Y Gwir Anrh/Rt Hon Carwyn Jones AC/AM
Prif Weinidog Cymru/First Minister of Wales

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref: MA-C/FM-/0014/15

David Melding AC
Cadeirydd
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Cardiff

11 Tachwedd 2015

Annwyl David

Ymchwiliad i'r Bil Cymru Drafft – Tystiolaeth Ysgrifenedig

Yn dilyn fy llythyr dyddiedig 30 Hydref, rwy'n amgáu fy nhystiolaeth ysgrifenedig ynglŷn â'r Bil Cymru Drafft i gynorthwyo'r Pwyllgor gyda'i waith.

Ym marn Llywodraeth Cymru, bydd gan y Bil arwyddocâd cyfansoddiadol mawr ar gyfer Cymru ac ar gyfer yr Undeb; bydd yn ailddiffinio rôl y sefydliadau datganoledig yng Nghymru yn y gwaith o lywodraethu'r Deyrnas Unedig. Fel y dywedodd yr Ysgrifennydd Gwladol ei hun yn ei araith ar 17 Tachwedd, 2014 wrth lansio'r hyn a ddaeth yn broses Dydd Gŵyl Dewi, "We have a unique opportunity to reshape the future of our Union". Felly, dylid ystyried cynnwys y Bil o safbwynt egwyddor gyfansoddiadol, gyda'r bwriad o gryfhau datganoli Cymru a sicrhau lle Cymru o fewn Undeb diwygiedig. Mae Llywodraeth Cymru wedi nodi ei barn am rai o'r cwestiynau ehangach ynghylch dyfodol yr Undeb mewn tystiolaeth ysgrifenedig i Bwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi mewn perthynas â'i ymchwiliad i "Yr Undeb a Datganoli", ac mae angen ystyried ein tystiolaeth i'ch Pwyllgor chi o ran Bil Cymru yn y cyd-destun hwnnw.

Rwy'n danfon copi at Gadeiryddion y Pwyllgorau eraill.

Edrychaf ymlaen at gwrdd â chi a'ch cyd-aelodau ar 16 Tachwedd.

Yn ddiffuant

CARWYN JONES

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

English Enquiry Line 0300 060 3300
Llinell Ymholiadau Cymraeg 0300 060 4400
yp.prifweinidog@cymru.gsi.gov.uk ps.firstminister@wales.gsi.gov.uk

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.
We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

BIL CYMRU DRAFFT
Tystiolaeth Ysgrifenedig a gyflwynwyd i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol gan Lywodraeth Cymru

Cyflwyniad

1. Mae Llywodraeth Cymru'n croesawu'r cyfle hwn i gyflwyno ei sylwadau ar y Bil Cymru drafft a gyhoeddwyd ar 20 Hydref 2015.
2. Roedd y refferendwm ar Annibyniaeth i'r Alban, a gynhaliwyd ychydig dros flwyddyn yn ôl, yn drobwynt o safbwynt llywodraethiant cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig. Bryd hynny cafwyd ymrwymiad gan Lywodraeth y DU i ddatblygu setliad newydd a theg a fyddai'n berthnasol i bob rhan o'r Deyrnas Unedig. Nodwyd eu bod yn awyddus i sicrhau bod Cymru yn rhan ganolog o’r drafodaeth ynghylch sut y gallwn sicrhau bod ein Teyrnas Unedig yn gweithio i'n holl wledydd. O safbwynt Cymru, mynegwyd yr ymrwymiad hwn ym mhroses Dydd Gŵyl Dewi a'r ffaith bod y Bil Cymru drafft sydd ger ein bron heddiw wedi'i gyhoeddi.
3. Yn anffodus ni all Llywodraeth Cymru gytuno bod y Bil drafft hwn yn gytbwys nac ychwaith yn deg. Nododd ymchwiliad eich Pwyllgor a gynhaliwyd yn gynharach eleni ynghylch cynigion Llywodraeth y DU ar gyfer datganoli pellach i Gymru bedair prif egwyddor yr oedd angen eu hadlewyrchu mewn unrhyw setliad cyfansoddiadol newydd. Rydym yn parhau i gefnogi eich galwad am Fil sy'n adlewyrchu egwyddorion sybsidiaredd, eglurder, symlrwydd ac ymarferoldeb. Nid yw'r Bil hwn, ar ei ffurf bresennol, yn cynnwys darpariaeth ar unrhyw un o'r rhain. Nid yw datgan hyn yn rhoi dim pleser i bleser Lywodraeth Cymru: y Bil arfaethedig hwn fydd y trydydd setliad cyfansoddiadol i Gymru mewn llai nag ugain mlynedd, ond nid yw unrhyw un o'r setliadau hyn wedi sicrhau'r sefydlogrwydd hirdymor y mae datganoli yng Nghymru wir yn ei haeddu.
4. Fel y gŵyr y Pwyllgor hwn o brofiad, mae cwestiynau'n codi lawer yn rhy aml ynghylch cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu mewn nifer o feysydd. Dyma un o'r rhesymau pam yr oeddem o blaid trosglwyddo o fodel rhoi pwerau i fodel cadw pwerau. Mae'r model cadw pwerau a gynigir gan Lywodraeth y DU, fodd bynnag, yn adlewyrchu i bob pwrpas y model presennol ac felly nid yw'n cynnig llawer mwy na newid technegol i ni. Nid oedd ein galwad am fodel rhoi pwerau yn alwad am newid technegol o ran drafftio'r setliad. Wrth alw am fodel cadw pwerau, rydym wedi dadlau’n gyson y dylai penderfyniadau gael eu gwneud ar sail egwyddor sybsidiaredd sy'n golygu y dylai pob mater gael ei ddatganoli oni bai fod rheswm da dros ei gadw ar lefel y DU.
5. At hynny, mae'r Bil drafft yn cyflwyno nifer o gyfyngiadau newydd, un ai drwy gydsyniadau Gweinidogol neu drwy brofion cyfreithiol cymhleth. Byddai pob un o'r rhain yn cynyddu nifer y meysydd sy'n 'broblem' o fewn y setliad datganoli.
6. Rydym felly'n credu nad yw’r Bil Cymru drafft, ar ei ffurf bresennol, yn cynnig ateb.

