

David Melding AC  
Cadeirydd  
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol  
Cynulliad Cenedlaethol Cymru  
Bae Caerdydd  
CF99 1NA

Eich cyf:  
Ein cyf: PO/RB/ER/BA

11 Tachwedd 2015

Annwyl David

Diolch am fy ngwahodd i roi tystiolaeth i gynorthwyo eich Pwyllgor i drafod Bil Cymru drafft.

Yn ogystal â'r materion sy'n ymwneud â'r Bil drafft a ddisgrifir gennyf yn y ddogfen hon, mae gennyf bryderon sylweddol am y modd tameidiog y mae ein cyfansoddiad yn datblygu. Yn ychwanegol at Fil Cymru drafft, mae Bil yr Alban hefyd ar ei daith drwy San Steffan, mae datganoli sylweddol yn digwydd yn ninasoedd a rhanbarthau Lloegr, ac mae cynigion yn cael eu datblygu yn San Steffan ynghylch Pleidleisiau Lloegr ar gyfer Cyfreithiau Lloegr. Dim ond os gwneir newidiadau o'r fath yng nghyd-destun gweledigaeth gydlynol ar gyfer dyfodol yr Undeb gyfan y ceir sail gyfansoddiadol sefydlog ar gyfer datganoli. Nid yw hyn i'w gael yn y gyfres bresennol o gynigion ar gyfer datganoli ledled y DU, a gresyn hynny.

Rwy'n dal o'r un farn y dylai'r ddeddfwriaeth hon, a'r setliadau datganoli, fod yn seiliedig ar egwyddor drefniadaethol sylfaenol, sef sybsidiaredd; dim ond yr hyn na ellir ei wneud yn effeithiol ar lefel ddatganoledig y dylai'r canol ei gadw iddo'i hun. Gwnes hyn yn glir yn fy nhystiolaeth i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn gynharach eleni. 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.

I gyflawni hyn, credaf fod angen proses o ymgynghori go-iawn, un y bydd y cyhoedd a holl wledydd yr Undeb yn cyfrannu iddi ar sail gyfartal, i ddatblygu fframwaith cyfansoddiadol cydlynol.

Nid yw'r Bil drafft yn taro deuddeg yn hyn o beth. Fodd bynnag, rwy'n falch ei fod yn mynd i'r afael â'r ymrwymïadau eraill yng nghytundeb Dydd Gŵyl Dewi, i roi pwerau i'r Cynulliad i benderfynu ar ei faterion gweithredol ac etholiadol ei hun.

Mae fy nghefnogaeth i'r model cadw pwerau'n ôl wastad wedi bod yn seiliedig ar fod y model yn bodloni tri maen prawf allweddol, sef y byddai'r setliad yn eglur, yn ymarferol, ac na fyddai'n gam yn ôl o ran cymhwysedd presennol y Cynulliad. I bob golwg, yr her felly yw sicrhau bod y Bil Cymru a gyflwynir y flwyddyn nesaf yn gwneud yr eithaf i ddarparu'r '*setliad datganoli eglurach i Gymru; un sy'n sefyll prawf amser*' a ddisgrifiwyd gan yr Ysgrifennydd Gwladol yn Pwerau at Bwrpas. Fel rhan o hyn, hoffwn dynnu eich sylw'n benodol at fy nghynigion i symleiddio'r profion ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol y byddai angen i'r Llywydd, y Llywodraeth a'r Cynulliad eu cymhwyso yn y dyfodol.

Pe byddai Llywodraeth y DU yn bwrw ymlaen â'r cynigion a gyflwynir yn y Bil drafft, mae'n anochel y bydd rhagor o atgyfeiriadau at y Goruchaf Lys a/neu heriau cyfreithiol eraill i deddfwriaeth y Cynulliad. Felly, rwyf wedi fy nghalonogi gan ymrwymiad yr Ysgrifennydd Gwladol i barhau i drafod yn ystod y broses graffu cyn deddfu er mwyn sicrhau setliad parhaol.

Yn yr ysbryd hwnnw, mae fy mhapur yn awgrymu dulliau posibl o ddiwygio'r Bil drafft. Gobeithiaf y bydd yr awgrymiadau hyn yn ddefnyddiol i'r Pwyllgor, ac y byddant, gyda'ch cefnogaeth chi, yn cael eu rhoi ar waith gan Lywodraeth y DU.

Yn gywir



**Dame Rosemary Butler AM**  
**Presiding Officer**

# BIL CYMRU DRAFFT – TYSTIOLAETH YSGRIFENEDIG Y FONESIG ROSEMARY BUTLER AC, LLYWYDD CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU

## 1. Y model arfaethedig cadw pwerau'n ôl

1.1 Byddai Bil Cymru drafft yn gweddnewid cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad o fodel rhoi pwerau i fodel cadw pwerau, ac rwy'n croesawu hyn yn fawr. Fodd bynnag, byddai'n well gennyf weld setliad newydd Cymru yn seiliedig ar egwyddor sybsidiaredd; dim ond yr hyn na ellir ei wneud yn effeithiol ar lefel ddatganoledig y dylai'r canol ei gadw iddo'i hun. Yr unig ffordd i sicrhau setliad sefydlog a pharhaol i Gymru yw gweithredu ar sail yr egwyddor honno. Dyma farn y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol hefyd yn eu hadroddiad diweddar ar y cynigion ar gyfer datganoli pellach.<sup>1</sup> Yn fy marn i, nid yw'r Bil drafft yn cyflawni hyn. Mae nifer y materion a gedwir yn ôl, a manylion y materion hynny, yn awgrymu ffordd dechnegol o feddwl yn hytrach na gweithredu ar sail egwyddor, a fyddai'n ffordd fwy priodol o sicrhau setliad datganoli sefydlog, cydlynol a chynaliadwy.

1.2 Ni waeth pa ddull a ddefnyddir, rwyf hefyd wedi'i gwneud yn glir bod fy nghefnogaeth i'r model cadw pwerau'n ôl yn seiliedig ar fod y model yn bodloni tri maen prawf allweddol, sef y byddai'r setliad **yn eglur, yn ymarferol, ac na fyddai'n gam yn ôl o ran cymhwysedd presennol y Cynulliad.**<sup>2</sup> Fel y'u drafftiwyd, credaf y byddai'r cynigion yn gwneud y setliad yn fwy cymhleth, ac felly'n ei wneud yn llai eglur ac ymarferol. Mae'n anochel y byddai'r llysoedd yn parhau i ymyrryd er mwyn egluro cymhwysedd y Cynulliad. Byddai cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad yn llai mewn sawl agwedd sylweddol; byddai, o bosibl, yn methu â phasio sawl darn o ddeddfwriaeth sydd wedi'u gwneud gan y Cynulliad presennol.

1.3 Rwyf wedi nodi manylion fy mhryderon ynghylch y cynigion ar gyfer model cadw pwerau'n ôl, a goblygiadau posibl y rheini, yn fy ymateb i Swyddfa Cymru. Ers hynny, rwyf wedi cyhoeddi'r dadansoddiad hwn<sup>3</sup> sy'n cynnwys enghreifftiau penodol i ddangos y cymhlethdod a'r agweddau anymarferol a fyddai'n deillio o'r cynigion fel y'u drafftiwyd. Mae'r dadansoddiad manwl hwnnw yn Atodiad A. Crynodeb o rai o'r pryderon hynny yw'r sylwadau a ganlyn.

---

<sup>1</sup>Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Cynigion Llywodraeth y DU ar gyfer datganoli pellach i Gymru](#), Gorffennaf 2015

<sup>2</sup>Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Cynigion Llywodraeth y DU ar gyfer datganoli pellach i Gymru, [Tystiolaeth Llywydd y Cynulliad](#), Mehefin 2015

<sup>3</sup>[DP-1481-11-16: Llythyr a deunydd ategol dyddiedig 2 Medi 2015 oddi wrth Rosemary Butler AC at Stephen Crabb AS, Ysgrifennydd Gwladol Cymru, ynghylch Bil Cymru drafft](#)

1.4 Y pryder cyntaf yw **nifer y profion cymhwysedd deddfwriaethol**. Mae'r Bil drafft, mewn gwirionedd, yn **cynyddu nifer y profion o naw i ddeg o gymharu â'r model presennol**. Heblaw hynny, mae pedwar o'r deg prawf yn "brofion dwbl" – felly, gellid dadlau bod **13 prawf** cymhwysedd erbyn hyn. Rhaid i'r rhain gael eu cymhwyso i bob darpariaeth mewn Bil Cynulliad (gweler adran 2 o atodiad A), a all fod, fel y Biliau Seneddol, yn gannoedd o adrannau ynghyd â sawl Atodlen. Mae hyn ynddo'i hun yn cynyddu **cymhlethdod** y setliad, sydd, yn ei dro, yn ei wneud yn llai **ymarferol**.

1.5 Yn ail, dyna **gymhlethdod mewnol** y profion. Mae'r Bil drafft yn cyflwyno pedwar **prawf cwbl newydd** yn seiliedig ar y gair "necessary" (gweler adran 3 o atodiad A). Dyma'r profion "dwbl" y cyfeirir atynt uchod, hynny yw, mae dau brawf ym mhob un ohonynt, ac mae'n rhaid i bob darpariaeth mewn Bil Cynulliad eu pasio. Mae hyn yn creu cymhlethdod, a waethygir gan y defnydd o'r term 'angenrheidiol', a all fod â **llu o ystyron yn y gyfraith** ac mae felly'n creu maes newydd o **ansicrwydd** cyfreithiol yn y setliad. Maes o law, mae'n anochel y bydd angen i'r Goruchaf Lys egluro hyn.

1.6 Mae un "prawf angenrheidrwydd" tebyg yn Neddf yr Alban 1998. Fodd bynnag, (fel y trafodir yn atodiad A), mae'n cael effaith llawer mwy cyfyngedig yn yr Alban oherwydd y gwahaniaethau sylfaenol yn natur y setliad datganoli; a dim ond un prawf a geir yno, nid pedwar.

1.7 Gwaethygir y cymhlethdod fwy fyth gan duedd y profion a'r materion a gedwir yn ôl yn y Bil drafft i **orgyffwrdd**. Er enghraifft, mae cymhwysedd y Cynulliad i greu darpariaethau "cyfraith trosedd" yn cael ei gyfyngu gan dri chyfyngiad gwahanol.<sup>4</sup>

1.8 Felly, ym mhob un o'r agweddau hyn, mae'r cynigion yn gwneud y setliad yn **llai eglur ac ymarferol**, yn groes i'r amcan a gyhoeddwyd.

1.9 Mae elfennau eraill o'r model arfaethedig hefyd yn creu meysydd newydd o ansicrwydd yn y setliad, gan ei wneud yn agored i'w herio. Er enghraifft, mae'r cysyniad arfaethedig o 'awdurdod cyhoeddus yng Nghymru', yn yr Atodlen 7B arfaethedig i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, yn hynod o **aneglur** a bydd yn **anodd iawn i'w weithredu'n ymarferol gyda sicrwydd cyfreithiol**.

---

<sup>4</sup> Y cyfyngiad ym mharagraff 4 o'r Atodlen 7B newydd arfaethedig i Ddeddf Llywodraeth Cymru; y mater canlynol a gedwir yn ôl: "Atal, canfod ac ymchwilio i droseddau"; mater a gedwir yn ôl rhif 38, yn Adran B5 o'r Atodlen 7A newydd arfaethedig i Ddeddf Llywodraeth Cymru; a'r mater cyffredinol a gedwir yn ôl sy'n ymwneud ag awdurdodaeth gyfreithiol sengl Cymru a Lloegr a gynhwysir ym mharagraff 6 o'r Atodlen arfaethedig honno.

1.10 Er bod y Bil drafft yn cynnig meysydd newydd pwysig i'r Cynulliad o gymhwysedd deddfwriaethol, mae hefyd yn **cymryd cam yn ôl** o ran cymhwysedd mewn ffyrdd arwyddocaol iawn, nad ydynt yn amlwg ar unwaith.

1.11 Y pryder pennaf yw'r **cyfyngiadau newydd ar hawl y Cynulliad i addasu "cyfraith breifat" a "chyfraith trosedd"** (gweler adrannau 4 a 5 o atodiad A). Mae cyfraith breifat – cyfraith contractau, cyfraith eiddo ac ati – a chyfraith trosedd yn sail i bob maes arall yn y gyfraith. Mae'n amhosibl deddfu'n effeithiol mewn unrhyw ffordd sy'n effeithio ar hawliau a rhwymedigaethau heb ddefnyddio agweddau ar y gyfraith breifat neu'r gyfraith trosedd i orfodi'r rhwymedigaethau ac i roi effaith i'r hawliau. Mae'r Cynulliad wedi gwneud hynny mewn nifer o ddarnau o ddeddfwriaeth, o'i Fesur cyntaf oll, ar gynllun gwneud iawn am gamweddau'r GIG, i'r ddeddf arloesol Deddf Trawsblannu Dynol (Cymru), hyd at y Bil Rhentu Cartrefi presennol, sydd wedi'i seilio'n bennaf ar argymhellion Comisiwn y Gyfraith. Mae'r cyfyngiadau llym y mae'r Bil drafft yn eu gosod ar ddefnydd y Cynulliad o'r dulliau allweddol hyn yn **gam arwyddocaol iawn yn ôl** yn ein statws a'n pwerau fel deddfwrfa.

1.12 Hefyd mae **cam sylweddol yn ôl** yng ngallu'r Cynulliad i ddeddfu heb orfod cael cydsyniad Gweinidogion y DU. Mae'r Bil drafft yn ehangu'r angen am gydsyniad o'r fath mewn pum ffordd newydd a phellgyrhaeddol. Mae'n cynyddu'n sylweddol nifer y cyrff y bydd angen cydsyniad y DU mewn perthynas â hwy; mae'n ehangu'r angen am gydsyniad fel ei fod hefyd yn cwmpasu swyddogaethau a grëwyd yn ddiweddar a swyddogaethau'r dyfodol; ac mae'n tynnu oddi ar allu'r Cynulliad i ddileu neu addasu'r swyddogaethau mewn ffordd atodol. Mae'n arwyddocaol fod y cyfyngiad diwethaf hwn yn gwrthdroi effaith dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru).

