



Papur briffio'r Gwasanaethau Cyfreithiol  
a'r Gwasanaeth Ymchwil  
**Bil Cymru: materion a gedwir yn  
ôl a'u heffaith ar gymhwysedd**

---

Cynhyrchwyd gan: **Elisabeth Jones, Prif Gyngorydd  
Cyfreithiol, Matthew Richards, Pennaeth y Gwasanaethau  
Cyfreithiol, Alys Thomas, Uwch Swyddog Ymchwil**  
Dyddiad: **Medi 2016**



# 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.

Cynhyrchwyd gan: **Elisabeth Jones, Prif Gyngorydd Cyfreithiol, Matthew Richards, Pennaeth y Gwasanaethau Cyfreithiol, Alys Thomas, Uwch Swyddog Ymchwil**

Dyddiad: **Medi 2016**

Rhif Papur: **16-051**

## Cysylltwch â ni

Y Gwasanaeth Ymchwil,  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru,  
Tŷ Hywel,  
Bae Caerdydd,  
Caerdydd,  
CF99 1NA

☎ : 0300 200 6305

✉ : [Alys.Thomas@Cynulliad.Cymru](mailto:Alys.Thomas@Cynulliad.Cymru)

🌐 : [Cynulliad.Cymru/Pigion](http://Cynulliad.Cymru/Pigion)

🐦 : [@SeneddYmchwil](https://twitter.com/SeneddYmchwil)

🌐 : [Cynulliad.Cymru/Ymchwil](http://Cynulliad.Cymru/Ymchwil)

Y Gwasanaethau Cyfreithiol  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru,  
Tŷ Hywel,  
Bae Caerdydd,  
Caerdydd,  
CF99 1NA

☎ : 0300 200 6432

✉ : [Elisabeth.Jones@Cynulliad.Cymru](mailto:Elisabeth.Jones@Cynulliad.Cymru)

## © Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2016

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

Papur briffio'r Gwasanaethau Cyfreithiol  
a'r Gwasanaeth Ymchwil

## **Bil Cymru: materion a gedwir yn ôl a'u heffaith ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad**

---

Cafodd **Bil Cymru** ei gyflwyno yn Nhŷ'r Cyffredin ar 7 Mehefin 2016 a chafwyd **datganiad gan Alun Cairns AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru**, i gyd-fynd ag ef. Mae'r papur hwn yn edrych ar y dystiolaeth ynghylch a yw'r Bil yn gam yn ôl o ran cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

---





# 1. Cyflwyniad

Cyflwynwyd **Bil Cymru** yn Nhŷ'r Cyffredin ar 7 Mehefin 2016. Mae'r Bil yn diwygio Deddfau Seneddol eraill, sef *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* yn bennaf.

Nod y papur briffio hwn yw:

- Disgrifio agwedd allweddol ar gymhwysedd presennol y Cynulliad;
- Egluro'n gryno sut y byddai'r agwedd allweddol honno yn newid o dan Fil Cymru;
- Nodi rhai safbwyntiau a fynegwyd gan sylwebwyr allanol ar y newid hwnnw; a
- Dangos y newid drwy enghreifftiau.

## 2. Y newidiadau y mae'r Bil yn eu cynnig i setliad datganoli Cymru

### Y setliad presennol

Mae'r setliad presennol yn seiliedig ar fodel 'rhoi pwerau'. Mae hyn yn golygu, ymhlith pethau eraill, fod yn **rhaid i ddeddfwriaeth y Cynulliad ymwneud ag un o'r pynciau** a restrir yn Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* (a elwir yn 'bynciau datganoledig' yn y papur briffio hwn). Mae'r pynciau datganoledig wedi'u rhestru o dan 21 o benawdau, ac maent yn cynnwys gwasanaethau iechyd, lles cymdeithasol a thai.

Mae Deddfau'r Cynulliad fel *Deddf Trawsblannu Dynol (Cymru) 2013*, *Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015*, *Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016* a *Deddf Rheoleiddio ac Arolygu Gofal Cymdeithasol (Cymru) 2016* oll yn ymwneud ag un neu fwy o'r pynciau datganoledig.