Egwyddorion sydd wrth wraidd y model cadw pwerau

7. Wrth lansio'r hyn a elwir bellach yn broses Dydd Gŵyl Dewi ar 17 Tachwedd 2014, dywedodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru, *"We have a unique opportunity to reshape the future of our Union".* Dylid felly ystyried cynnwys Bil Cymru yn unol ag egwyddor gyfansoddiadol, lle bwriedir atgyfnerthu datganoli yng Nghymru a hefyd diogelu safle Cymru o fewn Undeb sy'n fwy cydlynol ac felly'n gryfach.

8. Wrth wraidd y safbwynt hwn y mae barn glir pobl Cymru a fynegwyd yn refferendwm 2011 a roddodd fandad ar gyfer deddfwrfa effeithiol i Gymru ac a gadarnhaodd ddymuniad yr etholwyr y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol fod â phwerau eang eu cwmpas ar gyfer llunio deddfwriaeth sylfaenol.

9. Mae natur gymharol gyfyng setliad datganoli Cymru o ystyried y DU gyfan, ac awdurdodaeth gyfreithiol ac unigol Cymru a Lloegr wedi arwain yn y gorffennol at greu ffin ddigyswllt rhwng meysydd gweithgaredd a gadwyd yn ôl a rhai a gafodd eu datganoli. Mae anghytundebau ynghylch cwmpas y ffin hon (sydd wedi digwydd droeon, er enghraifft mewn perthynas â llywodraeth leol a gwasanaeth yr heddlu) yn llesteirio datblygiad polisi cydgysylltiedig ac yn arwain at densiynau rhwng gweinyddiaethau. Dyma sefyllfa gwbl wahanol i'r hyn sy'n bodoli yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, lle y mae gan y gweinyddiaethau datganoledig wir ymreolaeth gydlynol o fewn y meysydd datganoledig.

10. Cynnig Llywodraeth y DU ar gyfer datrys y materion sy'n codi pan fydd cysylltiadau sylweddol rhwng yr hyn sydd wedi'i ddatganoli a'r hyn nad yw wedi'i ddatganoli yw cyfyngu ymhellach ar bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol. Byddai hyn yn cael ei gyflawni drwy gynnal setliad cyfyng a phennu bod mwy o bwerau'n ddarostyngedig i gydsyniad Gweinidogol neu drwy gyflwyno profion cyfreithiol newydd a chymhleth. Ein hateb yw symud y ffin fel bod modd osgoi'r tensiynau hyn a datblygu setliad mwy cydlynol a sefydlog a fydd yn parhau am gyfnod hir.

11. Fel y cytunodd y Cynulliad Cenedlaethol ar 7 Hydref 2015, cred Llywodraeth Cymru y dylid "*creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru fel y fframwaith cyfreithiol mwyaf dymunol ac effeithiol i gyd-fynd â'r broses o weithredu'r model cadw pwerau ar gyfer datganoli*". Bydd cadw awdurdodaeth bresennol Cymru a Lloegr yn arwain at gymhlethdod o fewn setliad Cymru nad yw'n gymesur â dyheadau'r Ysgrifennydd Gwladol ynghylch eglurder ac ymarferoldeb. Mae cadw cyfrifoldeb am yr heddlu, ynghyd â chyfrifoldeb gweithredol am argyfyngau sifil posibl, hefyd yn cyflwyno cymhlethdod i'r gwaith o ddarparu gwasanaethau brys yng Nghymru.