1.13 Yn olaf, mae'r **materion a gedwir yn ôl yn gam sylweddol yn ôl ynddynt eu hunain**. Mae nifer fawr o **faterion nad ydynt yn eithriadau o gymhwysedd presennol y Cynulliad wedi'u gwneud yn faterion a gedwir yn ôl** yn y Bil drafft. Mae hyn ynddo'i hun yn gam yn ôl ac yn gwrthdroi dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru). At hynny, ar hyn o bryd, gall y Cynulliad ddeddfu mewn perthynas â phynciau a eithrir mewn ffyrdd cyfyngedig, gan gynnwys er mwyn gwneud darpariaethau eraill yn orfodadwy neu'n effeithiol. Mae'r cymhwysedd ategol hwn yn **gam yn ôl** yn y Bil drafft oherwydd y "profion angenrheidrwydd", y cyfeirir atynt uchod.

1.14 Ymhelaethir ar y pryderon hyn yn atodiad A. Gyda'i gilydd, golyga hyn na fydd y model arfaethedig yn gwella eglurder ac ymarferoldeb y setliad presennol, ac y bydd llawer o'i elfennau yn gam sylweddol yn ôl o ran cymhwysedd presennol y Cynulliad.

1.15 O gofio bod un o'r prif feysydd pryder yn ymwneud â'r profion ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol, yn enwedig y profion 'angenrheidrwydd' newydd a'r cynnydd yn yr angen am gydsyniad Gweinidogion y Goron, rwyf wedi gofyn i'm swyddogion, ar y cyd â chyn Gwnsler Seneddol, i ystyried sut y gellid symleiddio'r adran 108A newydd (cymal 3) a'r Atodlen 7B newydd. Rwyf yn cynnwys y diwygiadau a awgrymwyd, ynghyd â sylwebaeth ategol i egluro'r diben y bwriadwyd iddynt ei gael, yn atodiad B.

1.16 Rwyf hefyd yn pryderu am oblygiadau ymarferol cymal 32(4) ynghylch dyddiad cychwyn arfaethedig y Bil. Awgryma hyn y bydd y trefniadau cymhwysedd newydd yn dod i rym ddeufis ar ôl i'r Ddeddf orffen ei thaith drwy'r Senedd. Golyga hyn y bydd yn rhaid i Ddeddfau Cynulliad na chawsant eu pasio cyn hynny gael eu hystyried yn ngoleuni'r darpariaethau cymhwysedd newydd, oherwydd gallent fod y tu allan i'r darpariaethau newydd. Byddai hyn yn golygu cryn baratoi a chynllunio ar ran Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad i sicrhau bod yr amserlenni deddfwriaethol yn caniatáu ar gyfer hyn. Awgrymaf fod y Bil drafft yn darparu ar gyfer trefniant pontio, i sicrhau na fydd unrhyw amharu ar raglen ddeddfwriaethol y Cynulliad yn y Pumed Cynulliad.

1.17 Credaf fod yr Ysgrifennydd Gwladol yn ddiffuant yn ei ddyhead i sicrhau setliad sefydlog a chynaliadwy, ac rwyf yn ymrwymedig i weithio gydag ef i gyflawni'r nod hwn. Fodd bynnag, i wneud hynny mae angen adolygu'r cynigion yn y Bil drafft yn sylweddol.

## **2. Parhauster y Cynulliad**

2.1 Mae'r Bil drafft yn darparu ar gyfer rhoi cydnabyddiaeth statudol i'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru fel rhannau parhaol o drefniadau cyfansoddiadol y DU (cymal 1). Croesawaf yr ymgais hon i weithredu un o argymhellion Comisiwn Silk, ac i roi cydnabyddiaeth i'r Cynulliad fel rhan o'r dirwedd wleidyddol. Fodd bynnag, mae gennyf bryderon am wendid y ddarpariaeth fel ffordd o sicrhau parhauster dilys ar gyfer y sefydliadau datganoledig, o ystyried athrawiaeth sofraniaeth Seneddol y DU. Rwy'n

gwybod fod pryderon tebyg wedi'u mynegi am y cymal cyfatebol ym Mil yr Alban.<sup>5</sup>

2.2 Mae darpariaeth o'r fath mewn Deddf Seneddol yn arwydd gwleidyddol cryf o barhauster y sefydliadau datganoledig, ac ni ddylid tanbriso grym hyn. Fodd bynnag, rwy'n cefnogi'r farn y gellid cynnwys mesurau diogelu ychwanegol i wneud y parhauster hwnnw hyd yn oed yn fwy parhaus, megis na ellir diddymu'r Cynulliad dim ond drwy gael cydsyniad y ddeddfwrfa ddatganoledig, neu'r etholwyr, neu'r ddau.<sup>6</sup>

2.3 Wrth ysgrifennu hwn, mae Ysgrifennydd Gwladol yr Alban wedi cynnig gwelliannau i'r cymal cyfatebol ym Mil yr Alban<sup>7</sup> sy'n cynnig bod y gair 'recognised' yn cael ei dynnu o'r cymal, ac ychwanegu darpariaeth yn ei gwneud yn ofynnol cael refferendwm cyn diddymu'r naill neu'r llall o'r sefydliadau datganoledig. Byddwn yn disgwyl y bydd unrhyw welliannau o'r fath i gryfhau sefyllfa Senedd yr Alban yn hyn o beth hefyd yn cael eu hadlewyrchu mewn Bil Cymru yn y dyfodol.

### **3. Gweithdrefn cydsyniad deddfwriaethol**

3.1 Mae'r Bil drafft yn darparu ar gyfer rhoi cydnabyddiaeth statudol i'r confensiwn cydsyniad deddfwriaethol presennol (cymal 2). Dyma rywbeth yr wyf wedi galw amdano lawer gwaith. Mae'r cymal yn nodi fel a ganlyn: '*...it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Assembly*'. Er fy mod yn croesawu ysbryd y ddarpariaeth, mae gennyf ddau bryder am hwn ar ei ffurf bresennol.

3.2 Yn gyntaf, mae gennyf yr un pryder ag eraill na fydd y cymal hwn yn sicrhau sylfaen statudol gadarn ar gyfer y confensiwn cydsyniad deddfwriaethol.<sup>8</sup> Yn hytrach na gwneud y confensiwn yn rheol y gellir ei gorfodi'n farnwrol, nid yw'n gwneud dim ond ymgorffori arweiniad gwleidyddol. Mae'r defnydd o'r gair 'normally' yn y cymal yn peri pryder penodol. Wrth ysgrifennu hwn, nodaf fod gwelliant i Fil yr Alban yn yr

<sup>5</sup> Tŷ'r Cyffredin, y Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, Nawfed Adroddiad Sesiwn 2014-15, [Constitutional implications of the Government's draft Scotland clauses](#), HC 1022, 16 Mawrth 2015, Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor y Cyfansoddiad, Degfed Adroddiad Sesiwn 2014-15, [Proposals for the devolution of further powers to Scotland](#), Papur HL 145, 24 Mawrth 2015 a Senedd yr Alban, Pwyllgor Datganoli (Pwerau Pellach), [New Powers for Scotland: An Interim Report on the Smith Commission and the UK Government's Proposals](#), Mai 2015

<sup>6</sup>Senedd yr Alban, y Pwyllgor Datganoli (Pwerau Pellach), [3ydd Adroddiad, 2015 \(Sesiwn 4\): New Powers for Scotland: An Interim Report on the Smith Commission and the UK Government's Proposals](#)

<sup>7</sup>Tŷ'r Cyffredin: [Bil yr Alban: Hysbysiad o welliannau hyd at a chan gynnwys 2 Tachwedd 2015](#)

<sup>8</sup>Tŷ'r Cyffredin, Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, Nawfed Adroddiad Sesiwn 2014-15, [Constitutional implications of the Government's draft Scotland clauses](#), HC 1022, 16 Mawrth 2015

arfaeth i hepgor y gair 'normally'.<sup>9</sup> Mae awgrym arall hefyd a fyddai'n cadw'r gair 'normally', ond a fyddai'n cynnwys eglurhad drwy nodi'n benodol yr amgylchiadau pan na fyddai angen cydsyniad.<sup>10</sup> Rwyf o'r farn y byddai'r naill awgrym neu'r llall yn well na'r geiriad presennol o ran Cymru.

3.3 Yn ail, o ran cwmpas y cymal, mae'r ystod o sefyllfaoedd lle ceisir cydsyniad y Cynulliad, o dan y confensiwn presennol, yn parhau i fod yn gulach nag ar gyfer yr Alban.<sup>11</sup> Yn unol ag argymhelliad Comisiwn Silk, byddwn am weld y confensiwn hwn – ac unrhyw fynegiant statudol ohono – yn gymwys i Gymru o leiaf mor eang ag y mae'n gymwys yn yr Alban ar hyn o bryd.

3.4 I grynhoi, golyga hyn y dylai cydsyniad deddfwriaethol statudol gwmpasu o leiaf unrhyw Fil DU, neu unrhyw offeryn statudol sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol sy'n gymwys i Gymru at unrhyw ddiben:

- o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad; neu
- sy'n addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad; neu
- sy'n addasu cymhwysedd gweithredol Gweinidogion Cymru.

3.5 Yn bwysicach fyth, dim ond ymdrin â gallu Senedd y DU i ddeddfu ar faterion o fewn cymhwysedd datganoledig y mae'r cymal fel y'i drafftwyd ar hyn o bryd. Nid yw'n ymdrin â sefyllfa lle mae Bil y DU yn ceisio diwygio'r cymhwysedd hwnnw. Yn hynny o beth, byddai'n lleihau cwmpas y confensiwn presennol sy'n ymwneud â Chymru, a byddai hynny, yn fy marn i, yn annerbyniol.

3.6 Cytunaf hefyd â chasgliadau Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad,<sup>12</sup> fod achos dros fynd y tu hwnt i gonfensiwn presennol yr Alban, fel bod angen cydsyniad y Cynulliad ar gyfer Biliau'r DU sy'n addasu swyddogaethau'r Cynulliad, heb addasu ei gymhwysedd deddfwriaethol.

#### **4. Trefniadau gweithdrefnol y Cynulliad**

4.1 Yn fy nghyfraniad at broses Dydd Gŵyl Dewi codais bryderon ynghylch y cyfyngiadau ar weithredu a rheoli busnes y Cynulliad. Ar hyn o bryd mae'r

---

<sup>9</sup>Tŷ'r Cyffredin, Bil yr Alban, [Hysbysiad o welliannau hyd at a chan gynnwys 22 Hydref 2015](#)

<sup>10</sup>Tŷ'r Cyffredin, Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, Nawfed Adroddiad Sesiwn 2014-15, [Constitutional implications of the Government's draft Scotland clauses](#), HC 1022, 16 Mawrth 2015

<sup>11</sup>Fel y nodir yn Rheolau Sefydlog Senedd yr Alban, Pennod 98

<sup>12</sup>Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Adroddiad ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Bil Cymru](#), Mehefin 2014



rhain yn neddfwriaeth San Steffan ac felly cynigiais ddewisiadau eraill fel y gall y Cynulliad reoli ei fusnes ei hun, fel unrhyw ddeddfwrfa aeddfed arall.

4.2 Rwy'n falch o weld bod Bil Cymru drafft, gan mwyaf, yn gwneud darpariaeth i'r Cynulliad gael rheolaeth dros ei weithrediadau mewnol, a'i fod yn mynd i'r afael â'r rhan fwyaf o'r cyfyngiadau presennol yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 o ran ein trefniadau gweithredol, gan gynnwys er enghraifft:

- y gallu i newid enw'r Cynulliad (yn amodol ar fwyafrif uchel);
- rheolau sy'n ymwneud â swydd y Llywydd a'r Clerc;
- hawl yr Ysgrifennydd Gwladol i gymryd rhan yn nhrefodion y Cynulliad;
- y gallu i benderfynu ar gyfansoddiad y mwyafrif o bwyllgorau'r Cynulliad.

4.3 Fodd bynnag, ceir rhai meysydd pwysig lle credaf y gallai'r Bil drafft fod wedi mynd ymhellach i ddiwygio'r cyfyngiadau penodol sy'n weddill yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006. Manylir ar y rheini yn atodiad C.

4.4 Er bod y Bil drafft yn gwneud darpariaeth i ddwyn nifer o drefniadau gweithredol o fewn cymhwysedd y Cynulliad, byddai angen i'r Cynulliad basio deddfwriaeth sylfaenol ar unwaith er mwyn gwneud darpariaeth a chymryd yr awenau o ran rheoli ei fusnes ei hun. Ni fyddai hyn, yn fy marn i, yn ddefnydd doeth o'r amser deddfwriaethol. Er mwyn sicrhau bod gan y Cynulliad hyblygrwydd gwirioneddol dros ei drefniadau gweithredol ac y gellir defnyddio hyn cyn gynted ag y bo modd, awgrymaf fod rhai o'r darpariaethau yn cael eu diwygio i ganiatáu i'r Cynulliad gael cymhwysedd i ddeddfu a'r gallu i wneud darpariaeth yn y Rheolau Sefydlog (yn amodol ar fesurau diogelu sylfaenol).

4.5 Er enghraifft, mae adran 25 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu ar gyfer swydd y Llywydd a'r Dirprwy Lywydd. Mae'r Bil drafft yn dod â hyn o fewn cymhwysedd, ac mae hynny i'w groesawu'n fawr. Fodd bynnag, byddai'n well gennyf weld y Bil drafft yn cael ei ddiwygio i roi rhyddid i'r Cynulliad benderfynu pa un ai i wneud darpariaeth drwy gyfrwng deddfwriaeth neu drwy gyfrwng Rheolau Sefydlog.