Mae Atodlen 7 hefyd yn rhestru **eithriadau. Rhaid i Ddeddf Cynulliad beidio ag ymwneud ag eithriad** (hyd yn oed os yw hefyd yn ymwneud â phwnc datganoledig). Dyma rai enghreifftiau o eithriadau yn Atodlen 7:

- Erthyliad
- Darlledu
- Diogelu defnyddwyr
- Troseddau traffig ffyrdd
- Betio, hapchwarae a loteriau
- Nawdd cymdeithasol
- Trwyddedu gwerthu a chyflenwi alcohol

Mae'r eithriadau wedi'u rhestru o dan y gwahanol benawdau pwnc, ond maent yn gymwys i bob un o'r pynciau yn Atodlen 7, ni waeth o dan ba bennawd y maent yn ymddangos. Er enghraifft, mae 'olew a nwy' wedi'u rhestru'n eithriadau o dan 'Datblygu economaidd'. Fodd bynnag, mae yr un mor berthnasol i'r holl bynciau yn Atodlen 7, yn arbennig 'Diogelu'r amgylchedd'.

Yna, ceir pynciau nad ydynt wedi'u rhestru yn Atodlen 7. Nid yw'r rhain yn bynciau datganoledig nac yn eithriadau. Er enghraifft, nid yw 'amddiffyn y deyrnas', 'mewnfudo' a 'chyflogaeth' wedi'u rhestru yn Atodlen 7. Nid yw Atodlen 7 yn trafod y materion hyn, ac felly maent bellach yn cael eu hadnabod fel **pynciau tawel**.

Roedd cwestiwn yn arfer bod ynghylch a allai'r Cynulliad basio deddfwriaeth yn ymwneud â phwnc datganoledig a phwnc tawel. Yn 2014, eglurodd y Goruchaf Lys y gall y Cynulliad basio deddfwriaeth yn ymwneud â phwnc datganoledig mewn ffordd **deg a realistig ac** yn ymwneud â phwnc tawel. Yr enghraifft glasurol yw *Deddf Sector Amaethyddol (Cymru) 2014* sy'n ymwneud ag amaethyddiaeth (pwnc datganoledig) a chyflogaeth (pwnc tawel).

Felly, **cyn belled â bod deddfwriaeth y Cynulliad yn ymwneud â phwnc datganoledig mewn ffordd deg a realistig**, nid yw o bwys ei bod hefyd yn ymwneud â phwnc tawel. Ond mae o bwys os yw'n ymwneud ag eithriad, oherwydd nid yw Deddf Cynulliad yn gyfraith os yw'n ymwneud ag eithriad.

Mae'n bwysig hefyd gwybod nad yw'r ymadrodd 'yn ymwneud â' mor syml ag y gallai ymddangos ar yr olwg gyntaf. Mae ganddo ystyr arbennig yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006*:<sup>1</sup> mae'r cwestiwn ynghylch a yw deddfwriaeth y Cynulliad yn ymwneud â phwnc (neu beidio) yn dibynnu'n bennaf ar ei **diben**. Ond mae hefyd angen ystyried ei heffaith, ac unrhyw beth arall sy'n berthnasol. At hynny, mae'r Goruchaf Lys wedi dweud, er mwyn i'r Bil 'ymwneud â' phwnc, mae'n rhaid bod gan y Bil **fwy na chysylltiad llac neu ganlyniadol** ag ef.<sup>2</sup>

### 3. Bil Cymru

Mae Bil Cymru yn troi'r setliad presennol yn fodel 'cadw pwerau'n ôl'. Yn syml iawn, dyma'r gwrthwyneb i fodel 'rhoi pwerau'. Yn achos model cadw pwerau'n ôl, caiff y Cynulliad basio deddfwriaeth **cyn belled nad yw'n ymwneud â mater a gedwir yn ôl** (h.y. mater sydd wedi'i gadw'n ôl ar gyfer Senedd y DU). Felly, mae'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn bwysig; po hiraf y rhestr o gymalau cadw, y mwyaf o bethau na fydd y Cynulliad yn gallu eu gwneud. Mae datganoli yn yr Alban a Gogledd Iwerddon eisoes yn seiliedig ar fodel cadw pwerau'n ôl.