12. Fel y nododd y Prif Weinidog wrth ymateb yn y ddadl yn y Cynulliad Cenedlaethol:

> "*Mae'r awdurdodaeth yn mynd ymhellach na'r ffordd y mae'r gyfraith yn cael ei gweinyddu yn unig; mae awdurdodaeth yn ganolog i ddrafftio Bil Cymru. Os nad oes gennych awdurdodaeth ar wahân, rydych yn ei gwneud yn llawer anos drafftio Bil sy'n diffinio pwerau. Ac felly rydym mewn sefyllfa lle mai ni yw'r unig awdurdodaeth gyfreithiol yn unman yn y byd lle y ceir dwy ddeddfwrfa o fewn yr un awdurdodaeth. Mae'n golygu bod diffinio pwerau'r ddwy ddeddfwrfa yn mynd yn fwyfwy anodd o'r herwydd*. "

13. Dywedodd yr Arglwydd Brif Ustus yn ddiweddar *"it is right for me to say that there is no reason why a unified court system encompassing England and Wales cannot serve two legal jurisdictions*". Fel mesur dros dro, gallai hyn olygu creu

awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru sy'n wahanol i awdurdodaeth gyfreithiol Lloegr ond ddim ar wahân iddi - awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig a gefnogir gan system Llysoedd a rennir, ac a gynhelir gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder. Yr un fyddai'r system farnwriaeth a gweinyddol, yr adeiladau etc ag sy'n bodoli yn awr. Bydd Llywodraeth Cymru'n ymgymryd â rhagor o waith o safbwynt sylwadau'r Arglwydd Brif Ustus yn ystod yr wythnosau nesaf.

14. Rydym ni, fel Llywodraeth, yn credu bod sylwadau'r Arglwydd Brif Ustus yn haeddu cael eu hystyried ymhellach gan Lywodraeth y DU. Os na fydd hynny'n digwydd, bydd angen mynd i'r afael â nifer o faterion y tynnir sylw atynt yn yr adrannau canlynol.

<u>Asesu'r Model Cadw Pwerau arfaethedig</u>

15. Ar hyn o bryd mae cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol wedi'i sefydlu yn a.108 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ac Atodlen 7 iddi. Mae'r Bil newydd yn disodli a.108 ag a.108A newydd arfaethedig, a chaiff Atodlen 7 ei disodli gan ddwy Atodlen newydd, sef 7A a 7B.

16. Ceir cofnod cyhoeddus o'r ffaith bod Ysgrifennydd Gwladol Cymru wedi rhannu fersiwn ddrafft o adran arfaethedig 108A ac Atodlenni arfaethedig 7A a B â Llywodraeth Cymru a Chynulliad Cenedlaethol Cymru ar 31 Gorffennaf 2015. Ymatebodd Llywodraeth Cymru'n ffurfiol â dau lythyr ac mae'r rhain bellach wedi'u cyhoeddi. Anfonwyd un llythyr ar 7 Awst ac un arall ar 7 Medi. Nododd y llythyr cyntaf ein sylwadau cychwynnol a chyflwynwyd sylwadau mwy manwl yn yr ail lythyr.

17. Nid yw'r papur hwn yn atgynhyrchu'n llwyr y dadleuon a gyflwynwyd yn y llythyrau hyn ond mae'n nodi'r meysydd allweddol lle y mae trafodaethau pellach â Llywodraeth y DU yn hollbwysig i Lywodraeth Cymru cyn y gallwn ystyried cefnogi Bil Cymru ar ei ffurf ddrafft bresennol.

18. Mewn adroddiad a gyhoeddwyd yn gynharach eleni, dadleuodd eich Pwyllgor y dylai'r model cadw pwerau newydd ac arfaethedig gael ei asesu yn erbyn egwyddorion sybsidiaredd, eglurder, symlrwydd ac ymarferoldeb. Gan dderbyn bod peth gorgyffwrdd rhwng y tair egwyddor olaf, mae Llywodraeth Cymru'n cytuno â'r casgliad hwnnw.

19. O safbwynt <u>sybsidiaredd</u>, mae hwnnw'n bennaf berthnasol i'r Atodlen 7A newydd ac arfaethedig sy'n rhestru, mewn cryn fanylder, y cymalau cadw unigol a gynigir gan yr Ysgrifennydd Gwladol. Cyflwynodd Prif Weinidog Cymru ei sylwadau ynghylch hyn yn ei lythyr dyddiedig 7 Medi at yr Ysgrifennydd Gwladol. Cred Llywodraeth Cymru fod y rhestr o gymalau cadw y mae'r Ysgrifennydd Gwladol wedi'u cynnig yn Atodlen 7A yn cynnwys nifer sylweddol o rai nad ydym yn barnu ei bod yn briodol eu cynnwys mewn dogfen fel Bil Cymru sydd o bwysigrwydd cyfansoddiadol. O ystyried y materion y mae rhai o'r cymalau cadw hyn yn mynd i'r afael â hwy bernir y byddai lawer yn fwy priodol i'r Cynulliad Cenedlaethol yn hytrach na'r Senedd yn Llundain eu hystyried gan nad ydynt ond o arwyddocâd arbennig i Gymru. **Rydym felly'n credu y gall nifer y cymalau cadw yn Atodlen 7A gael eu lleihau'n sylweddol ac y dylent gael eu lleihau'n sylweddol, heb effeithio ar fuddiannau dilys Llywodraeth y DU mewn perthynas â Chymru.**