4.6 Mae'r trefniadau ar gyfer Comisiwn y Cynulliad yn adran 27 (ac Atodlen 2) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 wedi cael eu dwyn o fewn cymhwysedd yn bennaf yn y Bil drafft (ond gweler atodiad C am drafodaeth bellach ynghylch Atodlen 2, paragraff 5). Unwaith eto, rwy'n croesawu hyn yn fawr iawn; ond rwyf o'r farn y byddai'n fwy priodol ac ymarferol i'r Cynulliad allu

penderfynu ar nifer y Comisiynwyr a'r meini prawf a dull eu penodi drwy ei Reolau Sefydlog ei hun, yn hytrach na gorfod troi at ddeddfwriaeth i fynd i'r afael â materion o'r fath. Yr wyf yn cydnabod y gallai'r Cynulliad ei hun, yn y ddeddfwriaeth honno, ddarparu bod y materion hyn yn cael eu gadael i'r Rheolau Sefydlog; ond byddai hynny'n dal i achosi oedi sylweddol cyn y gallai'r Cynulliad addasu'r mater mewnol hwn, ac rwyf yn awyddus i osgoi'r oedi hwnnw.

4.7 Yn yr un modd, mae adrannau 30, 34 a 38 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ymwneud â'r pwyllgor archwilio, cyfranogiad y Cwnsler Cyffredinol a'r hysbysiad y mae'r Clerc yn ei anfon at dystion, oll wedi'u dwyn o fewn cymhwysedd (ac eithrio adran 30(1)). Credaf y byddai'n fwy priodol ymdrin â'r rhain drwy'r Rheolau Sefydlog yn hytrach na bod angen llunio deddfwriaeth yn uniongyrchol.

4.8 Mae maes arall sy'n peri pryder i mi yn ymwneud â'r breintiau llai ar gyfer Aelodau Cynulliad o ran difenwad a dirmyg llys, o'u cymharu â'r rhai sy'n berthnasol i Aelodau Seneddol (y darperir ar eu cyfer yn adrannau 42 a 43 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006). Mae hwn yn faes yr wyf eisoes wedi'i godi gyda'r Ysgrifennydd Gwladol, ac rwyf yn falch o weld bod y Bil drafft yn dod â'r cymalau hyn o fewn cymhwysedd y Cynulliad. Fodd bynnag, bydd angen i mi ystyried ymhellach oblygiadau posibl y cyfyngiadau cyffredinol a'r materion a gedwir yn ôl yn Atodlen 7 o'r Bil drafft o ran y cymhwysedd newydd hwn.

## **5. Trefniadau etholiadol**

5.1 Rwy'n falch bod y Bil drafft yn darparu cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad dros drefniadau etholiadol, gan gynnwys ffactorau pwysig megis nifer yr Aelodau Cynulliad, y modd y caiff Aelodau'r Cynulliad eu hethol, yr etholfraint a'r system etholiadol, a hyd tymhorau'r Cynulliad.

5.2 Mae cymhwysedd yn cael ei ddarparu mewn tair ffordd wahanol, ac nid yw pob un ohonynt yn gyson â'r trefniadau mewn meysydd datganoledig eraill ac yn fy marn i maent yn debygol, mewn rhai achosion, o achosi ansicrwydd pellach.

5.3 **Mae cymalau 4, 5 a 6 yn trosglwyddo swyddogaethau presennol yr Ysgrifennydd Gwladol i Weinidogion Cymru.** Rwy'n croesawu'r bwriad i drosglwyddo pŵer mewn perthynas â darparu ar gyfer cynnal etholiadau (adran 13 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006). Fodd bynnag, rwyf o'r farn nad yw trosglwyddo pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i newid dyddiad yr

etholiad o fis (adran 3 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006) i Weinidogion Cymru yn hollol briodol. Rwyf o'r farn y dylai'r pŵer hwn, a'r pŵer cyfatebol sy'n ymwneud â'r cyfnod sy'n ofynnol ar gyfer diddymu'r Cynulliad, gael ei roi i'r Llywydd, fel yn achos yr Alban.

**5.4 Mae adran B1 o Atodlen 7A yn cynnwys materion penodol a gedwir yn ôl o gymhwysedd y Cynulliad mewn perthynas â materion etholiadol.** Mae gennyf bryder penodol am y mater a gedwir yn ôl sy'n ymwneud â'r Comisiwn Ffiniau i Gymru. Rwy'n rhagweld y gallai hyn achosi problem, o ystyried gallu'r Cynulliad i ddeddfu mewn perthynas â ffiniau etholaethol a rhanbarthol. Er enghraifft, pe byddai'r Cynulliad yn deddfu bod ffiniau etholaethau'r Cynulliad i fod yn wahanol i ffiniau etholaethau San Steffan, efallai y byddai angen iddo gael cyngor y Comisiwn Ffiniau i Gymru. Felly, er mwyn caniatáu ar gyfer hyn, rwyf o'r farn y dylai eithriad gael ei gyflwyno i alluogi'r Cynulliad i roi swyddogaethau i'r Comisiwn mewn perthynas â threfniadau etholiadol y Cynulliad.

**5.5 Mae paragraff 7 o Atodlen 7B yn eithrio'n benodol y pŵer i addasu Deddf Llywodraeth Cymru 2006 o gymhwysedd, gyda rhai eithriadau.** Rwy'n croesawu'r bwriad i drosglwyddo cymhwysedd o ran y trefniadau etholiadol. Fodd bynnag, rwy'n pryderu nad yw'r Cynulliad wedi cael cymhwysedd sy'n ymwneud â chyfnod Aelodau Cynulliad yn y swydd, ymddiswyddo ac anghymhwyso (adrannau 14 i 19 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006). Mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol eisoes wedi sôn bod problemau sylweddol gyda'r gyfraith bresennol sy'n ymwneud ag anghymhwyso na ellir ei diwygio heb deddfwriaeth sylfaenol y DU.<sup>13</sup> Yn fy marn i, roedd y Bil drafft yn gyfle i roi pŵer i'r Cynulliad i roi sylw i hyn, ac rwy'n siomedig nad aethpwyd i'r afael ag ef.

## **6. Darpariaethau ariannol mewn deddfwriaeth**

6.1 Mae mwyafrif y darpariaethau sy'n ymwneud â chyllid, atebolrwydd ac archwilio (darpariaethau ariannol) wedi'u pennu yn Rhan 5 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac mae eraill yn Neddf Llywodraeth Cymru 1998, Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013, Deddf Cymru 2014, a deddfwriaeth sefydlu berthnasol ar gyfer cyrff cyhoeddus. Mae natur ragnodol y darpariaethau hyn wedi ei gwneud yn amhosibl i'r Cynulliad ddeddfu'n gyfannol ar gyfer fframwaith ariannol cynhwysfawr, ac mae wedi ei gwneud yn anodd arddel yr arferion gorau, er enghraifft prosiect alinio'r Trysorlys, ac arferion gorau o ran cyllidebu a chyfrifyddu adnoddau.<sup>14</sup> At

<sup>13</sup>Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Anghymhwyso person rhag bod yn Aelod o Gynulliad Cenedlaethol Cymru](#), Gorffennaf 2015

hynny, gyda rhagor o bwerau ariannol yn yr arfaeth, mae'r darpariaethau hyn yn debygol o fod yn llai perthnasol yn y dyfodol.

6.2 Mae gan y rhan fwyaf o ddeddfwrfeydd ddeddfiad ar ffurf fframwaith i lywodraethu eu darpariaethau ariannol – er enghraifft Deddf Cyllid Cyhoeddus ac Atebolrwydd (Yr Alban) 2000 a Deddf Adnoddau a Chyfrifon Llywodraeth y DU 2000. Nid oes modd i Gymru wneud deddfwriaeth gynhwysfawr o'r math hwn gyda'n cymhwysedd presennol.

6.3 Mae Pwyllgor Cyllid y Cynulliad wedi argymhell, pe bai gennym gymhwysedd i wneud hynny, y dylai'r Cynulliad ddeddfu ar gyfer fframwaith ariannol o'r fath er mwyn moderneiddio proses y gyllideb a chreu darpariaethau cyfrifyddu ac archwilio cyffredin a modern ar gyfer pob corff cyhoeddus yng Nghymru.<sup>15</sup> Credaf y dylai'r Cynulliad gael yr hyblygrwydd mwyaf posibl i ddeddfu ar ddarpariaethau ariannol o'r fath. Byddai hynny'n golygu y gallai'r Cynulliad ddeddfu ar Fil fframwaith ariannol o'r fath ar y cyfle cyntaf yn y Pumed Cynulliad.

6.4 Nid yw'r Bil drafft yn nodi bod unrhyw faterion penodol wedi'u cadw'n yn ôl yn Atodlen 7A sy'n ymwneud â'r darpariaethau ariannol ac atebolrwydd<sup>16</sup> - felly gallai ymddangos bod gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol eang dros faterion o'r fath. Fodd bynnag, mae Atodlen 7B yn nodi nifer o gyfyngiadau penodol sy'n ei gwneud yn glir nad fel hyn y mae pethau, a bod y darpariaethau rhagnodol presennol yn parhau mewn grym. Mae hyn, i bob golwg, yn mynd yn groes i ysbryd model cadw pwerau'n ôl - mae pwerau cyfyngedig y Cynulliad mewn perthynas â darpariaethau ariannol yn parhau i fod yn rhai a roddwyd.

6.5 Rwyf wedi awgrymu model posibl (gweler atodiad D) er mwyn unioni'r sefyllfa hon a rhoi cyfres o bwerau cyllidol i'r Cynulliad sy'n briodol ar gyfer deddfwrfa aeddfed. Mae'n amlinellu'r mesurau diogelu sylfaenol sydd ond yn deg eu bod yn parhau yn neddfwriaeth San Steffan, ac yn cynnig cyfres o welliannau i atodlen 7B a fyddai'n hwyluso'r newidiadau hyn.

## **7. Y goblygiadau ehangach ar gyfer yr Undeb**

7.1 Fel y dywedais yn fy nhystiolaeth i Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi<sup>17</sup>, credaf fod sail gyfansoddiadol sefydlog ar gyfer datganoli yn gofyn am

---

<sup>16</sup> Ac eithrio cyfeiriad dealladwy at y Swyddfa Archwilio Genedlaethol a'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol (Atodlen 7A paragraff 12)

<sup>17</sup> Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi, [The Union and Devolution, Evidence from the Presiding Officer of the National Assembly for Wales](#)

weledigaeth gydlynus ar gyfer dyfodol yr Undeb gyfan. Mae ein cyfansoddiad yn datblygu'n dameidiog, ac mae'r sylw'n cael ei roi ar yr hyn y caniateir i'r sefydliadau datganoledig ei wneud, yn hytrach nag ar ystyried yr effaith ehangach ar yr Undeb, a diben yr Undeb.

7.2 Dylai setliadau datganoledig fod yn seiliedig ar sybsidiaredd fel egwyddor sylfaenol; dim ond yr hyn na ellir ei wneud yn effeithiol ar lefel ddatganoledig y dylai'r canol ei gadw iddo'i hun. Bydd yr egwyddor o sofraniaeth seneddol fel ein prif egwyddor drefniadol yn dod yn fwyfwy anaddas mewn DU lle mae gan sefydliadau datganoledig statws cyfartal a phwerau cydradd, er bod hynny mewn meysydd mwy cyfyngedig. Byddai seilio'r holl setliadau ar sybsidiaredd yn caniatáu ar gyfer datganoli ar gyflymder gwahanol a phatrwm gwahanol, lle bo hynny'n briodol yng ngoleuni hanes, archwaeth boblogaidd neu ffactorau eraill.

7.3 Credaf fod angen proses o ymgynghori go-iawn, un y bydd y cyhoedd a holl wledydd yr Undeb yn cyfrannu iddi ar sail gyfartal, i ddatblygu fframwaith cyfansoddiadol cydlynol. O fewn fframwaith o'r fath gellid nodi meysydd sy'n gyffredin ynghyd â meysydd lle mae gwahaniaeth, ac ystyried effaith datganoli ar yr Undeb fel cyfanbeth. Byddai hefyd yn ein galluogi i symud y tu hwnt i'r ffocws presennol ar y broses ac ar y dewis gweinyddol a yrrir gan Whitehall tuag at ateb mwy egwyddorol a sefydlog.

7.4 I gloi, rwyf am bwysleisio mai'r cam mwyaf ymarferol ac uniongyrchol i Gymru fyddai Deddf Cymru newydd, sy'n darparu dull eglur, ymarferol ac egwyddorol ar gyfer penderfynu ar y setliad datganoli i Gymru yn y dyfodol. Fel yr amlinellwyd uchod, nid wyf yn credu bod y Bil drafft yn cyrraedd y nod hwn. Fodd bynnag, rwy'n parhau i fod yn ymrwymedig i weithio gyda phartneriaid i gyflawni hyn. Bil Cymru 2016 fydd y pedwerydd darn o ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â datganoli i Gymru. Credaf, felly, y dylem roi o'n hamser i sicrhau ei fod yn briodol ac yn cwrdd â dyhead pob un ohonom i gael setliad sefydlog a chynaliadwy.

# **ATODIAD A: DADANSODDIAD O'R MODEL CADW PWERAU ARFAETHEDIG (Cymal newydd 108A ac Atodlen 7A a 7B) YN ERBYN PROFION Y LLYWYDD O RAN EGLURDER, YMARFEROLDEB A PHEIDIO Â THYNNU YN ÔL AR GYMHWYSEDD**

## **Cyflwyniad**

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

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

### **1. Trosolwg**

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

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

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

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

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

## 2. Y deg prawf

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

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

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

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

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

AC

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

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

AC

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

AC

nad yw'n drosedd traffig ffyrdd.

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

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

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

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

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

3.1 Mae'r profion "angenrheidrwydd" newydd, sydd i'w gweld yng nghymal 1 (adran newydd 108A(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006) ac ym mharagraffau 2, 3 a 4 o'r Atodlen 7B newydd, yn cyfyngu ar gymhwysedd y Cynulliad i wneud darpariaethau sy'n effeithio ar Loegr, neu i addasu'r gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, neu i addasu "cyfraith breifat" (cyfraith contractau, camwedd, eiddo ac ati) neu gyfraith trosedd. Nid yw



darpariaethau o'r fath yn anarferol nac yn rhai sy'n gwyro o'r norm, a barnu o'r hyn a ddysgwyd o'r model rhoi pwerau. Yn benodol, mae darpariaethau y gellid dweud eu bod yn addasu'r gyfraith breifat neu'r gyfraith trosedd yn digwydd ym mhob Bil Cynulliad sy'n addasu hawliau neu rwymedigaethau unigolion neu gyrff preifat.