#### Nifer y cymalau cadw a'u cwmpas

**Roedd tystiolaeth a glywyd gan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad** yn awgrymu bod agweddau ar y Bil yn welliant o'i gymharu â'r Bil Cymru drafft a gyhoeddwyd gan Swyddfa Cymru ym mis Hydref 2015. Roedd y rhanddeiliaid a roddodd dystiolaeth yn cynnwys Athro Emeritws y Gyfraith, yr Athro Thomas Glyn Watkin, a oedd gynt yn Brif Gwnsler Deddfwriaethol Cymru, yn arwain tîm o gyfreithwyr Llywodraeth Cymru â chyfrifoldeb dros ddrafftio Biliau'r Llywodraeth.

Roedd yr Athro Watkin yn dadlau, er bod nifer y cymalau cadw wedi gostwng o'i gymharu â'r rhai a oedd yn y Bil drafft, bod hyn yn digwydd mewn ffordd sy'n sicrhau nad oes mwy o le i ddeddfu. Dywedodd:

---

<sup>1</sup> Adran 108(7).

<sup>2</sup> Gweler, er enghraifft [Imperial Tobacco Limited –v- Lord Advocate \[2012\] UKSC 61 a Bil Sector Amaethyddol \(Cymru\) \[2014\] UKSC 43](#) (dyfarniad ar gael yn Saesneg yn unig)

---

*I think the best example of this, perhaps, is section G, where there were five sections, but now there is just one, but those sections were, “G1 Architects”, “G2 Health Professions”, “G3 Auditors”; you now only have G1, and G1 is “Architects, auditors, health professionals”. They’re all included under the same heading. So, you haven’t enhanced your powers.*

---

Wrth drafod Bil Cymru yn Nhŷ'r Cyffredin, ar ran yr wrthblaid Lafur, nododd Nia Griffith AS fod y rhestr o gymalau cadw yn y Bil yn 34 o dudalennau a dadleuodd nad oedd cyfiawnhad amlwg dros gadw rhai pynciau.

Dadleuodd AS Plaid Cymru, Hywel Williams, y dylai symud i fodel cadw pwerau'n ôl hefyd fod yn fater o newid agwedd tuag at ddatganoli. Dadleuodd y dylai fod yn gyfrifoldeb i Lywodraeth y DU gyfiawnhau pam bod pwnc wedi'i gadw'n ôl, yn hytrach na bod angen cyfiawnhau pam y dylid datganoli pwnc.

Dywedodd yr Athro Richard Rawlings, Athro'r Gyfraith Gyhoeddus yn Coleg Prifysgol Llundain, mai'r teimlad oedd nad yw San Steffan yn bod yn ddigon hael i Gymru o ran cymalau cadw.

Ymatebodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru, Alun Cairns AS, i feirniadaeth ynghylch y cymalau cadw:

---

*On the list of reservations, simply measuring something according to the number of pages is not necessarily the most sensible thing to do. In the Scotland Act 1998, reservations are listed according to subject matter with a broad headline. A requirement in the Wales Bill is to make the list far more specific, so exceptions to the reservations are included, which naturally lengthens it. I hope that the hon. Gentleman accepts the spirit in which those reservations are defined, to prevent our ending up in court challenging each other.*

---

## Y prawf "yn ymwneud â"

O dan Fil Cymru, eto defnyddir y prawf "yn ymwneud â". Ond yn yr achos hwn, os oes gan y deddfwriaeth arfaethedig fwy na chysylltiad **llac neu ganlyniadol** â phwnc a gedwir yn ôl, bydd **y tu allan i gymhwysedd** (yn hytrach nag o fewn cymhwysedd fel y mae o dan y model presennol).

Gwahaniaeth pwysig arall o'r setliad presennol yw na fydd deddfwriaeth y Cynulliad yn gallu ymwneud â mater a gedwir yn ôl, hyd yn oed os yw hefyd yn ymwneud â maes nad yw wedi'i gadw'n ôl. Os yw'n ymwneud â mater a gedwir yn ôl, yna bydd **bob amser** y tu allan i gymhwysedd<sup>3</sup>.