20. Rydym hefyd yn tynnu eich sylw at agwedd ddrafftio ar Atodlen arfaethedig 7A. Caiff y cymal "*The subject-matter of [specified Acts of Parliament*]" ei ddefnyddio nifer fawr o weithiau ar gyfer pennu cymalau cadw unigol. **Cred Llywodraeth Cymru fod y dull drafftio hwn yn ddiffygiol; nid yw'r cymal cadw ar y ffurf hon yn egluro ar ei wyneb beth yn union sy'n cael ei gadw.** O'r herwydd nid yw'n sicrhau'r symlrwydd a'r eglurder yr ydym ni a'r Ysgrifennydd Gwladol yn ceisio ei sicrhau o fewn y setliad newydd. Ar ben hynny, nid yw'n glir bob amser pam y mae Deddfau penodol wedi'u nodi yn y modd hwn; er enghraifft, mae'r rhestr o Ddeddfau o'r fath yn y maes 'Cyflogaeth a Chysylltiadau Diwydiannol' lawer yn hirach na'r rhestr gyfatebol ar gyfer yr Alban. Nid ydym, fodd bynnag, wedi cael unrhyw esboniad am hyn.

21. Mae angen i Atodlen 7B gael ei hasesu gan gyfeirio at egwyddorion <u>eglurder, symlrwydd ac ymarferoldeb</u>. **Mae Llywodraeth Cymru yn ei chael hi'n anodd iawn derbyn yr hyn a gynigir yn yr Atodlen hon.** Un ffordd o asesu effaith y darpariaethau yw cymharu'r profion sy'n ofynnol ar gyfer penderfynu a yw darpariaeth mewn Bil o fewn cymhwysedd o dan y setliad presennol â'r profion y byddai gofyn eu cymhwyso petai darpariaethau'r Bil newydd yn eu lle. Mae Atodiad 1 yn disgrifio, ar ffurf testun, siartiau llif sy'n nodi'r cwestiynau y mae'n rhaid eu gofyn mewn perthynas â phob un o ddarpariaethau'r Bil o dan bob setliad. **Mae cymhlethdodau ynghlwm wrth y setliad presennol ond dengys Atodiad 1 nad yw'r setliad a gynigir ym Mil Cymru yn datrys unrhyw un o'r rhain, eithr yn hytrach mae'n ychwanegu atynt. Mae hyn yn mynd yn gwbl groes i ddyhead yr Ysgrifennydd Gwladol am setliad clir a chadarn.**

22. Mae gennym nifer o bryderon ynghylch manylion Atodlen 7B. Ar hyn o bryd gall y Cynulliad Cenedlaethol addasu'r gyfraith cytundebau, y gyfraith gyffredin ac agweddau eraill ar gyfraith breifat a chyfraith trosedd lle bynnag y mae'r addasiadau hynny'n *gysylltiedig* â phwnc datganoledig. Gallai hyn gynnwys, er enghraifft, symleiddio'r modd y mae contractau'n gweithio o fewn meysydd datganoledig lle y mae hynny'n briodol ar gyfer sicrhau bod deddfwriaeth y Cynulliad yn effeithiol neu greu trosedd mewn perthynas â'r meysydd datganoledig hyn. **Mae'r Bil drafft yn cwtogi'n sylweddol ar y gallu hwn, gan gyfyngu ar bŵer y Cynulliad Cenedlaethol i addasu'r gyfraith breifat i ddarpariaethau sydd un ai'n '*angenrheidiol ar* gyfer pwrpas datganoledig' neu'n 'ategol' at ddarpariaeth arall sydd o fewn cymhwysedd, a chyfyngu ar bŵer y Cynulliad Cenedlaethol i addasu'r gyfraith trosedd yn gyfan gwbl i ddarpariaethau sy'n ategol i ddarpariaeth arall sydd o fewn cymhwysedd.** Yn y ddau achos, mae'r darpariaethau'n cael eu rhwystro ymhellach rhag cael unrhyw effaith fwy ar 'gymhwysiad cyffredinol [beth bynnag y mae hynny'n ei olygu] y gyfraith breifat neu droseddol' nag sy'n *angenrheidiol*. Mae atal y Cynulliad rhag addasu'r gyfraith droseddol am bwrpas datganoledig yn rhy gyfyngol, fodd bynnag**. Dylai'r dewis o ran a yw'n angenrheidiol, yn briodol neu'n fuddiol i addasu'r gyfraith breifat neu droseddol <u>at bwrpas datganoledig</u> fod yn fater i'r Cynulliad Cenedlaethol, ac nid i'r llysoedd, ond mae'r cyfyngiad newydd hwn yn golygu bod deddfwriaeth y Cynulliad lawer yn fwy tebygol o gael ei herio yn y llysoedd.**