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

3.3 Un o nodau allweddol y cynigion newydd yw creu "setliad datganoli clir, cadarn i Gymru a hwnnw'n setliad a fydd yn para"<sup>18</sup> - un na fyddai angen i'r Goruchaf Lys roi goleuni arno. Mae'r ffaith fod amrywiaeth o ystyron i'r gair "angenrheidiol" yn gwrthdweud hyn. Bydd problemau pellach yn cael eu creu, gan ddibynnu pa un o'r ystyron a gaiff ei ddewis gan y llysoedd fel yr un cywir.

#### *Dehongliad caeth*

3.4 Efallai y bydd y llysoedd yn dehongli "angenrheidiol" mewn ffordd wrthrychol, yn unol â'r ystyr arferol yn y geiriaduron Saesneg. Mae'r Shorter Oxford English Dictionary,<sup>19</sup> er enghraifft, yn diffinio "necessary" fel a ganlyn: "that cannot be dispensed with ... requisite, essential, needful ... requiring to be done, that must be done". Mae'r modd y drafftwyd yr Atodlen yn pwyntio'n eithaf cryf at y dehongliad hwn, gan mai geiriad y prawf (ym mhob achos lle mae'n ymddangos) yw bod yn rhaid i ddarpariaeth mewn Bil Cynulliad:

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

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

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

3.7 Fodd bynnag, mewn ystyr pwysicach, byddai'r dehongliad gwrthrychol hwn o'r gair yn tanseilio ymarferoldeb y setliad i raddau helaeth. Y rheswm am hynny yw y byddai'r trothwy ar gyfer cymhwysedd yn anodd iawn i'w groesi, pryd bynnag y defnyddir y prawf "angenrheidrwydd". Byddai'n rhaid i Weinidogion, wrth baratoi deddfwriaeth, y llywydd, wrth benderfynu ar

---

<sup>18</sup>Cyflwyniad Ysgrifennydd Gwladol Cymru i *Pwerau at Bwrpas*, Cm 9020.

<sup>19</sup>Y chweched rhifyn

gymhwysedd, a'r Aelodau, wrth graffu ar Fil Cynulliad, fod yn fodlon bod y modd yr oedd y Bil yn effeithio ar Loegr, neu ar y gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, neu ar gyfraith breifat, neu ar gyfraith trosedd, yn cael yr effaith leiaf bosibl ond yn parhau ar yr un pryd i gyflawni diben darpariaeth "cymhwysedd craidd" (darpariaeth sydd o fewn cymhwysedd heb fod angen iddi fod yn destun unrhyw un o'r profion "angenrheidrwydd").

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

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

3.9 Mae'r gair "angenrheidiol" yn ymddangos mewn nifer o hawliau'r Confensiwn<sup>20</sup> sydd i'w cael yn y Ddeddf. Mae cyfraith achosion y Llys Hawliau Dynol yn Strasbwrg wedi sefydlu ei fod, yn y cyd-destun hwnnw, yn golygu "cymesur" ("proportionate"). Pan fo Gwladwriaeth yn ymyrryd â hawl ddynol gellir cyfiawnhau hynny ar y sail ei fod yn "angenrheidiol" os yw'n gymesur â phwysigrwydd y nod cyfreithlon yr anelir ato. Felly, gellir derbyn hyd yn oed ymyrraeth ddifrifol yn ymyrraeth "angenrheidiol" os yw'r nod yn ddigon pwysig.

3.10 Efallai y bydd y llysoedd yn cwestiynu a ellid bod wedi cyrraedd y nod drwy ymyrryd yn llai difrifol<sup>21</sup>. Os felly, ni fyddai fawr ddim gwahaniaeth rhwng yr ystyr gwrthrychol, sy'n seiliedig ar ddiffiniad y geiriaduron (hanfodol er mwyn cyflawni diben y ddarpariaeth cymhwysedd craidd) ac "ystyr y Ddeddf Hawliau Dynol" (ffordd gymesur o gyflawni diben y ddarpariaeth cymhwysedd craidd).

3.11 Fodd bynnag, mae elfen arall yn agwedd llysoedd y DU at y cysyniad o "angenrheidrwydd" yn y Confensiwn, ac mae'r elfen honno hyd yn oed yn fwy hyblyg mewn rhai achosion. Yn aml iawn, disgrifir yr elfen hon fel y cysyniadau canlynol: rhyddid i ddehongli ("margin of appreciation"), rhyddid i arfer disgrisiwn ("margin of discretion") neu ildio ("deference"). Yn y bôn, mae'r llysoedd yn derbyn bod, yn aml iawn, fwy nag un dull o gyflawni nod polisi penodol; maent yn derbyn hefyd mai cyfrifoldeb llywodraethau a deddfwrfeydd yw penderfynu pa ddull i'w ddewis; ac na ddylai'r llysoedd, mewn rhai cyd-destunau, ymyrryd â'r dewis hwnnw oni bai ei fod yn "amlwg yn ddi-sail"<sup>22</sup>. Mewn geiriau eraill, ni ddylai'r llysoedd feirniadu'r dewis hwnnw drwy ddadansoddi'n fanwl a fyddai un opsiwn wedi cael ychydig yn llai o effaith ar hawl dynol benodol na'r opsiwn a ddewiswyd.

---

<sup>20</sup> Cytunwyd ar y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol a Rhyddid Sylfaenol yn Rhufain, 4/11/1950

<sup>21</sup> Gweler y dull pedwar cam o asesu cyfreithlondeb ymyrryd â hawliau dynol a bennwyd gan y Goruchaf Lys yn achos *Bank Mellat v. Trysorlys Ei Mawrhydi (Rhif 2)* [2013] UKSC 39. Nid yw Llys Strasbwrg yn arddel y dull hwn bob tro, ond mae'n dod yn fwyfwy cyffredin yn llysoedd y DU.

<sup>22</sup> Gweler, er enghraifft, benderfyniad Uchel Siambr Llys Hawliau Dynol Ewrop yn achos *Stec v y Deyrnas Unedig* (2006) 43 EHRR 47.

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

3.13 Fodd bynnag, mewn cyd-destunau eraill, mae'r llysoedd yn tueddu i osod trothwy uwch i gael prawf o angenrheidrwydd. Mae'r dull hwn yn cyrraedd ei anterth mewn cyd-destunau lle y mae'r barnwyr yn ystyried eu hunain yn arbenigwyr; hynny yw pan fyddant yn effeithio ar weinyddu cyfiawnder neu ar y gyfraith ei hun. Pe byddai'r llysoedd yn gweithredu fel hyn yn achos y setliad arfaethedig ar gyfer Cymru, fe fyddent, yn ôl pob tebyg, yn craffu'n agos iawn ar effaith unrhyw Fil ar gyfraith breifat neu gyfraith trosedd, a byddent yn rhoi dim, neu braidd ddim, rhyddid i'r Cynulliad benderfynu a oedd yr effaith yn "angenrheidiol" ai peidio.<sup>23</sup>

3.14 Felly, byddai gweithredu yn null "hawliau dynol" o ran y cysyniad o "angenrheidrwydd" yn fwy ymarferol yn yr ystyr y byddai'n rhoi mwy o ryddid i'r Cynulliad weithredu i wneud deddfwriaeth gyfannol, mewn rhai cyd-destunau polisi. Fodd bynnag, nid oes modd rhagweld i sicrwydd pa mor eang y byddai'r llysoedd yn dehongli'r gair "angenrheidiol" mewn unrhyw achos penodol. Mae'r ansicrwydd i'w weld yn glir yn yr anghytundeb o fewn y Goruchaf Lys ei hun mewn achosion diweddar iawn, fel *R (SG ac eraill) v yr Ysgrifennydd Gwladol dros Waith a Phensiynau*<sup>24</sup>, o gymharu ag *R (ota Tigere) v yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Arloesedd a Sgiliau*<sup>25</sup>. Mewn rhai cyd-destunau, mae profiad yn awgrymu mai bach iawn o ddisgresiwn, os o gwbl, y byddai'r llysoedd yn ei ganiatáu i'r ddeddfwrfa.

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

3.15 Mae'r diffyg eglurder a sicrwydd cyfreithiol (ac felly ymarferoldeb) a achosir gan y prawf angenrheidrwydd yn cael ei amlygu gan y ffaith bod y Goruchaf Lys yn ddiweddar wedi gwneud dyfarniad allweddol<sup>26</sup> yn datgan bod yr agwedd at gymesuredd (hynny yw, y cysyniad o gyfiawnhad neu angenrheidrwydd) yn wahanol yn dibynnu pa un a yw'r achos yn ymwneud â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol neu'n ymwneud â chyfraith yr Undeb Ewropeaidd.

3.16 Mae un gwahaniaeth o'r fath yn ymwneud â'r cyd-destunau y bydd y llysoedd yn dehongli angenrheidrwydd yn llym, o gymharu â sefyllfa lle y byddant yn caniatáu cryn ddisgresiwn i'r llywodraeth/deddfwrfa ynghylch yr hyn a olygir wrth "angenrheidiol". Mae dull cyfraith yr UE yn ei gwneud yn ofynnol i'r llysoedd gymhwyso prawf "angenrheidrwydd" llym i unrhyw rannddirywiad o hawliau cyffredinol yr UE (ee yn achos cyfraith wladol sy'n

<sup>23</sup>Mae sylwadau'r Arglwydd Mance ar gymhwysedd i effeithio ar y gyfraith camwedd a'r gyfraith contractau ym marn y Goruchaf Lys yn achos y *Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru)*, [2015] UKSC 3, paragraffau 27 a 57 yn benodol, hefyd yn awgrymu ei bod yn debygol y cymhwysir y trothwy uchel hwn ar gyfer angenrheidrwydd pan fo Bil yn effeithio ar gyfraith breifat neu gyfraith trosedd.

<sup>24</sup> [2015] 1WLR 1449.

<sup>25</sup> [2015] UKSC 57.

<sup>26</sup> [R \(on the application of Lumsdon\) v Legal Services Board; Bar Standards Board \(Intervener\) \[2015\] UKSC 41](#)

cyfyngu ar symud nwyddau'n rhydd am resymau iechyd y cyhoedd, byddai trothwy uchel o'r prawf "angenrheidrwydd" ar gyfer y cyfyngiad). Mae'n bosibl y byddai'r llysoedd yn cymryd agwedd debyg i'r uchod yn achos y prawf angenrheidrwydd ar gyfer cymhwysedd. Mewn geiriau eraill, efallai y byddant yn dehongli'r adran 108A(3) newydd a pharagraffau 2(1), 3(4) a 4(2) o Atodlen 7B, fel "rhanddirymiadau" o'r sefyllfa "normal" na all Bil Cynulliad effeithio ar Loegr, y gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl, cyfraith breifat neu gyfraith trosedd. Efallai y byddant wedyn yn dilyn dull cyfraith yr UE o lunio rhanddirymiadau cul – hynny yw yn groes i gymhwysedd. Fel y soniwyd uchod, mae'r modd y mae'r profion angenrheidrwydd yn cael eu drafftio yn tueddu i gefnogi'r dull hwn o'u dehongli: maent yn gwahardd achosi mwy o effaith ar y cysyniad a warchodir nag sydd ei angen i roi effaith i'r diben datganoledig y ceisir ei gyflawni.

### *Problem canlyniadau anghyson y profion gwahanol ar gyfer cymhwysedd*

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

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

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

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

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

3.21 Mae'r prawf yn yr Alban yn debyg iawn i'r prawf yn Atodlen 7B, paragraff 2(1); hynny yw mae'n ymwneud â cymhwysedd i addasu'r gyfraith

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

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

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

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

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

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

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

- (a) yn atodol i ddarpariaeth cymhwysedd craidd, neu
- (b) yn ganlyniadol ar ddarpariaeth cymhwysedd craidd, neu
- (c) yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth cymhwysedd craidd, neu
- (d) yn briodol ar gyfer gwneud darpariaeth cymhwysedd craidd effeithiol;

AC

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

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

4.3 Ar y naill law, bydd llawer o'r "pynciau tawel" yn y setliad presennol yn dod yn faterion a gadwyd yn ôl – ee cyflogaeth. O dan y setliad presennol,

caiff y Cynulliad ddeddfu ar y rhain, ar yr amod fod diben y ddeddfwriaeth honno hefyd yn ymwneud, "yn deg ac yn realistig", â phwnc yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006<sup>27</sup>. Ar y llaw arall, o dan y setliad arfaethedig, ni fydd yn gallu gwneud hynny dim ond yn y ffyrdd cyfyngedig iawn a amlinellir ym Mhrawf 4. Felly, mae'r Prawf 4 cyfan – i'r graddau y mae'n ymwneud â materion a gadwyd yn ôl sy'n eithriadau ar hyn o bryd – yn gam yn ôl o ran cymhwysedd, nid dim ond o ran y prawf angenrheidrwydd newydd.

#### 4.4. Enghraifft

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

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

#### 4.6 Enghraifft

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

---

<sup>27</sup>Gweler dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru), Atgyfeiriad gan Dwrnai Cyffredinol Cymru a Lloegr [2014] UKSC 43, paragraff 67.

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

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

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

#### 4.8 Prawf 5 – yr effaith ar gyfraith breifat

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

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

AC

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

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

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

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

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

4.13 Gellir dadlau fod cymhwysedd y Cynulliad mewn perthynas â'r gyfraith breifat wedi'i gyfyngu gan farn y mwyafrif yn y Goruchaf Lys yn achos y Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru)<sup>28</sup>. Yn yr achos hwnnw, dywedodd yr Arglwydd Mance, wrth gyflwyno dyfarniad y mwyafrif, nad oedd pwnc penodol a roddwyd sy'n destun cymhwysedd, sef "trefniadaeth a chyllid y gwasanaeth iechyd gwladol", yn cwmpasu ailwampio cyfraith camwedd a thorri dyletswydd statudol drwy osod rhwymedigaeth ar drydydd person, nad oedd ag unrhyw gysylltiad uniongyrchol arall â'r GIG o fewn y gyfraith<sup>29</sup>.