Yn ogystal â'r prawf "yn ymwneud â", mae Bil Cymru yn cynnig nifer o brofion eraill y mae'n rhaid eu pasio er mwyn i Fil Cynulliad o fewn cymhwysedd. Mae rhai o'r profion hyn yn rhai newydd – h.y. maent yn ychwanegol at y cyfyngiadau ar gymhwysedd presennol. Mae eraill yn codi rhai o'r cyfyngiadau presennol.

Oherwydd bod y papur briffio hwn yn canolbwyntio ar gamu'n ôl, nid y bwriad yw rhoi eglurhad o bob prawf yma.

Gan gymryd hyn i gyd at ei gilydd, ceir barn gref o sawl tu bod y Bil yn lleihau neu'n cymryd cam yn ôl o ran cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad mewn nifer o ffyrdd.

---

<sup>3</sup> [Imperial Tobacco Limited –v- Lord Advocate \[2012\] UKSC 61](#)

## Tystiolaeth

Caiff y syniad hwn bod y Bil yn gam yn ôl o ran cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ei gefnogi gan yr Athro Thomas Glyn Watkin, ymhlith eraill. Tynnodd sylw at yr enghraifft fod cyfraith gyflogaeth yn fater y bydd y Bil yn ei gadw'n ôl (gweler isod o dan enghraifft 1).

Mae Gwasanaeth Cyfreithiol y Cynulliad wedi nodi enghreifftiau pellach o gamu'n ôl, ac mae'r rhain wedi'u nodi isod.

### Enghraifft 1: cyflogaeth fel cymal cadw

---

Mae Bil Cymru yn **troi cyflogaeth o fod yn bwnc tawel i fod yn gymal cadw**. Felly, mae materion fel hawliau gweithwyr a'r isafswm cyflog yn cael eu cadw o dan Fil Cymru. Felly, o dan Fil Cymru, ni fyddai'r Cynulliad yn gallu pasio deddfwriaeth sy'n ymwneud â hawliau gweithwyr a'r isafswm cyflog hyd yn oed os yw hefyd yn ymwneud â lles cymdeithasol, er enghraifft.

I roi enghraifft ddamcaniaethol: gallai'r Cynulliad ddymuno deddfu ar gyflogau ac amseroedd gwaith yn y sector gofal cymdeithasol. O dan y setliad presennol, byddai hyn o fewn cymhwysedd os yw'n ymwneud â lles cymdeithasol mewn ffordd deg a realistig (e.e. os mai diben ac effaith y ddeddfwriaeth yw gwella'r gofal ar gyfer pobl sy'n agored i niwed a phobl hŷn, er enghraifft, drwy sicrhau nad yw gweithwyr gofal yn cael eu cymell i gwtogi ymweliadau gofal oherwydd y ffordd caiff eu cyflogau neu eu horiau gwaith eu cyfrifo). Ni fyddai o bwys os yw'r ddeddfwriaeth hefyd yn ymwneud â chyflogaeth.

Fodd bynnag, o dan Fil Cymru, pe bai gan y ddeddfwriaeth fwy na chysylltiad **llac neu ganlyniadol** â chyflogaeth, yna byddai'n ymwneud â mater a gedwir yn ôl a byddai **y tu allan i gymhwysedd**. Hyd yn oed os yw'r ddeddfwriaeth hefyd yn ymwneud â maes nad yw wedi'i gadw (fel lles cymdeithasol), byddai y tu allan i gymhwysedd o hyd.

### Enghraifft 2: Y gyfraith droseddol mewn perthynas â chamfanteisio'n rhywiol ar blant

---

Yng nghyd-destun camfanteisio'n rhywiol ar blentyn, mae'r diffiniad o "gamfanteisio'n rhywiol" yn *Neddf Troseddau Rhywiol 2003* yn cynnwys "recordio" delweddau anwedus o blentyn. Ceir consensws bod angen diweddarur'r gyfraith i gynnwys "ffrydio" a "darlledu" delweddau anwedus o blentyn.