23. Ceir yn ogystal gyfyngiad cyffredinol cwbl newydd ac eang iawn ei gwmpas ar bŵer y Cynulliad Cenedlaethol – hy yr anallu i addasu'r 'gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl'. **Nid yw'r angen am y cyfyngiad hwn, o fewn cyd-destun Cymru, wedi'i egluro'n ddigonol; pam y mae ei angen o dan fframwaith**

cadw pwerau tra nad oedd ei angen o dan y model rhoi pwerau? Mae model cadw pwerau yn golygu na all y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu mewn perthynas â materion a gadwyd yn ôl oni bai fod gwneud hynny'n ganlyniadol i ddarpariaeth neu'n gysylltiedig â hi. O'r herwydd, ni fydd y cyfyngiad ond yn effeithio ar ddarpariaethau o'r fath ac nid yw'n glir pam y mae angen cyfyngiad mor gymhleth a dyrys. Mae'n cymhwyso prawf 'dim mwy o effaith…nag sydd ei *angen*'. Gall 'sydd ei angen' olygu gwahanol bethau mewn gwahanol gyd-destunau; mae hyn yn ei gwneud hi'n anodd iawn rhagweld sut y byddai llys yn dehongli'r prawf ac mae'n gwneud y setliad yn ansefydlog, yn aneglur ac yn golygu ei fod yn agored i heriau cyfreithiol pellach. O dan y darpariaethau hyn byddai penderfyniadau ynghylch y ffordd orau o roi effaith i gyfreithiau Cymreig yn trosglwyddo'n ddiwrthdro o Aelodau etholedig y Cynulliad, sy'n atebol i'r etholwyr, i farnwyr anetholedig.

24. **Mae'r Bil drafft yn estyn yn sylweddol y gofyn am gydsyniadau Gweinidogol i ddeddfwriaeth y Cynulliad.** Byddai angen cydsyniad gan Lywodraeth y DU ar y Cynulliad ar gyfer gallu addasu:
    - *unrhyw* swyddogaeth y mae Gweinidog y DU yn gyfrifol amdani, hyd yn oed os yw o fewn cymhwysedd datganoledig y Cynulliad. Anodd yw gweld sut y gellir cysoni hyn â dyhead yr Ysgrifennydd Gwladol am ffin fwy clir rhwng meysydd datganoledig a meysydd sydd wedi'u cadw yn ôl.
    - swyddogaeth *unrhyw* un o adrannau llywodraeth y DU, eto hyd yn oed os yw o fewn cymhwysedd datganoledig;
    - *unrhyw* swyddogaeth gan awdurdod y mae Llywodraeth y DU'n parhau'n gyfrifol amdano (mae'r diffiniad yn eang iawn: er enghraifft, mae'n cynnwys rheoleiddiwr y diwydiant dŵr, OFWAT, er gwaethaf y ffaith bod gweithgareddau'r corff hwn yn hollbwysig i Gymru).

25. **Effaith ymarferol y gofynion newydd hyn o ran cydsyniad yw y gallai deddfwriaeth y Cynulliad fod yn agored i oedi, neu'n waeth fyth, lesteirio gan Whitehall.** Mae hyn yn mynd yn gwbl groes i'r dymuniad y mae'r Ysgrifennydd Gwladol wedi'i fynegi am "*a settlement that fosters co-operation not conflict between either end of the M4*", ac am "*Welsh laws to be decided by the people of Wales and their elected representatives*."

Darpariaethau eraill y Bil

26. Fel y nodwyd uchod, nid yw Llywodraeth Cymru ond wedi gweld 31 o blith 33 o gymalau'r Bil drafft ers y prynhawn cyn cyhoeddi'r Bil ar 20 Hydref 2015. O'r herwydd mae'n rhaid i'n sylwadau fod yn rhai interim hyd nes y byddwn yn cael yr amser i ddadansoddi'r gwaith drafftio manwl. Wedi dweud hynny:
    - Rydym yn croesawu cymal 1, sy'n cadarnhau bod y sefydliadau datganoledig yn ffurfio rhan barhaol o drefniadau cyfansoddiadol y DU, ond rydym yn ymwybodol o'r ffaith bod camau i atgyfnerthu'r darpariaethau cyfatebol ym Mil yr Alban yn cael eu hystyried, a chredwn y dylid trin y ddwy set o sefydliadau datganoledig ar gyfer yr Alban a Chymru yn gyfartal o safbwynt hyn yn y ddau Fil;
    - O safbwynt sylfaen statudol Confensiwn Sewel (cymal 2), credwn fod y cymal yn darparu datganiad anghyflawn o'r confensiwn. Mae angen nodi'n benodol

na fydd y Senedd yn Llundain, heb ganiatâd y Cynulliad, yn deddfu mewn modd sy'n gwrthdaro â chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Mae angen cywiro'r bwlch hwn (a hefyd ei gywiro ym Mil yr Alban);