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

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

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

4.16 Mae hefyd yn destun pryder bod Atodlen 7A yn nodi'n benodol fod "achosion sifil" yn fater a gedwir yn ôl (Atodlen 7A, paragraff 6(1) a (2)). Gyda'i gilydd mae cwmpas y mater hwn a gedwir yn ôl, a'r cyfyngiad yn Atodlen 7B, yn edrych yn eang iawn, ac nid yw'n glir beth yw'r ffin

---

<sup>28</sup> [2015] UKSC 3.

<sup>29</sup> Ibid, paragraff 27.



rhyngddynt (o gofio na caiff "achos sifil" ei ddiffinio'n llawn, dim ond ei grybwyll fel mater sy'n "cynnwys" pethau penodol).

#### 4.17 Prawf 6 – yr effaith ar y gyfraith trosedd

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

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

AC

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

AC

nad yw'n drosedd traffig ffyrdd.

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

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

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

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

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

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

5.5 Mae'n wir ei bod yn annhebygol y bydd Gweinidogion y DU wedi cael swyddogaethau newydd mewn meysydd sydd wedi'u datganoli yn gyffredinol,

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

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

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

5.8 Y drydedd ffordd y mae'r prawf newydd yn gam yn ôl o ran cymhwysedd yw bod y gwaharddiad bellach yn ymestyn y tu hwnt i swyddogaethau Gweinidogion y DU, ac yn cynnwys yr holl "awdurdodau a gedwir yn ôl". Mae'r gwaharddiad hefyd yn gwahardd y Cynulliad rhag rhoi neu osod unrhyw swyddogaeth ar awdurdodau o'r fath (paragraff 8(1)(b)). Ystyr "awdurdod a gedwir yn ôl" yw un o Weinidogion y Goron neu adran o'r llywodraeth, ac unrhyw awdurdod cyhoeddus arall, ar wahân i "awdurdod cyhoeddus yng Nghymru" (sydd hefyd yn cael ei ddiffinnio). Felly, mae'n eang iawn.

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

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

5.11 Bydd yr amryw gyfyngiadau a gyflwynir gan baragraff 8 yn atal y Cynulliad rhag gwneud deddfwriaeth effeithiol, oherwydd gallai ei gwneud yn ofynnol i'r Cynulliad ddatgymhwyso ei ddeddfwriaeth o nifer o gyrff. Gallai hyn wanhau'n sylweddol ei allu i gyflwyno polisiau sy'n gofyn am weithredu

ar y cyd, megis darpariaethau i ddiogelu'r amgylchedd neu i hybu iechyd y cyhoedd.

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

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

5.13 Mae Deddf yr Alban 1998 yn ymdrin â thri math o awdurdod<sup>30</sup>, yn ddatganedig neu'n ymhlyg:

- (a) Cyrff/swyddi/deiliaid swyddi sy'n rhan o Weinyddiaeth yr Alban - mae'r rhain oll yn gyfan gwbl o fewn cymhwysedd (ymhlyg);
- (b) Cyrff/swyddi/deiliaid swyddi sydd ddim ond â swyddogaethau sy'n arferadwy yn yr Alban neu o ran yr Alban, ac nad ydynt yn ymwneud â materion a gadwyd yn ôl - mae'r rhain yn hefyd yn gyfan gwbl o fewn cymhwysedd (ymhlyg);
- (c) Cyrff/swyddi/deiliaid swyddi â swyddogaethau cymysg - hynny yw, rhai swyddogaethau sy'n arferadwy yn yr Alban neu o ran yr Alban ac nad ydynt yn ymwneud â materion a gadwyd yn ôl, a rhai swyddogaethau eraill - naill ai swyddogaethau sy'n ymestyn y tu hwnt i'r Alban (er eu bod yn ymwneud â materion nad ydynt wedi'u cadw'n ôl) neu swyddogaethau sy'n ymwneud â materion a gadwyd yn ôl. Ni fyddai'r awdurdodau hyn fel arfer o fewn cymhwysedd (oni bai bod y ddarpariaeth yn ganlyniadol/atodol), a rhaid i bwerau gweithredol Gweinidogion yr Alban i'w sefydlu, eu cynnal neu eu diddymu gael eu harfer ar y cyd â Gweinidog perthnasol y Goron (adran 56 Deddf yr Alban 1998).

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

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

5.16 At hynny, mae prawf Cymru yn llai clir (ac felly o bosibl yn llai ymarferol) nag un yr Alban. Mae diffiniad sy'n dibynnu ar y cysyniad "yn gyfan gwbl neu'n bennaf" yn un a all esgor, yn rhwydd iawn, ar anghydfod - yn enwedig yn y maes hwn o gyfrifoldeb ariannol a gwleidyddol am gyrff cyhoeddus, sy'n debygol o gael ei herio'n daer. Mae'n wir bod geiriad tebyg

---

<sup>30</sup> Heb gyfrif y Senedd ei hun a Chorff Corfforaethol Senedd yr Alban

wedi'i ddefnyddio mewn deddfwriaeth arall (ee Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a Deddf Cyrff Cyhoeddus 2011) i dynnu llinell rhwng cyfrifoldebau datganoledig a chyfrifoldebau'r DU. Fodd bynnag, nid yw hynny'n ei wneud yn addas ar gyfer darn o ddeddfwriaeth sy'n anelu at greu setliad datganoli clir a pharhaol drwyddi draw.

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

## 6. Casgliad

6.1 Ar y cyfan, nid yw'r cynigion yn edrych yn gliriach nac yn fwy ymarferol na'r setliad presennol. Yn wir, mae'r profion "angenrheidrwydd" yn gwneud y cymhwysedd arfaethedig newydd yn llai clir ac yn llai ymarferol. Mae'n llai clir, am fod asesu a yw darpariaeth o fewn cymhwysedd ai peidio yn mynd i fod yn anodd iawn. Mae hyn yn golygu ei fod llai ymarferol hefyd, oherwydd awgrymir y bydd nifer o atgyfeiriadau at y Goruchaf Lys (a/neu heriau cyfreithiol eraill, ar ôl y Cydsyniad Brenhinol, fel sydd wedi digwydd yn yr Alban mewn achosion fel *Adfocad Ei Mawrhydi v. Martin and Miller*<sup>31</sup>; *Imperial Tobacco Ltd v yr Arglwydd Adfocad (yr Alban) a Salvesen v Riddell & Anor*).<sup>3233</sup>

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

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

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

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

---

<sup>31</sup> [\[2010\] UKSC 10](#)

<sup>32</sup> [\[2012\] UKSC 61](#)

<sup>33</sup> [\[2013\] UKSC 22](#)

**ELISABETH JONES**  
**CYFARWYDDWR Y GWASANAETHAU CYFREITHIOL**

## **ATODIAD B – GWELLIANNAU A AWGRYMR I FIL CYMRU DRAFFT ER MWYN SYMLEIDDIO'R PROFION CYMHWYSEDD DEDDFWRIAETHOL**

### **Introduction**

The Presiding Officer is committed to working constructively with the Secretary of State on the draft Wales Bill to achieve her aims of clarity, workability and no roll-back of Assembly competence.

To this end, she has requested Daniel Greenberg, a former Parliamentary Counsel and internationally-recognised expert in legislative drafting, to work with Assembly lawyers to produce alternative drafts of those tests of Assembly competence which are new or are more restrictive than the present ones.

The resulting options are set out below. First of all, three alternative options are offered (A, B, C) in relation to the following;

- 1: Legislative Competence test (clause 3: new s.108A);
- 2: Scope of reservation in “the law on reserved matters” (Schedule 2: new Schedule 7B, paragraphs 1 and 2);
- 3: Scope of reservation on “private law” (Schedule 2: new Schedule 7B, paragraph 3); and
- 4: Scope of reservation on “criminal law” (Schedule 2: new Schedule 7B, paragraph 4).

The options are organised into sets – A, B and C. Each set contains a version of all the provisions that have been reworked in a particular way. Option A sets out revised versions of five different provisions of the Bill; Option B sets out another alternative version of those provisions; as does Option C.

All the options seek to simplify the tests for legislative competence and make their outcome more predictable – i.e. to reduce legal uncertainty and the associated constraint on policy development and risk of court challenges.

- Option A is the Presiding Officer’s preferred option, as it goes the furthest towards maintaining the current scope of Assembly competence.
- Option B is a middle option which restores less Assembly competence, retaining more of the intention of the draft Bill in a clearer and more workable fashion.
- Option C is the option which restores least Assembly competence and so is closest to the intention of the draft Bill as it currently stands. The wording of this Option, however, varies most noticeably from the draft Bill. This demonstrates that greater clarity is possible within the confines that the draft Bill sets out.

There is a final set of options relating to circumstances in which an Assembly Bill requires UK Government consent - 5: Minister of the Crown, government departments and other reserved authorities (Schedule 2: new Schedule 7B, paragraph 8). Again two alternatives are presented: Options 5A and 5B. More detailed explanations of the legal effect of the different options are given in each section.

## **OPTION A**

**Commentary:** The effect of these Option A amendments would be as follows.

First, they would **simplify** the draft Bill by **reducing the number of tests for competence**. One test would completely disappear – the restriction on the Assembly “modifying the law on reserved matters” (see suggested amendment 2A to proposed new Schedule 7B, paras. 1 and 2, of the draft Bill, below). That restriction appears to overlap with the restriction on the Assembly legislating in a way that “relates to reserved matters” and so we have proposed removing the duplication.

Option A would also reduce the number of tests by rationalising the four new “necessity” tests. In the draft Bill. All these tests are double-headed – they each require an Assembly Bill provision to pass two tests. Option A reduces each of these to a single test, based purely on whether the Assembly is legislating on a devolved issue or not.

To do this, Option A removes the concept of “necessity” in the four tests. This has the added advantage of removing a concept that is capable of a range of legal meanings. Removing it makes it easier to predict with certainty whether an Assembly Bill will be within competence or not.

Option A restores Assembly competence to its current level in terms of its ability to touch, in a minor way, on England or on “reserved matters”. Of course, there are no “reserved matters” as such in the current settlement. But the reserved matters in the draft Bill are based on exceptions and “silent subjects” in the current settlement. It is the competence to touch on these topics that Option A seeks to restore.

The Assembly’s current competence to affect England and to legislate on topics that are exceptions is contained in section 108(5) GOWA 2006. Its competence to affect “silent subjects” (topics that are neither subjects nor exceptions in the current settlement) was established in a Supreme Court judgment.

Finally, but very importantly, Option A goes some way to restore the Assembly’s ability to use the criminal law and the civil law as the underpinning of policy provisions in its legislation. (Civil law is called “the

private law” in the draft Bill, and defined as covering, amongst other things, the law of contract, tort and property). Civil and criminal law are two of the three foundations of English and Welsh law, along with public law. The proposed amendments ensure that the Assembly would be able to use those foundations in building legislation on devolved policy in the same way as at present, rather than having its competence in this respect rolled back by the application of a new “necessity” test.

### ***Option 1A: Suggested amendment to Clause 3 (new section 108A)***

#### **3 Legislative competence**

(1) For section 108 of the Government of Wales Act 2006 (legislative competence) substitute—

#### **“108A Legislative competence**

(1) An Act of the Assembly is not law so far as any provision of the Act is outside the Assembly’s legislative competence.

(2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply—

- (a) it extends otherwise than only to England and Wales,
- (b) it applies otherwise than in relation to Wales or confers, imposes, modifies or removes (or gives power to confer, impose, modify or remove) functions exercisable otherwise than in relation to Wales,
- (c) it relates to reserved matters (see Schedule 7A),
- (d) it breaches any of the restrictions in Part 1 of Schedule 7B, having regard to any exception in Part 2 of that Schedule from those restrictions, or
- (e) it is incompatible with the Convention rights or with EU law.

(3) But ***neither*** subsection (2)(b) ***nor*** (2)(c) ~~does not apply~~ ***applies*** to a provision which ~~(a) is ancillary to a provision which is within the Assembly’s legislative competence (or would be if it were included in an Act of the Assembly), and~~

~~(b) has no greater effect otherwise than in relation to Wales, or in relation to functions exercisable otherwise than in relation to Wales, than is necessary to give effect to the purpose of that provision.~~

(4) In determining what is necessary to give effect to the purpose of that provision, any power to make laws other than that of the Assembly is to be disregarded.

(5) The question whether a provision of an Act of the Assembly relates to a reserved matter is to be determined by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.



(6) For the purposes of this Act a *one* provision (“*the minor provision*”) is “ancillary” to another provision (“*the main provision*”) if it—

(a) *the minor provision is a reasonable consequence of the major provision, or* provides for the enforcement of the other provision or is otherwise appropriate for making that provision effective, or

(b) *the minor provision is designed to enforce, or otherwise give full effect to, the major provision.* is otherwise incidental to, or consequential on, that provision.

(2) For Schedule 7 to the 2006 Act (Acts of the Assembly) substitute—

(a) the Schedule 7A set out in Schedule 1 to this Act, and

(b) the Schedule 7B set out in Schedule 2 to this Act.

### ***Option 2A: Suggested amendment to Schedule 2 (new Schedule 7B) Law on reserved matters***

#### *The law on reserved matters*

~~1—(1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the law on reserved matters.~~

~~(2) “The law on reserved matters” means—~~

~~(a) any enactment the subject-matter of which is a reserved matter and which is comprised in an Act of Parliament or subordinate legislation under an Act of Parliament, and~~

~~(b) any rule of law which is not contained in an enactment and the subject-matter of which is a reserved matter, and in this subparagraph “Act of Parliament” does not include this Act.~~

~~2—(1) Paragraph 1 does not apply to a modification which is ancillary to a provision made (whether by the Act in question or another enactment) which does not relate to reserved matters., and~~

~~(b) has no greater effect on reserved matters than is necessary to give effect to the purpose of that provision.~~

~~(2) In determining what is necessary for the purposes of this paragraph, any power to make laws other than the power of the Assembly is to be disregarded.~~

#### *Additional Commentary:*

This option is dependent on the adoption of Option 1A above. It should not be used unless 1A is also being put forward.