Mae hyn o fewn cymhwysedd deddfwriaethol presennol y Cynulliad oherwydd ei fod yn ymwneud ag "amddiffyn a llesiant plant" (un o'r pynciau yn Atodlen 7) ac nid oes unrhyw eithriadau perthnasol.

Fodd bynnag, o dan Fil Cymru, ni fyddai deddfwriaeth y Cynulliad yn gallu addasu na chreu trosedd rywiol. Felly, byddai gwelliannau o'r math hwn y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad o dan y setliad newydd.

### Enghraifft 3: diogelu defnyddwyr

---

Mae'r setliad presennol yn cynnwys eithriad ar gyfer *diogelu defnyddwyr, gan gynnwys gwerthu a chyflenwi nwyddau i ddefnyddwyr, gwarantau defnyddwyr, hurbwrcas, disgrifiadau masnach, hysbysebu a phrisiau a ddangosir*.

Mae'r pynciau hyn eisoes y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad. Mae Bil Cymru yn rhoi mwy o bynciau o dan y pennawd hwn y tu hwnt i gwmpas y Cynulliad drwy gynnwys disgrifiad mwy manwl o 'ddiogelu defnyddwyr' fel cymal cadw. Er enghraifft, byddai 'cyflenwi gwasanaethau i ddefnyddwyr' y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad o dan y Bil newydd. Byddai hyn yn peri amheuaeth ynghylch gallu'r Cynulliad

i ddeddfu er mwyn rheoleiddio darparwyr gwasanaethau fel gwasanaethau tatwio, fel y cynigiwyd ym Mil Iechyd y Cyhoedd (Cymru) (a gyflwynwyd ond a fethodd yn y Pedwerydd Cynulliad).

#### **Enghraifft 4: cŵn allan o reolaeth**

---

Ar hyn o bryd, caiff y Cynulliad ddeddfu ynghylch cŵn peryglus neu 'gŵn allan o reolaeth' at ddibenion pynciau datganoledig fel 'iechyd a lles anifeiliaid', 'lles cymdeithasol' neu 'amddiffyn a llesiant plant'.

Byddai Bil Cymru yn cadw'r mater o 'gŵn allan o reolaeth', gan gymryd y pwnc hwn y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad.

#### **Enghraifft 5: niwsans amgylcheddol**

---

Ar hyn o bryd, mae gan y Cynulliad gymhwysedd mewn perthynas â niwsans amgylcheddol. Byddai Bil Cymru yn achosi amheuaeth o ran cymhwysedd y Cynulliad i ddeddfu ar fathau o niwsans fel baw cŵn, sŵn gormodol a rheoli planhigyn clymog Japan, oherwydd lled y cymal cadw newydd ar ymddygiad gwrth-gymdeithasol.

#### **Enghraifft 6: prynu gorfodol**

---

O dan y setliad presennol, 'pwnc tawel' yw 'prynu gorfodol'. Felly, gallai'r Cynulliad ddeddfu yn y maes hwn os yw'r Bil hefyd yn ymwneud mewn ffordd deg a realistig â phwnc yn Atodlen 7 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*, fel cynllunio gwlad a thref neu adfywio economaidd. O dan y Bil fel y saif ar hyn o bryd, bydd prynu gorfodol yn fater a gedwir.

#### **Enghraifft 7: cyllyll**

---

Ar hyn o bryd, caiff y Cynulliad ddeddfu mewn perthynas â chyllyll, cyn belled â bod diben Bil y Cynulliad yn ymwneud mewn ffordd deg a realistig ag un o'r pynciau a roddwyd, fel atal anafiadau, diogelu plant ac oedolion ifanc, neu addysg.

Mewn geiriau eraill, mae 'cyllyll' yn bwnc tawel. O dan Fil Cymru, bydd 'cyllyll' yn fater a gedwir. Felly, er enghraifft, mae'n debygol na fyddai gan y Cynulliad y cymhwysedd deddfwriaethol i basio Bil i reoleiddio ymhellach ar gludo cyllyll mewn ysgolion.