- Rydym yn gefnogol iawn i'r darpariaethau a fydd yn galluogi'r Cynulliad i ddatblygu'n sefydliad sy'n llywodraethu ei hun i bob pwrpas (lle y byddai ei weithdrefnau wedi'u pennu yn ei Reolau Sefydlog yn hytrach na thrwy ddarpariaeth statudol), i benderfynu ar ei system etholiadol ei hun, ac os yw'n dymuno, dewis enw newydd (ac rydym yn fodlon â'r cynnig y dylai mwyafrifoedd uwch fod yn ofynnol yn y Cynulliad o safbwynt y materion olaf);
- Byddwn yn ystyried yn ofalus y modd y caiff y cymalau sy'n cynyddu cymwyseddau'r Cynulliad a Gweinidogion Cymru eu drafftio, a bydd swyddogion Llywodraeth Cymru yn trafod y rhain fel y bo angen â swyddogion yr Ysgrifennydd Gwladol cyn y caiff y Bil ei baratoi i'w gyflwyno'n ffurfiol i Dŷ'r Cyffredin y flwyddyn nesaf.

Bil Anghyflawn

27. Fel y mae'r Ysgrifennydd Gwladol wedi nodi'n glir, bydd trafodaethau rhynglywodraethol ynghylch y Bil yn parhau, a hynny ochr yn ochr â gwaith craffu'r Pwyllgor cyn y broses ddeddfu. O'r herwydd dylai'r Pwyllgor fod yn ymwybodol o'r ffaith y byddwn yn pwysleisio yn ystod y trafodaethau hynny yr angen am ddarpariaeth ychwanegol o fewn y Bil, fel a ganlyn:
    - Mae Prif Weinidog Cymru wedi ysgrifennu at yr Ysgrifennydd Gwladol, gan dynnu sylw at rai materion y cyflwynodd Comisiwn Smith argymhellion yn eu cylch o safbwynt pwerau ychwanegol at gyfer yr Alban ac y cred Prif Weinidog Cymru y dylent hefyd gael eu rhoi i Gymru. Mae enghreifftiau'n cynnwys darpariaeth a fyddai'n galluogi cyrff y sector cyhoeddus i weithredu masnachfreintiau rheilffyrdd yng Nghymru, datganoli cyfrifoldeb am arwyddion ffyrdd a phwerau newydd ar gyfer rheoleiddio Peiriannau Gemau. Ceir darpariaeth ar gyfer datganoli pob un o'r rhain i'r Alban ym Mil yr Alban, ac rydym yn ceisio darpariaeth gyfartal ar gyfer Cymru;
    - Mae casgliad o faterion, yn ogystal, y cyfeiriwyd at rai ohonynt yn ein Tystiolaeth i Gomisiwn Silk ond na wnaeth y Comisiwn unrhyw argymhellion yn eu cylch. Credwn y byddai datganoli bellach yn briodol ar gyfer pob un o'r rhain. Mae enghreifftiau o'r rhain yn cynnwys rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad mewn perthynas â Thrwyddedu Alcohol a'r Ardoll Seilwaith Cymunedol (mae'r ddau fater hyn wedi'u dynodi'n faterion a fydd yn cael eu cadw yn ôl yn y Bil Cymru drafft), a chymhwysedd gweithredol mewn perthynas ag Argyfyngau Sifil Posibl, lle y byddai trosglwyddo'r cyfrifoldebau hyn yn adlewyrchu'r ffaith y byddai disgwyl i Brif Weinidog Cymru, fel rheol, roi arweiniad gwleidyddol ynglŷn ag unrhyw sefyllfa argyfyngus yng Nghymru.

Y Casgliadau

28. Cred Llywodraeth Cymru nad yw’r Bil Cymru drafft, y mae'r Pwyllgor yn cynnal yr adolygiad hwn yn ei gylch fel rhan o waith craffu cyn y broses ddeddfu, yn addas i'w ddiben ar ei ffurf bresennol. Byddai setliad datganoli Cymru'n parhau'n

ansefydlog ac yn ddigyswllt. Pwysig yw nodi, yn ogystal, y byddai'n anodd iawn ei ddeall. Mae hyn oll yn effeithio ar ddemocratiaeth yng Nghymru ac ar barch pobl tuag at sefydliadau'r Llywodraeth yn Llundain a Chaerdydd. Bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i gydweithio â Llywodraeth y DU er mwyn sicrhau Bil Cymru sy'n adlewyrchu'r mandad a fynegwyd gan bobl Cymru yn refferendwm 2011 ac sy'n cydgrynhoi gwaith Comisiwn Silk.

Llywodraeth Cymru
Tachwedd 2015

Atodiad 1

Profion cymhwysedd sydd ar hyn o bryd o dan Ran 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ac Atodlen 7 iddi

1. A yw'r ddarpariaeth yn ymwneud ag un neu ragor o bynciau a restrir yn Rhan 1 of Atodlen 7?

Os ydyw, ewch i gwestiwn 2

Os nad ydyw – mae'r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd oni bai:

(*a) ei bod yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth gymwys yn un o Ddeddfau neu Fesurau'r Cynulliad neu ei bod yn briodol fel arall ar gyfer gwneud y ddarpariaeth honno'n effeithiol;*
neu
(b) ei bod fel arall yn gysylltiedig â'r ddarpariaeth honno, neu'n ganlyniad iddi.