It would remove one of the 10 new proposed tests for competence, thus simplifying the reserved powers model proposed in the Bill to a modest extent.

**Option 3A: Suggested amendment to Schedule 2 (new Schedule 7B)**

**Private law**

*Private law*

- 3 (1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the private law.
- (2) “The private law” means the law of contract, agency, bailment, tort, unjust enrichment and restitution, property, trusts and succession.
- (3) In sub-paragraph (2) the reference to the law of property does not include intellectual property rights relating to plant varieties or seeds.
- (4) Sub-paragraph (1) does not apply to a modification which—
- ~~(a) is necessary for a devolved purpose or is ancillary to a provision made (whether by the Act in question or another enactment) which has a devolved purpose, and~~
- ~~(a) has no greater effect on the general application of the private law than is necessary to give effect to that purpose.~~
- (5) “Devolved purpose” means a purpose, other than modification of the private law, which does not relate to a reserved matter.
- ~~(6) In determining what is necessary for the purposes of this paragraph, any power to make laws other than the power of the Assembly is to be disregarded.~~

**Option 4A: Suggested amendment to Schedule 2 (new Schedule 7B)**

**Criminal law and civil penalties**

*Criminal law and civil penalties*

- 4 (1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the criminal law.
- (2) Sub-paragraph (1) does not apply to a modification which—
- (a) is ancillary to a provision made (whether by the Act in question or another enactment) which has a devolved purpose, and
- ~~(b) has no greater effect on the general application of the criminal law than is necessary to give effect to the purpose of that provision.~~
- (3) But sub-paragraph (2) does not permit the creation of, or any other modification of the criminal law relating to, road traffic offences.
- (4) In this paragraph “devolved purpose” means a purpose, other than modification of the criminal law, which does not relate to a reserved matter.

~~(5) In determining what is necessary for the purposes of this paragraph, any power to make laws other than the power of the Assembly is to be disregarded.~~

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

## **OPTION B**

**Commentary:** The effect of these Option B amendments would be as follows. Like Option A, Option B would simplify the four new “necessity” tests for legislative competence. In the draft Bill, all those tests are double-headed – they each require an Assembly Bill provision to pass two tests. Option B reduces each of these to a single test, based purely on whether the Assembly is legislating on a devolved issue or not.

To do this, Option B removes the concept of “necessity” in the four tests. This has the added advantage of removing a concept that is capable of a range of legal meanings. Removing it makes it easier to predict with certainty whether an Assembly Bill will be within competence or not. This is, again, similar to Option A.

Option B also restores Assembly competence to its current level in terms of its ability to touch, in a minor way, on England (Assembly competence to so at present is contained in s. 108(5) GOWA 2006).

However, Option B is less radical than Option A. It does not restore the Assembly’s current competence to touch on exceptions and silent subjects, when these are converted into reserved matters by the draft Bill. And it does not reduce the overall number of new tests for competence – it retains the two separate restrictions that appear to overlap (one of which prevents the Assembly from legislating in a way that “relates to reserved matters”, and the other of which restricts the Assembly from “modifying the law on reserved matters”). However, in relation to the latter restriction, Option B does restore Assembly competence to its current level as set out in section 108(5) GOWA 2006.

Option B is also less radical than Option A in relation to the Assembly’s ability to use the civil law as the underpinning of policy provisions in its legislation. (For “civil law”, see Option A commentary, above). The difference between Option A and Option B in this respect is subtle, but important. Option A would allow the Assembly to use civil law concepts in its legislation, subject only to the requirement that the provision had a devolved purpose, or was ancillary to another provision that had a devolved purpose. An example of the former might be revising tenancy contracts, where the purpose was to

make renting legally simpler and safer. An example of the latter might be using the law of tort to enforce a new prohibition on polluting.

Option B would allow the Assembly the same latitude in terms of “ancillary” provision, but if the Assembly wanted to use the civil law in a non-ancillary way – as in the example concerning tenancy contracts, above – the Assembly would have to show that its Bill provision was “necessary” for the devolved purpose – not simply the best way of achieving it, or even just a good way of achieving it. This would place an additional constraint on the Assembly by comparison with the current settlement – but less of a constraint than the draft Wales Bill as currently worded.

Option 4B is the same as Option 4A and restores the Assembly’s current ability to use the criminal law to enforce substantive provisions in its Bill, or to make them effective.

### ***Option 1B: Suggested amendment to Clause 3 (new section 108A)***

#### **3 Legislative competence**

1) For section 108 of the Government of Wales Act 2006 (legislative competence) substitute—

#### **“108A Legislative competence**

(1) An Act of the Assembly is not law so far as any provision of the Act is outside the Assembly’s legislative competence.

(2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply—

- (a) it extends otherwise than only to England and Wales,
- (b) it applies otherwise than in relation to Wales or confers, imposes, modifies or removes (or gives power to confer, impose, modify or remove) functions exercisable otherwise than in relation to Wales,
- (c) it relates to reserved matters (see Schedule 7A),
- (d) it breaches any of the restrictions in Part 1 of Schedule 7B, having regard to any exception in Part 2 of that Schedule from those restrictions, or
- (e) it is incompatible with the Convention rights or with EU law.

(3) But subsection (2)(b) does not apply to a provision which ~~(a)~~ ***is ancillary to a provision which is within the Assembly’s legislative competence (or would be if it were included in an Act of the Assembly).*** ~~and~~

~~(b) has no greater effect otherwise than in relation to Wales, or in relation to functions exercisable otherwise than in relation to Wales, than is necessary to give effect to the purpose of that provision.~~

(4) In determining what is necessary to give effect to the purpose of that provision, any power to make laws other than that of the Assembly is to be disregarded.

(5) The question whether a provision of an Act of the Assembly relates to a reserved matter is to be determined by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.

6) For the purposes of this Act a *one* provision ("***the minor provision***") is "ancillary" to another provision ("***the main provision***") if it—

(a) ***the minor provision is a reasonable consequence of the major provision, or*** ~~provides for the enforcement of the other provision or is otherwise appropriate for making that provision effective, or~~

(b) ***the minor provision is designed to enforce, or otherwise give full effect to, the major provision.*** ~~is otherwise incidental to, or consequential on, that provision.~~

(2) For Schedule 7 to the 2006 Act (Acts of the Assembly) substitute—

(a) the Schedule 7A set out in Schedule 1 to this Act, and

(b) the Schedule 7B set out in Schedule 2 to this Act.

### ***Option 2B: Suggested changes to Schedule 2 (new Schedule 7B) Law on reserved matters***

#### *The law on reserved matters*

1 (1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the law on reserved matters.

(2) "The law on reserved matters" means—

(a) any enactment the subject-matter of which is a reserved matter and which is comprised in an Act of Parliament or subordinate legislation under an Act of Parliament, and

(b) any rule of law which is not contained in an enactment and the subject-matter of which is a reserved matter, and in this subparagraph "Act of Parliament" does not include this Act.

2 (1) Paragraph 1 does not apply to a modification which is ancillary to a provision made (whether by the Act in question or another enactment) which does not relate to reserved matters. ~~and~~

~~(b) has no greater effect on reserved matters than is necessary to give effect to the purpose of that provision.~~

(2) ~~In determining what is necessary for the purposes of this paragraph, any power to make laws other than the power of the Assembly is to be disregarded.~~

***Option 3B: Suggested amendment to Schedule 2 (new Schedule 7B)***

***Private law***

*Private law*

- 3 (1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the private law.
- (2) “The private law” means the law of contract, agency, bailment, tort, unjust enrichment and restitution, property, trusts and succession.
- (3) In sub-paragraph (2) the reference to the law of property does not include intellectual property rights relating to plant varieties or seeds.
- (4) Sub-paragraph (1) does not apply to a modification which (a) is necessary for a devolved purpose or is ancillary to a provision made (whether by the Act in question or another enactment) which has a devolved purpose. -
- ~~(b) has no greater effect on the general application of the private law than is necessary~~
- (5) “Devolved purpose” means a purpose, other than modification of the private law, which does not relate to a reserved matter.
- ~~(6) In determining what is necessary for the purposes of this paragraph, any power to make laws other than the power of the Assembly is to be disregarded.~~

***Option 4B: Suggested amendment to Schedule 2 (new Schedule 7B)***

***Criminal law and civil penalties***

This is the same as for Option 4A above.

**OPTION C**

**Commentary:**

Overall, the proposed effect of these Option C amendments is to seek to draw the boundary between what the Assembly can and cannot do in the same place as the current draft Bill - but in a way which is simpler to understand and apply, and more predictable in its effect. The intention is to produce greater stability and workability in the settlement.

It is not the Presiding Officer’s preferred option but is put forward in good faith to illustrate that it is possible to simplify the model proposed in the draft Bill.

Like Options A and B, it simplifies the model by rationalising the four double-headed tests of competence based on the concept of “necessity” into a single test in each case. Also like them, it removes the concept of “necessity”, with its inherent legal uncertainty, from the draft Bill.

The difference lies in the single test proposed in Option C. Whereas Options A and B retained the concept of “ancillary” from the draft Bill (albeit rewording it slightly), Option C proposes a new test based on the concept of “reasonable consequence”. In summary, an Assembly Bill would not be able to affect England except in a way that was a “reasonable consequence” of another provision of that Bill – a provision that, itself, would need to be squarely within the Assembly’s normal competence. The same would apply to the Assembly’s ability to modify “the law on reserved matters”, civil law and criminal law.

The word “consequence” in the proposed test is intended to cover both legal consequences and practical consequences, such as the need for enforcement or effectiveness. So the scope of the proposed new test is equivalent to the scope of the concept of “ancillary” in the original drafting – but phrased in a shorter and simpler way.

A deliberate choice has been made to avoid the word “consequential”, which, arguably, has a narrower meaning in legislation. If this proposed test is adopted, it would be highly desirable for its intended scope to be spelled out in the Explanatory Notes to the Bill as introduced, and in a Ministerial statement in Parliament during the passage of the Bill, to provide the courts with guidance as to its interpretation.

As mentioned above, the replacement of the concept of necessity with the concept of reasonableness would remove legal uncertainty from the new settlement. The word “necessary” is capable of a range of meanings in law, as set out in Annex A. In contrast, the word “reasonable” is one of the most established, tried and tested concepts in English and Welsh public law and represents a single, objective standard.

### ***Option 1C: Suggested amendment to Clause 3 (new section 108A)***

#### **3 Legislative competence**

1) For section 108 of the Government of Wales Act 2006 (legislative competence) substitute—

#### **“108A Legislative competence**

(1) An Act of the Assembly is not law so far as any provision of the Act is outside the Assembly’s legislative competence.

(2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply—

(a) it extends otherwise than only to England and Wales,

(b) it applies otherwise than in relation to Wales or confers, imposes, modifies or removes (or gives power to confer, impose, modify or remove) functions exercisable otherwise than in relation to Wales,

(c) it relates to reserved matters (see Schedule 7A),

(d) it breaches any of the restrictions in Part 1 of Schedule 7B, having regard to any exception in Part 2 of that Schedule from those restrictions, or

(e) it is incompatible with the Convention rights or with EU law.

(3) But subsection (2)(b) does not apply to a provision which *is a reasonable consequence of a provision which is within the Assembly's legislative competence.*

~~(a) is ancillary to a provision which is within the Assembly's legislative competence (or would be if it were included in an Act of the Assembly), and~~

~~(b) has no greater effect otherwise than in relation to Wales, or in relation to functions exercisable otherwise than in relation to Wales, than is necessary to give effect to the purpose of that provision.~~

~~(4) In determining what is necessary to give effect to the purpose of that provision, any power to make laws other than that of the Assembly is to be disregarded.~~

(5) The question whether a provision of an Act of the Assembly relates to a reserved matter is to be determined by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.

~~(6) For the purposes of this Act a provision is ancillary to another provision if it—~~

~~(a) provides for the enforcement of the other provision or is otherwise appropriate for making that provision effective, or~~

~~(b) is otherwise incidental to, or consequential on, that provision.~~

(2) For Schedule 7 to the 2006 Act (Acts of the Assembly) substitute—

(a) the Schedule 7A set out in Schedule 1 to this Act, and

(b) the Schedule 7B set out in Schedule 2 to this Act.

### ***Option 2C: Suggested amendment to Schedule 2 (new Schedule 7B) Law on reserved matters***

#### *The law on reserved matters*

1 (1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the law on reserved matters.

(2) "The law on reserved matters" means—

(a) any enactment the subject-matter of which is a reserved matter and which is comprised in an Act of Parliament or subordinate legislation under an Act of Parliament, and



(b) any rule of law which is not contained in an enactment and the subject-matter of which is a reserved matter, and in this sub-paragraph “Act of Parliament” does not include this Act.

~~2 (1) Paragraph 1 does not apply to a modification which **is a reasonable consequence of a provision which does not relate to reserved matters.**(a) is ancillary to a provision made (whether by the Act in question or another enactment) which does not relate to reserved matters, and  
(b) has no greater effect on reserved matters than is necessary to give effect to the purpose of that provision.~~

~~(2) In determining what is necessary for the purposes of this paragraph, any power to make laws other than the power of the Assembly is to be disregarded.~~

### ***Option 3C: Suggested amendment to Schedule 2 (new Schedule 7B)***

#### ***Private law***

##### *Private law*

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

(2) “The private law” means the law of contract, agency, bailment, tort, unjust enrichment and restitution, property, trusts and succession.

(3) In sub-paragraph (2) the reference to the law of property does not include intellectual property rights relating to plant varieties or seeds.

