account of the convention—the Counsel General's convention—that a period of two months is allowed following the passage of the Bill through the Assembly ... Now, in this Bill, given its very specific focus, and limited extent, there may well be a case for the Counsel General to be willing to waive that convention. But that's not for me to do on his or her behalf ...”³⁴

62. Yna ychwanegodd:

“Then there are the powers in relation to transitional and saving provisions ... if I was just able to make decisions today, then I can see that we may not need transitional or saving provisions in this particular Bill, because we should be able to get straight on with it, if and when the National Assembly agrees to it. The reason why the powers are there is because the UK Government might yet take actions between now and the Bill receiving Royal Assent that might have to change that position. We know, as I said earlier, that as of 1 March, the regulation-making powers have been made available to the Secretary of State, so that he can bring forward proposals in relation to check-off and facility time. If there were things in what the Secretary of State does that means that we

³³ Memorandwm Esboniadol, paragraff 5.1.

³⁴ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [84]

would need a transitional arrangement, this section allows for that to happen. As of today, I would be hopeful that that wouldn't be necessary, but they're there to allow us to make decisions in the light of the changing actions that the UK Government might yet take while this Bill is in front of the National Assembly.”³⁵

63. Cytunodd i roi sylwadau pellach ar y mater hwn, a gwnaeth hynny drwy **lythyr, dyddiedig 27 Mawrth 2017:**

“Gofynnodd y Pwyllgor pam nad yw'r Bil yn darparu ar gyfer defnyddio gweithdrefn ar gyfer y gorchymyn yn adran 2. Fel arfer, nid ydym yn cynnwys gweithdrefnau ar gyfer gorchymynion cychwyn wrth ddrafftio Biliau, oherwydd unig ddiben gorchymynion o'r fath yw cychwyn cyfraith y mae'r Cynulliad eisoes wedi craffu'n fanwl arni. Yn yr un modd ag yn achos y Bil hwn, mae darpariaethau arbed a darpariaethau trosiannol yn cael eu cynnwys mewn gorchymynion cychwyn yn aml er mwyn inni fedru sicrhau proses bontio esmwyth wrth newid y gyfraith, a sicrhau hefyd fod y newid hwnnw'n achosi cyn lleied o drafferth ag y bo modd. Ar hyn o bryd, nid wyf yn rhagweld y bydd angen darpariaethau trosiannol. Fodd bynnag, mae angen y pŵer hwnnw arnom o hyd er mwyn inni fedru rheoli unrhyw faterion annisgwyl a allai godi, yn benodol, yn sgil gweithredu'r Trade Union Act 2016. Os bydd unrhyw ddarpariaethau trosiannol, ni fyddant yn rhai arwyddocaol.”

Ein barn

64. Y mae *Craies ar Ddeddfwriaeth*³⁶ yn esbonio bod y confensiwn y cyfeiriwyd ato gan Ysgrifennydd y Cabinet, yn ei ffurf bresennol, yn deillio'n ôl i 1982. Y cyfan ydyw, yw confensiwn i roi amser i gynefino ac addasu ar gyfer y rhai yr effeithir arnynt gan deddfwriaeth newydd. Dywed Craies bod yna ddau ddull o roi effaith i'r confensiwn: i'r Bil gynnwys darpariaeth benodol am gychwyn, neu iddo gael ei gychwyn drwy orchymyn.

65. Nodwn sylwadau Ysgrifennydd y Cabinet, fod y defnydd o ddarpariaethau trosiannol neu ddarpariaethau arbed yn dibynnu ar weithredoedd Llywodraeth y Deyrnas Unedig.

Argymhelliad 2. Rydym yn argymhell bod Ysgrifennydd y Cabinet yn rhoi diweddariad yn ystod y ddatl Cyfnod 1 ar a yw ef yn credu y dylai darpariaeth arbed, darpariaeth drosiannol neu ddarpariaeth ddarfodol fod yn angenrheidiol i roi effaith lawn i'r Bil, ac yn unol â hynny, a fyddai'n briodol cynnwys darpariaethau cychwyn ar wyneb y Bill yn unig.

66. Os bydd Ysgrifennydd y Cabinet yn penderfynu cadw'r pŵer i wneud gorchymyn, rydym yn credu y dylai fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.

67. Wrth ddod i'r casgliad hwn, nodwn y gwrthddywediad ymddangosiadol rhwng tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet a'r wybodaeth yn y Memorandwm Esboniadol. Mae'r Memorandwm yn dweud nad yw rheoliadau yn ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn oherwydd bod y darpariaethau wedi "bod yn destun gwaith craffu gan y Cynulliad eisoes yn ystod y broses deddfwriaethol"; ond nododd Ysgrifennydd y Cabinet fod y pwerau yn cael eu cymryd oherwydd camau posibl yn y dyfodol gan

³⁵ Cofnod y Trafodion, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 6 Mawrth 2017 [85]

³⁶ Sweet & Maxwell, *Craies on Legislation: A Practitioner's Guide to the Nature, Process, Effect and Interpretation of Legislation*, Daniel Greenberg, 9fed rhifyn diwygiedig, 2008.

Lywodraeth y DU, nad ydynt yn gwbl hysbys eto. Mae'n ansicr sut y gall Ysgrifennydd y Cabinet gyfeirio at faterion nad ydynt yn hysbys eto, ac yna awgrymu na fydd materion o'r fath yn rhai arwyddocaol.

68. Pe bai Llywodraeth y DU yn penderfynu cyflwyno rheoliadau yn y dyfodol, byddai rheoliadau o'r fath yn destun craffu yn nau Dŷ'r Senedd. Nid mater i Lywodraeth Cymru yw bod yn unig ganolwr o ran effaith gweithredoedd Llywodraeth y DU ar ddeddfwriaeth y Cynulliad. Am y rheswm hwnnw, mae'n gwbl briodol bod y Cynulliad Cenedlaethol â'r hawl i graffu ar effaith penderfyniadau Llywodraeth y DU ar y Bil hwn, os caiff ei weithredu.

Argymhelliad 3. Os yw Ysgrifennydd y Cabinet yn bwriadu cadw'r pŵer yn adran 2(2), rydym yn argymhell y dylai gyflwyno gwelliant i'r Bil i gymhwyso'r weithdrefn negyddol i wneud gorchymyn, yn unol â'r ddarpariaeth honno.