2. A yw'r ddarpariaeth yn perthyn i unrhyw rai o'r eithriadau yn Rhan 1 o Atodlen 7?

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 3.

Os ydyw - mae'r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd oni bai:

(a) ei bod yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth gymwys yn un o Ddeddfau neu Fesurau'r Cynulliad neu ei bod yn briodol fel arall ar gyfer gwneud y ddarpariaeth honno'n effeithiol
neu
(b) ei bod fel arall yn gysylltiedig â'r ddarpariaeth honno, neu'n ganlyniad iddi.

3. A yw'r ddarpariaeth yn gymwys heblaw nag mewn perthynas â Chymru neu'n rhoi, yn gorfodi, yn addasu neu'n dileu swyddogaethau sy'n arferadwy heblaw nag mewn perthynas â Chymru (neu'n rhoi pŵer i wneud hynny)?

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 4.

Os ydyw - mae'r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd oni bai:

(a) ei bod yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth gymwys yn un o Ddeddfau neu Fesurau'r Cynulliad neu ei bod yn briodol fel arall ar gyfer gwneud y ddarpariaeth honno'n effeithiol;
neu
(b) ei bod fel arall yn gysylltiedig â'r ddarpariaeth honno, neu'n ganlyniad iddi.

4. A oes unrhyw rai o'r gwaharddiadau yn Rhan 2 o Atodlen 7 yn gymwys gan roi sylw i unrhyw eithriad i'r gwaharddiadau hynny yn Rhan 3 o'r Atodlen honno?

(a) A yw'r ddarpariaeth yn dileu neu'n addasu unrhyw rai o swyddogaethau cyn-gychwyn un o Weinidogion y Goron (neu'n rhoi pŵer i wneud hynny)?

(b) A yw'r ddarpariaeth yn rhoi neu'n gorfodi unrhyw rai o swyddogaethau un o Weinidogion y Goron (neu'n rhoi pŵer i wneud hynny)?

(c) A yw'r ddarpariaeth yn addasu unrhyw rai o'r darpariaethau a restrir yn y tabl ym mharagraff 2(1) o Ran 2 o Atodlen 7 (gan roi sylw i unrhyw eithriadau perthnasol)?

(d) A yw'r ddarpariaeth yn gwneud addasiadau i unrhyw rai o ddarpariaethau Deddf Seneddol heblaw Deddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n ei gwneud yn ofynnol i symiau y mae eu hangen ar gyfer ad-dalu, neu dalu llog, ar symiau sy'n cael eu benthyca gan Weinidogion Cymru gael eu codi ar Gronfa Gyfunol Cymru, (neu'n rhoi pŵer i wneud hynny)?

(e) A yw'r ddarpariaeth yn addasu unrhyw rai o swyddogaethau Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol Swyddfa Archwilio Cymru (neu'n rhoi pŵer i wneud hynny)?

(f) A yw'r ddarpariaeth yn dileu neu'n addasu unrhyw rai o swyddogaethau Tollau Cartref a Thramor Ei Mawrhydi (neu'n rhoi pŵer i wneud hynny)?

(g) A yw'r ddarpariaeth yn rhoi neu'n gorfodi unrhyw swyddogaeth ar Dollau Cartref a Thramor Ei Mawrhydi, (neu'n rhoi pŵer i wneud hynny)?

(h) A yw'r ddarpariaeth yn addasu darpariaethau Deddf Llywodraeth Cymru 2006, heblaw'r darpariaethau hynny y cyfeirir atynt ym mharagraff 5(2),(3) a (4A) o Ran 1 o Atodlen 7?

Os ydyw, mae'r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd .

Os nad ydyw:

5. A yw'r ddarpariaeth yn ymestyn heblaw nag i Gymru a Lloegr yn unig?

Os ydyw - mae'r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd.

Os nad ydyw:

6. A yw'r ddarpariaeth yn anghydnaws â hawliau'r Confensiwn neu â chyfraith yr UE?

Os ydyw - mae'r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd.

Os ydyw - mae'r ddarpariaeth o fewn cymhwysedd.

Profion cymhwysedd o dan adran 108A ac Atodlenni 7A a 7B o Fil Cymru arfaethedig

1. A yw’r ddarpariaeth yn ymestyn heblaw nag i Gymru a Lloegr yn unig?

Os ydyw - mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd.

Os nad ydyw:

2. A yw’r ddarpariaeth yn gymwys heblaw nag mewn perthynas â Chymru neu’n rhoi, yn gorfodi, yn addasu neu’n dileu swyddogaethau sy’n arferadwy heblaw nag mewn perthynas â Chymru, (neu’n rhoi pŵer i wneud hynny)?