(4) Sub-paragraph (1) does not apply to a modification which **is a reasonable consequence of a provision which has a devolved purpose.**

~~(a) is necessary for a devolved purpose or is ancillary to a provision made (whether by the Act in question or another enactment) which has a devolved purpose, and~~

~~(b) has no greater effect on the general application of the private law than is necessary to give effect to that purpose.~~

(5) “Devolved purpose” means a purpose, other than modification of the private law, which does not relate to a reserved matter.

~~(6) In determining what is necessary for the purposes of this paragraph, any power to make laws other than the power of the Assembly is to be disregarded.~~

### ***Option 4C: Schedule 2 (new Schedule 7B) Criminal law and civil penalties***

#### ***Criminal law and civil penalties***

- 4 (1) A provision of an Act of the Assembly cannot make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the criminal law.
- (2) Sub-paragraph (1) does not apply to a modification which *is a reasonable consequence of a provision which has a devolved purpose*.
- (a) ~~is ancillary to a provision made (whether by the Act in question or another enactment) which has a devolved purpose, and~~
- (b) ~~has no greater effect on the general application of the criminal law than is necessary to give effect to the purpose of that provision.~~
- (3) But sub-paragraph (2) does not permit the creation of, or any other modification of the criminal law relating to, road traffic offences.
- (4) In this paragraph “devolved purpose” means a purpose, other than modification of the criminal law, which does not relate to a reserved matter.
- (5) ~~In determining what is necessary for the purposes of this paragraph, any power to make laws other than the power of the Assembly is to be disregarded.~~
- (6) This paragraph applies to civil penalties as it applies to offences; and references in this paragraph to the criminal law are to be read accordingly.

## **MINISTER OF CROWN FUNCTIONS - Options 5A and 5B**

### ***Option 5A: Suggested amendment to Schedule 2 (new Schedule 7B) Minister of Crown, government departments and other reserved authorities***

~~*Ministers of the Crown, government departments and other reserved  
authorities*~~

- 8 (1) A provision of an Act of the Assembly cannot remove or modify, or confer power by subordinate legislation to remove or modify, any function of a Minister of the Crown which was exercisable by such a Minister immediately before 5 May 2011, unless-
- (a) the Secretary of State consents to the provision, or
- (b) the provision is incidental to, or consequential on, any other provision contained in the Act of the Assembly.
- (2) A provision of an Act of the Assembly cannot confer or impose, or confer power by subordinate legislation to confer or impose, any

function on a Minister of the Crown, unless the Secretary of State consents to the provision.

~~cannot **may, subject to sub-paragraph (1A)**—~~

- ~~(a) remove or modify, or confer power by subordinate legislation to remove or modify, any function of a reserved authority,~~
- ~~(b) confer or impose, or confer power by subordinate legislation to confer or impose, any function on a reserved authority,~~
- ~~(c) confer, impose, modify or remove (or confer power by subordinate legislation to confer, impose, modify or remove) functions specifically exercisable in relation to a reserved authority, or~~
- ~~(d) make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the constitution of a reserved authority,~~

~~unless the appropriate Minister consents to the provision.~~

~~((2) In this paragraph “reserved authority” means—~~

- ~~(a) a Minister of the Crown or government department;~~
- ~~(b) any other public authority, apart from a Welsh public authority.~~

~~(3) In this paragraph—~~

- ~~(a) “public authority” means a body, office or holder of an office which has functions of a public nature (other than the First Minister, the Welsh Ministers, the Counsel General or the Assembly Commission);~~
- ~~(b) “Welsh public authority” means a public authority whose functions—
  - ~~(i) are exercisable only in relation to Wales, and~~
  - ~~(ii) are wholly or mainly functions that do not relate to reserved matters.~~~~

~~(4) In determining for the purposes of sub-paragraph (3)(b)(i) whether functions of a public authority are exercisable only in relation to Wales, ignore any function which—~~

- ~~(a) is exercisable otherwise than in relation to Wales, and~~
- ~~(b) could (apart from this paragraph) be conferred or imposed by provision falling within the Assembly’s legislative competence (see section 108A(3)).~~

~~(5) In this paragraph references to modifications of the constitution of an authority include its establishment and dissolution, and modifications relating to its assets and liabilities and its funding and receipts.~~

~~(6) In this paragraph “the appropriate Minister” means—~~

~~(a) where the reserved authority in question is Her Majesty's Revenue and Customs, the Treasury;~~

~~(b) otherwise, the Secretary of State.~~

~~(7) In the application of this paragraph to the traffic commissioners, sub-paragraph (1)(a) has effect as if the references to removal of a function were omitted.~~

~~(8) In determining whether a provision of an Act of the Assembly is outside the Assembly's legislative competence, assess whether a public authority is a Welsh public authority for the purposes of this paragraph as at the date of introduction of the Bill for the Act.~~

**Commentary:** Option 5A restores the current scope of the Assembly's competence to affect functions of UK Ministers, government departments or other public bodies. The current wording of the draft Wales Bill would require UK Government consent for a much larger number of Assembly Bill provisions than at present. The redrafted provision reverses that roll-back of competence.

It can be seen that it is also significantly simpler than the draft Bill provision. This is for a number of reasons. Amongst other things, the redrafted provision avoids a very complicated set of definitions about public authorities, which will be extremely difficult to operate in practice. Also, the triggering of the restriction on competence is tied to a single date (5 May 2011, when the Assembly's current legislative competence took effect), whereas the draft Bill would require competence to be assessed anew in relation to each public authority affected by each Assembly Bill, looking at that authority's functions on the date of introduction of that individual Assembly Bill. A public body might move in and out of competence, over time, which reduces legal certainty and undermines the stability of the settlement.

***Option 5B: Suggested amendment to Schedule 2 (new Schedule 7B)  
Minister of Crown, government departments and other reserved  
authorities***

*Ministers of the Crown, government departments and other reserved  
authorities*

8     ***(1) An Act of the Assembly may confer or impose a function on a Minister of the Crown or government department only if the appropriate Minister consents to the imposition of the function.***

***(2) An Act of the Assembly may confer or impose a function on a reserved authority only if –***

***(a) the function is imposed on the public in general, or on public authorities in general, as well as on the reserved authority; or***

***(b) the appropriate Minister consents to the imposition of the function on the reserved authority.***

~~A provision of an Act of the Assembly cannot—~~

~~(a) remove or modify, or confer power by subordinate legislation to remove or modify, any function of a reserved authority,~~

~~(b) confer or impose, or confer power by subordinate legislation to confer or impose, any function on a reserved authority,~~

~~(c) confer, impose, modify or remove (or confer power by subordinate legislation to confer, impose, modify or remove) functions specifically exercisable in relation to a reserved authority, or~~

~~(d) make modifications of, or confer power by subordinate legislation to make modifications of, the constitution of a reserved authority,~~

~~unless the appropriate Minister consents to the provision.~~

***(32) A provision of an Act of the Assembly may not remove or modify a pre-commencement function of a Minister of the Crown or government department, unless—***

***(a) the appropriate Minister consents to the provision, or***

***(b) the provision is incidental to, or consequential on, any other provision contained in the Act of the Assembly.***

***(4) In sub-paragraph (3), “pre-commencement function” means a function exercisable by a Minister of the Crown or government department, as applicable, immediately before 5 May 2011.***

***(5) In this paragraph “reserved authority” means a public authority which is not a Minister of the Crown, a government department or a Welsh public authority.***

~~(63) In this paragraph—~~

~~(a) “public authority” means a body, office or holder of an office which has functions of a public nature (other than the First Minister, the Welsh Ministers, the Counsel General or the Assembly Commission);~~

~~(b) “Welsh public authority” means a public authority whose functions—~~

~~(i) are exercisable only in relation to Wales, and~~

~~(ii) are wholly or mainly functions that do not relate to reserved matters.~~

*(7) In this paragraph, references to conferring, imposing, removing or modifying a function include references to conferring power by subordinate legislation to do any of those things.*

(84) In determining for the purposes of sub-paragraph (6)(b)(i) whether functions of a public authority are exercisable only in relation to Wales, ignore any function which—

- (a) is exercisable otherwise than in relation to Wales, and
- (b) could (apart from this paragraph) be conferred or imposed by provision falling within the Assembly’s legislative competence (see section 108A(3)).

~~(5) In this paragraph references to modifications of the constitution of an authority include its establishment and dissolution, and modifications relating to its assets and liabilities and its funding and receipts.~~

(96) In this paragraph “the appropriate Minister” means—

- (a) where the government department in question is Her Majesty’s Revenue and Customs, the Treasury;
- (b) otherwise, the Secretary of State.

(97) In the application of this paragraph to the traffic commissioners, sub-paragraph (2) has effect as if the references to removal of a function were omitted.

(108) In determining whether a provision of an Act of the Assembly is outside the Assembly’s legislative competence, assess whether a public authority is a Welsh public authority for the purposes of this paragraph as at the date of introduction of the Bill for the Act.

**Commentary:** Option 5B would go some way to restore Assembly competence to the current level, in terms of its ability to remove or modify functions of UK Ministers and other “reserved authorities”. However, it is much less radical than Option 5A – in other words, it accepts some roll-back of the Assembly’s freedom to legislate without UK Government consent. Subparagraph (1) mirrors the existing restriction on the Assembly’s competence in relation to **giving UK Ministers new duties or powers**. It also adds a new restriction on the Assembly imposing duties or powers on UK **government departments** without UK consent.

Subparagraph (2) also adds a new restriction on the Assembly. Under it, the Assembly would not be able to impose new duties or powers on **other reserved public bodies** unless the responsible UK Minister consented - or unless the Assembly provision was one which applied generally to all persons and bodies in Wales, or all public authorities in Wales.

In terms of **modifying or removing functions of UK Ministers, government departments or other reserved public bodies**, the redrafted provision again

largely mirrors the current level of Assembly competence, which the draft Bill would reduce, but accepts that UK government departments should be treated in the same way as UK Ministers – a small extra restriction by comparison with the current position.

The redrafted provision removes two of the new restrictions that the draft Bill would place on the Assembly. These would require UK Government consent for an Assembly Bill which sought to confer, impose, modify or remove functions “specifically exercisable in relation to a reserved authority”, and for an Assembly Bill that sought to change the constitution of a reserved authority. We consider that the other restrictions on the Assembly’s competence – most importantly, the restrictions concerning “reserved matters” and the requirement that Assembly legislation must essentially apply only to Wales – already provide sufficient safeguards for the UK Government.

Those other restrictions on the Assembly’s competence would also apply to the creation of new duties on UK bodies, and the removal or modification of their functions.

Moreover, the UK Parliament can impose duties on “Welsh public authorities” without any legal restriction. Indeed, even the convention whereby the Assembly’s consent is needed for UK legislation would not apply when Parliament is creating such new duties in relation to reserved matters. Therefore it appears illogical for the Assembly to be unable to impose duties that apply equally to “reserved” and “Welsh” authorities, where those duties have a devolved purpose.

We continue to consider that the definition of “Welsh public authority” is too complex to be workable. An alternative, which would have the advantage of certainty, would be for applicable Welsh public authorities to be listed in a Schedule to the draft Bill, with an appropriate power to amend that list from time to time. However, this lack of workability would become less serious if the suggested changes were adopted, as the restriction would operate in fewer cases.

## ATODIAD C: TREFNIADAU GWEITHREDOL – GWEDDILL Y CYFYNGIADAU A'R CAMAU GWEITHREDU A AWGRYMR

### Trefniadau gweithredol

***Rôl ar gyfer Comisiwn y Cynulliad yn achosion y Goruchaf Lys:*** Dylid diwygio Adran 112 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 er mwyn rhoi rôl i Gomisiwn y Cynulliad (ar ran y Cynulliad) mewn unrhyw her i Fil Cynulliad yn y Goruchaf Lys. Pan fo deddfwriaeth y Cynulliad yn cael ei hatgyfeirio at y Goruchaf Lys cyn Cydsyniad Brenhinol, mae'r Cynulliad yn parhau i fod â swyddogaethau mewn perthynas â'r Bil, ac felly dylai fod yn gallu cymryd rhan yn y trafodion, drwy Gomisiwn y Cynulliad, fel mater o hawl. Byddai hyn yn arbennig o bwysig pe byddai Bil Aelod, Bil Pwyllgor neu Fil Comisiwn (yn hytrach na deddfwriaeth y Llywodraeth) yn cael ei atgyfeirio neu pe byddai'r Cwnsler Cyffredinol yn atgyfeirio ynghylch agwedd ar ddeddfwriaeth heb gefnogaeth Llywodraeth Cymru. Nid yw Cymal 22 o'r Bil drafft yn gwneud dim i newid y sefyllfa bresennol. Yn hytrach mae'n rhoi cyfeiriadau at y Llywydd yn lle'r cyfeiriadau at y Clerc. Rwy'n cydnabod y byddai'r Bil drafft yn creu cydraddoldeb â'r darpariaethau ar gyfer Senedd yr Alban – fodd bynnag nid yw hyn erioed wedi peri problem oherwydd, yn wahanol i'r Cynulliad, nid yw deddfwriaeth y Senedd erioed wedi'i herio yn y modd hwn gan Lywodraeth y DU, dim ond gan bartïon preifat, ac ni all hynny ddigwydd dim ond ar ôl Cydsyniad Brenhinol. Ar yr adeg honno mae swyddogaethau'r Senedd (neu'r Cynulliad) mewn perthynas â'r ddeddfwriaeth wedi dod i ben.

***Pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i ymyrryd a rhwystro Biliau'r Cynulliad rhag cael Cydsyniad Brenhinol.*** Dylid diwygio Adran 114 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i gyfyngu ar bŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i ymyrryd a rhwystro Biliau'r Cynulliad rhag cael Cydsyniad Brenhinol mewn amgylchiadau penodol. Dylai'r ddarpariaeth hon gael ei chyfyngu i sicrhau ei bod yn cyfateb i'r ddarpariaeth gyfatebol yn Neddf yr Alban 1998 (adran 35). Yn wir, mae'r Bil drafft yn ehangu'r pŵer hwn er mwyn caniatáu i'r Ysgrifennydd Gwladol ymyrryd er mwyn amddiffyn systemau carthffosiaeth yn Lloegr rhag effeithiau niweidiol o ganlyniad i ddeddfwriaeth y Cynulliad. Rwy'n credu y dylai unrhyw Orchymyn i rwystro'r Cydsyniad Brenhinol fod yn amodol ar y weithdrefn gadarnhaol, (nid y weithdrefn negyddol fel y mae ar hyn o bryd) yn nau Dŷ'r Senedd.