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 3:

Os ydyw, a yw’r ddarpariaeth:

(a) yn ategol i ddarpariaeth sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad (neu a fyddai o fewn cymhwysedd pe bai’n cael ei chynnwys yn un o Ddeddfau’r Cynulliad), ac

(b) yn cael dim mwy o effaith, heblaw nag mewn perthynas â Chymru, neu mewn perthynas â swyddogaethau sy’n arferadwy heblaw nag mewn perthynas â Chymru, nag sydd ei angen er mwyn gweithredu diben y ddarpariaeth honno.

Os nad ydyw – mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd.

Os ydyw:

3. A yw’r ddarpariaeth yn ymwneud â materion a gadwyd yn ôl (gweler Atodlen 7A)?

Os ydyw – mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd.

Os nad ydyw:

4. A yw’r ddarpariaeth yn torri unrhyw rai o’r gwaharddiadau yn Rhan 1 o Atodlen 7B, gan roi sylw i unrhyw eithriad i’r gwaharddiadau hynny yn Rhan 2 o’r Atodlen honno? (Gweler cwestiynau 5 i 11)

5. A yw’r ddarpariaeth yn addasu “y gyfraith ar faterion a gadwyd yn ôl” (gweler paragraff 1(2) o Ran 1 o Atodlen 7B)?

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 6.

Os ydyw:

A yw’r addasiad yn ategol i ddarpariaeth nad yw’n ymwneud â materion a gadwyd yn ôl ***ac*** *yn cael dim mwy o effaith ar faterion a gadwyd yn ôl nag sydd ei angen er mwyn gweithredu diben y ddarpariaeth honno?*

Os ydyw, ewch i gwestiwn 6.

Os nac ydyw, mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd .

6. A yw’r ddarpariaeth yn addasu’r gyfraith breifat (gweler paragraff 3(2) o Ran 1 o Atodlen 7B)?

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 7

Os ydyw:

A yw’r addasiad (1) yn angenrheidiol at ddiben datganoledig neu (2) yn ategol i ddarpariaeth a wnaed sydd â diben datganoledig ***ac*** *yn cael dim mwy o effaith ar gymhwyso’r gyfraith breifat nag sydd angen er mwyn gweithredu’r diben hwnnw?*

Os ydyw, ewch i gwestiwn 7.

Os nac ydyw, mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd .

7. A yw’r ddarpariaeth yn addasu’r gyfraith droseddol?

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 8.

Os ydyw:

(ii) A yw’r addasiad yn ategol i ddarpariaeth sydd â diben datganoledig ***ac*** *yn cael dim mwy o effaith ar gymhwyso’r gyfraith droseddol yn gyffredinol nag sydd ei angen er mwyn gweithredu diben y ddarpariaeth honno?*

Os ydyw, ewch i gwestiwn 8.

Os nac ydyw, mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd .

8. A yw’r ddarpariaeth yn addasu unrhyw rai o’r darpariaethau a restrir yn y tabl ym mharagraff 5(1) o Ran 1 o Atodlen 7B (gan roi sylw i eithriadau perthnasol)?

Os ydyw, mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 9

9. A yw’r ddarpariaeth yn gwneud addasiadau i unrhyw rai o ddarpariaeth Deddf Seneddol heblaw Deddf Llywodraeth Cymru 2006 sy’n ei gwneud yn ofynnol i symiau y mae eu hangen ar gyfer ad-dalu, neu dalu llog ar symiau sy’n cael eu benthyca gan Weinidogion Cymru gael eu codi ar Gronfa Gyfunol Cymru, (neu’n rhoi pŵer i wneud hynny)?

Os ydyw, mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd.

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 10.

10. A yw’r ddarpariaeth yn addasu darpariaethau Bil/Deddf Cymru, heblaw’r darpariaethau y cyfeirir atynt ym mharagraff 7(2)(3) a(4) o Ran 1 o Atodlen 7B?

Os ydyw, mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd.

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 11.

11. A yw’r ddarpariaeth:

(a) Yn dileu neu’n addasu, unrhyw rai o swyddogaethau awdurdod a gedwir, (neu’n rhoi pŵer i wneud hynny);

(b) Yn rhoi neu’n gorfodi unrhyw swyddogaeth ar awdurdod a gedwir, (neu’n rhoi pŵer i wneud hynny);

(c) Yn rhoi, yn gorfodi, yn addasu neu’n dileu swyddogaethau sy’n arferadwy yn benodol mewn perthynas ag awdurdod a gedwir, (neu’n rhoi pŵer i wneud hynny), neu

(d) yn gwneud addasiadau i gyfansoddiad awdurdod a gedwir, neu’n rhoi pŵer trwy is-ddeddfwriaeth i wneud hynny?

Os nad ydyw, ewch i gwestiwn 12.

Os ydyw, a yw’r Gweinidog priodol yn y DU’n cydsynio â’r ddarpariaeth?

Os ydyw, ewch i gwestiwn 12.

Os nac ydyw, mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd.

12. A yw’r ddarpariaeth yn anghydnaws â hawliau’r Confensiwn neu â chyfraith yr UE?

Os ydyw, mae’r ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd.

Os nac ydyw, mae’r ddarpariaeth o fewn cymhwysedd.