***Pwerau i unioni gweithredoedd ultra vires.*** Mae adran 151 yn darparu ar gyfer pŵer Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor i wneud darpariaeth i unioni diffyg cymhwysedd deddfwriaethol neu weithred ultra vires, gan gynnwys y pŵer i addasu unrhyw ddeddfwriaeth yng Nghymru neu'r DU. Mae hon yn



ddarpariaeth ddefnyddiol y dylid ei chadw, ond y dylid ei diwygio fel bod adran 151(4) yn ei gwneud yn ofynnol i gael cydsyniad y Cynulliad fel rhagofyniad ar gyfer Gorchymyn i addasu deddfwriaeth a basiwyd gan y Cynulliad (neu is-ddeddfwriaeth a basiwyd o dan Ddeddf Cynulliad neu Fesur Cynulliad).

***Pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i atal swyddogaethau Gweinidogion Cymru rhag cael eu harfer.*** Dylid diwygio adran 152 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i gyfyngu ar bŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i rwystro Gweinidogion Cymru rhag arfer eu swyddogaethau sy'n ymwneud â dŵr. Rwy'n credu bod y pŵer presennol hwn yn llawer rhy gyfyng. Er nad yw'n uniongyrchol gysylltiedig â'r Cynulliad ei hun, gallai effeithio ar swyddogaethau y mae'r Cynulliad wedi'u rhoi mewn Deddf – gan ganiatáu i'r Ysgrifennydd Gwladol droi'r fantol yn erbyn y Cynulliad.

***Pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i benderfynu ar y diffiniad o 'Cymru' a 'parth Cymru'.*** Dylid diwygio adran 158 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 i'w gwneud yn ofynnol i gael cydsyniad y Cynulliad fel rhagofyniad i unrhyw orchymyn sy'n cyfyngu ar derfynau daearyddol pwerau'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru dros ddyfroedd Prydain. Er fy mod yn cytuno ei bod yn briodol i Lywodraeth y DU benderfynu ar derfynau daearyddol gwreiddiol pwerau Cymru a Llywodraeth Cymru dros ddyfroedd Prydain, nid oes modd, ar hyn o bryd, i atal Gorchymyn rhag cyfyngu ar derfynau daearyddol y pwerau hynny. Rwyf o'r farn y byddai'n briodol diwygio'r ddarpariaeth hon i'w gwneud yn ofynnol i gael caniatâd y Cynulliad i unrhyw Orchymyn a gafodd effaith o'r fath (mewn ffordd debyg i'r cydsyniad sy'n ofynnol ar hyn o bryd ar gyfer Gorchymynion o dan adran 109 o Ddeddf Llywodraeth Cymru).

***Pwerau Comisiwn y Cynulliad i hyrwyddo ymwybyddiaeth y cyhoedd.*** Mae'r rhan fwyaf o'r darpariaethau yn Atodlen 2 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ymwneud â Chomisiwn y Cynulliad wedi'u dwyn o fewn cymhwysedd, ac eithrio'r pŵer hwn ym mharagraff 5 o Atodlen 2. Credaf y dylai hwn gael ei ddwyn o fewn cymhwysedd, ac y dylai hefyd gael ei ehangu. Mae'r pŵer presennol i hybu ymwybyddiaeth am y systemau presennol neu arfaethedig i ethol Aelodau'r Cynulliad yn hen ffasiwn ac yn gyfyngedig. Rwy'n credu'n gryf y dylai hyn gael ei ddiwygio fel nad oes unrhyw amheuaeth am allu'r Llywydd a'r Comisiwn i hyrwyddo ymwybyddiaeth y cyhoedd am faterion sy'n berthnasol i weithrediad ein democratiaeth yng Nghymru megis refferenda a threfniadau etholiadol y dyfodol. Mae'n amlwg y dylai pŵer o'r fath gael ei ategu gan ddarpariaeth sy'n gwahardd ei ddefnyddio i hybu buddiannau unrhyw grŵp gwleidyddol penodol. Fodd bynnag, oherwydd y byddai'r pŵer yn cael ei roi i'r

Comisiwn, byddai ei natur trawsbleidiol yn fesur diogelu yn erbyn hyn. Gweler isod eiriad posibl ar gyfer y pŵer diwygiedig yr hoffwn ei weld yn cael ei ddefnyddio.

***Promotion of public awareness of and participation in democratic processes and public life in Wales***

**5**

*(1) The Assembly Commission may promote public awareness of and participation in—*

- (a) democratic processes in Wales, and*
- (b) public life in Wales.*

*(2) The Assembly Commission may promote public awareness of and engagement with the Assembly, including promoting public awareness of the role and purposes of the Assembly.*

*(3) The Assembly Commission may exercise its powers under sub-paragraphs (1) and (2) in such manner as it thinks fit but may, in particular, do so by—*

- (a) carrying out programmes of education or information to promote public awareness, participation and engagement, or*
- (b) making grants to persons or bodies for the purpose of enabling them to carry out such programmes.*

*(4) But nothing in this paragraph allows the Assembly Commission to promote public awareness of, participation in or engagement with—*

- (a) a party registered under Part II of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c 41), or*
- (b) campaigns which promote a particular result in a referendum to which Part VII of that Act applies.*

*(5) Any grant under sub-paragraph 3(b) may be made subject to such conditions as the Assembly Commission considers appropriate.*

**6**

*(1) The Assembly Commission may provide financial assistance to the Electoral Commission for the purpose of enabling it to carry out its functions under section 13(1) of the Political Parties, Elections and*

*Referendums Act 2000 (c 41) so far as relating to the promotion of public awareness of—*

*(a) the current or any pending system for the election of Assembly members, and*

*(b) the current or any pending system of devolved government in Wales.*

*(2) For the purposes of this paragraph a system is “pending” if arrangements for giving effect to it have been made by any enactment but the arrangements are not yet in force.*

## **ATODIAD D – model arfaethedig i alluogi'r Cynulliad i basio deddfwriaeth fframwaith ariannol cynhwysfawr.**

Cydnabyddir y byddai angen i rai mesurau diogelwch barhau yn neddfwriaeth San Steffan, ac y byddai angen pennu rhai gofynion sylfaenol, megis:

- Penodi, diswyddo ac annibyniaeth weithredol Archwilydd Cyffredinol Cymru;
- Darpariaeth ar gyfer Cronfa Gyfunol Cymru, a darpariaeth sy'n golygu na ellir rhyddhau arian o'r Gronfa honno dim ond yn unol â deddfwriaeth neu gymeradwyaeth y Cynulliad, gyda chredydau yn cael eu rhoi gan Archwilydd Cyffredinol Cymru;
- Darpariaeth yn ei gwneud yn ofynnol bod deddfwriaeth y Cynulliad yn darparu ar gyfer awdurdodi'r defnydd o adnoddau, dynodi swyddogion cyfrifyddu, paratoi ac archwilio cyfrifon, ac archwiliadau gwerth am arian; a
- Darpariaeth sy'n ei gwneud yn ofynnol bod deddfwriaeth y Cynulliad neu'r Rheolau Sefydlog yn darparu ar gyfer ystyried cyfrifon ac adroddiadau a osodir gan yr Archwilydd Cyffredinol (ac archwilydd Swyddfa Archwilio Cymru) a chraffu arnynt.

O ran gweddill y darpariaethau ariannol, dylai'r Cynulliad gael cymhwysedd deddfwriaethol er mwyn gallu pasio deddfwriaeth fframwaith cynhwysfawr a chllir, a ddylai, at ddibenion enghreifftiol, gwmpasu'r canlynol:

- Darpariaeth ar gyfer deddf cyllideb flynyddol i awdurdodi trethu, benthyca a defnyddio adnoddau. Hefyd, byddai angen darpariaeth ar gyfer gwneud newidiadau yn ystod y flwyddyn, a chmau gweithredu wrth gefn pe na byddai cyllideb wedi'i phasio cyn dechrau'r flwyddyn ariannol.
- Darpariaeth ar gyfer dynodi prif swyddogion cyfrifyddu, sy'n debyg i'r ddarpariaeth yn adrannau 14 i 18 o Ddeddf Cyllid Cyhoeddus ac Atebolrwydd (yr Alban) 2000.

- Darpariaeth fel y gallai Swyddog Cyfrifyddu Llywodraeth Cymru ddynodi Swyddogion Cyfrifyddu ar gyfer cyrff eraill y mae'n eu hariannu – megis cyrff y GIG a chyrff a noddir – a phennu eu dyletswyddau.
- Darpariaeth sy'n ymwneud â gweithredu Cronfa Gyfunol Cymru, (gan gynnwys ei gwneud yn ofynnol bod credydau yn cael eu hawdurdodi gan yr Archwilydd Cyffredinol), bod Gweinidogion Cymru yn paratoi cyfrifon blynyddol y Gronfa a bod yr Archwilydd Cyffredinol yn eu harchwilio.
- Darpariaeth i'w gwneud yn ofynnol i gyrff cyhoeddus (i'w rhestru mewn atodlen y gellir ei diweddarau) baratoi cyfrifon ar ffurf a gyfarwyddir gan Weinidogion Cymru, gan roi sylw i unrhyw ganllawiau perthnasol a gyhoeddir gan y Trysorlys. Darpariaeth yn ei gwneud yn ofynnol i'r cyfrifon hynny gael eu harchwilio gan yr Archwilydd Cyffredinol a'u gosod gerbron y Cynulliad.<sup>34</sup>
- Pwerau'r Archwilydd Cyffredinol i gynnal archwiliadau darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd i gael eu cydgrynhoi ac i gwmpasu pob corff cyhoeddus (a bennir yn yr atodlen y cyfeirir ati uchod) ac unrhyw gorff, neu ddsbarth o gyrff, y mae ei incwm o gronfeydd cyhoeddus yn fwy na 25 y cant o'i gyfanswm.
- Diogelu hawliau'r Archwilydd Cyffredinol o ran dogfennau a gwybodaeth.

Gallai Rheolau Sefydlog y Cynulliad bennu trefniadau manylach ar gyfer y darpariaethau ariannol, er enghraifft ymdrin â Biliau Cyllideb, ac ati.

### **I hwyluso hyn, awgrymir y gwelliannau canlynol i Atodlen 7B:**

- Dwyn adrannau 30(1) ac 143 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (ac adran 147(7) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998) o fewn cymhwysedd mewn perthynas â'r gofyniad ynghylch pwyllgor archwilio a swyddogaethau pwyllgor archwilio.
- Dileu paragraffau 7(5) a (6) a'u disodli gan ddarpariaeth na ellir ei diwygio sy'n pennu na ellir defnyddio adnoddau oni bai eu bod wedi'u hawdurdodi gan y Cynulliad.
- Diddymu adran 119 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Ysgrifennydd Gwladol gyflwyno datganiad o daliadau amcangyfrifedig. Roedd hyn yn briodol cyn i gyllidebu adnoddau gael ei gyflwyno, ond nid yw'n berthnasol mwyach.
- Caniatáu ar gyfer diwygio adrannau 129 ac 130 ynghylch cymeradwyaeth i dynnu arian allan a thaliadau mewn camgymeriad –

---

<sup>34</sup> Mae Deddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013 eisoes yn gwneud darpariaeth o'r fath ar gyfer Swyddfa Archwilio Cymru.

yn ddarostyngedig ar fod deddfwriaeth San Steffan yn cadw'r diogelwch yn adran 124.

- Caniatáu ar gyfer dileu'r cyfyngiadau ar adrannau 135 ac 140 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ac adran 145 i 145D o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 sy'n ymwneud â swyddogaethau'r Archwilydd Cyffredinol i gynnal archwiliadau gwerth am arian/perfformiad.
- Caniatáu ar gyfer diddymu/diwygio adrannau 131-134, 137-139 ac 141-142 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ymwneud â phenodi swyddogion cyfrifyddu, paratoi ac archwilio cyfrifon Cronfa Gyfunol Cymru, Llywodraeth Cymru, Comisiwn y Cynulliad a chyfrifon y llywodraeth gyfan.

### **Argymhellion ychwanegol:**

Bod y Cynulliad yn cael pŵer i addasu/diddymu unrhyw ddarpariaeth mewn perthynas â swyddogaethau a gyflawnir gan y Trysorlys o ran dynodi a phennu swyddogaethau swyddogion cyfrifyddu a rhoi cyfeiriad wrth baratoi cyfrifon. Dylai hyn fod ar wahân i'r cyfyngiad cyffredinol ar swyddogaethau Gweinidogion y Goron a gynhwysir yn Atodlen 7B, paragraff 8.

Bod y darpariaethau sy'n rhoi pŵer i'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol i archwilio'r defnydd o adnoddau gan gyrff cyhoeddus yng Nghymru, a nodir yn adran 136 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, yn ddianghenraid mwyach. Dylai'r Bil drafft gael ei newid i ddileu'r pwerau hyn, a fyddai'n golygu diddymu'r darpariaethau canlynol:

- Adran 136 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006;
- Adran 145(6) ac Atodlen 6, paragraff 9 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998;
- Atodlen 1, paragraff 20 o Ddeddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus 2005;
- Atodlen 2, paragraff 12 o Ddeddf Safonau Gofal 2000;
- Atodlen 1, paragraff 14 o Ddeddf Comisiynydd Pobl Hŷn (Cymru) 2006; a darnau perthnasol o adrannau 6, 8, a 9 o Ddeddf Archwilio Genedlaethol 1983. Hefyd, byddai angen diddymu'n benodol Adrannau 6 a 7 o Ddeddf 1983 o ran cyrff cyhoeddus yng Nghymru fel y gwnaed yn yr Alban gan Ddeddf yr Alban 1998, Atodlen 8, paragraff 20.