



Ein cyf/Our ref MA-L/CG/0009/19

Mick Antoniw AC
Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru

09 Ionawr 2019

Annwyl Mick,

Y BIL DEDDFWRIAETH (CYMRU)

Diolch am eich llythyr dyddiedig 11 Rhagfyr yn gofyn am wybodaeth am y materion nas cyrhaeddwyd yn ystod sesiwn graffu'r Pwyllgor ar y Bil. Rwyf wedi ymateb i'r rhain yn Atodiad A a geir ynghlwm.

Yn ystod fy sesiwn dystiolaeth amlinellais y cyfle y gall y Bil ei gynrychioli i wneud darpariaeth ynghylch dehongli deddfwriaeth ddwyieithog. Mae rhagor o wybodaeth am fy syniadau cychwynnol mewn perthynas â'r pwyntiau hyn i'w gweld yn Atodiad B.

Yn olaf, wedi imi yn awr gael y cyfle i adolygu'r trawsgrifiad o'm sesiwn dystiolaeth hoffwn sicrhau ein bod yn gwbl glir ynghylch rhai materion penodol:

- a. Gofynnwyd imi a oedd y Llywodraeth yn bwriadu ymgynghori ar raglenni a baratowyd o dan adran 2 o'r Bil, ac roeddwn yn hapus i gadarnhau bod bwriad i'r Llywodraeth ymgynghori. Rwyf am fod yn gwbl glir y bydd yr ymgynghoriad yn cael ei gynnal cyn pen chwe mis o benodi'r Prif Weinidog wedi i Gynulliad newydd gael ei ethol. Bydd hyd yr ymgynghoriad yn dibynnu ar yr amser a fydd ar gael, ond bydd angen iddo fod yn ddigonol i ganiatáu i ddefnyddwyr deddfwriaeth roi sylwadau ar y cynigion.
- b. Wrth ofyn cwestiwn ynghylch y costau ar gyfer y Bil, nodaf eich bod wedi dweud mai £0.5m fydd y gyllideb amcangyfrifedig. Er mwyn osgoi unrhyw amheuaeth, y gost a amcangyfrifir ar gyfer Rhan 1 yw £0.58m y flwyddyn neu £2.9m fesul tymor y Cynulliad, fel y nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer y Bil.
- c. At hynny, eglurais fy mod yn rhagweld y bydd adnoddau yn eu lle "ddechrau'r flwyddyn nesaf" i fwrw ati gyda'r gwaith o gydgrynhoi cyn i'r ddyletswydd statudol gael ei rhoi ar waith; dylwn fod wedi dweud ddechrau'r flwyddyn ariannol nesaf.

Yn gywir,



Jeremy Miles AC

Y Darpar Gwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit
Counsel General Designate and Brexit Minister

Atodiad A – ymateb i gwestiynau a godwyd gan y Pwyllgor

1. A ydych yn fodlon â chydbwysedd y pwerau, o ran y manylion ar wyneb y Bil a'r hyn sy'n weddill ar gyfer rheoliadau a'r rhaglen o dan Ran 1?

Rwy'n fodlon bod y Bil yn taro'r cydbwysedd cywir rhwng yr hyn a nodir ar wyneb y Bil a'r hyn sy'n weddill ar gyfer rheoliadau a'r rhaglen.

Dim ond pedwar pŵer sydd yn y Bil i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth. Yn Rhannau 1 a 2, mae'r dyletswyddau ar gyfer y Cwnsler Cyffredinol a Gweinidogion Cymru, a'r darpariaethau dehongli ar gyfer deddfwriaeth Cymru yn y dyfodol, wedi'u nodi'n llawn ar wyneb y darpariaethau.

Mae tri o'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth yn y Bil yn darparu'r mecanweithiau ar gyfer sicrhau bod y Bil yn gweithio'n iawn yn y dyfodol. Y pwerau i ddiwygio Atodlen 1 i'w chadw'n gyffredol (adran 4), i wneud darpariaethau canlyniadol etc mewn perthynas â'r Bil (adran 40), ac i ddod â Rhan 2 i rym yn llawn trwy orchymyn (adran 42) ydy'r rhain.

Yn Rhan 3, mae adran 36 yn rhoi'r pŵer i ddiwygio deddfwriaeth i nodi'n fanwl ddyddiadau ac amseroedd. Gellid defnyddio'r pŵer hwn i ddiwygio nid yn unig ddeddfwriaeth bresennol ond hefyd ddeddfwriaeth y dyfodol. Byddai'n amhosibl felly i nodi'r holl ddiwygiadau perthnasol ar wyneb y Bil.

Bydd y rhaglenni a baratoir o dan adran 2 yn nodi'r camau manwl y mae Llywodraeth Cymru yn bwriadu eu cymryd yn ystod pob tymor y Cynulliad i wella hygyrchedd. Mae hyn yn gwbl briodol oherwydd bydd y ddyletswydd yn parhau. Byddai'n amhosibl i'r Bil nodi'r holl gamau manwl y dylid eu cymryd i wella hygyrchedd yn ystod pob tymor y Cynulliad sydd i ddod.

2. Ymddengys bod llawer o ddarnau o ddeddfwriaeth mewn grym, ond wrth gloddio ychydig yn ddyfnach, gwelir eu bod yn aml mewn grym at rai dibenion yn unig. Mae hwn yn drap difrifol posibl i rai sy'n anochelgar. Sut fyddai Rhan 1 o'r Bil yn ymdrin â'r diffyg tryloywder hwn o ran deddfwriaeth?

Mae'r Llywodraeth yn cytuno ei bod yn bwysig i ddefnyddwyr deddfwriaeth allu cael gwybod yn hawdd pa ddeddfwriaeth sydd mewn grym ac at ba ddibenion.

Dylid darparu gwybodaeth glir ynglŷn â chychwyn ynghyd â'r ddeddfwriaeth gyhoeddedig, ac mewn gwirionedd mae gwefan www.legislation.gov.uk yn darparu gwybodaeth fanwl sy'n nodi darpariaethau nad ydynt eto mewn grym neu sy'n dod i rym fesul cam. Nodir mai "rhagolygol" yw statws unrhyw ddarpariaeth nad yw eto mewn grym at unrhyw ddiben. Pan nad yw'r broses o ddod i rym yn syml yn achos unrhyw ddarpariaeth arall, darperir gwybodaeth mewn nodiadau i'r ddarpariaeth. Bydd y nodiadau fel arfer yn datgan a ydy'r ddarpariaeth mewn grym yn llwyr neu'n rhannol, gan roi'r dyddiad neu'r dyddiadau dod i rym, ac yn nodi'r darpariaethau neu'r gorchmynion cychwyn perthnasol.

Mae'r wybodaeth sydd i'w gweld ar legislation.gov.uk yn mynd i'r afael mor fanwl â phosibl â materion cychwyn, ac ni fyddai llawer o bwynt i'r Llywodraeth ddyblygu'r ymdrechion hynny. Fodd bynnag, mae yna gamau eraill y gall y Llywodraeth eu cymryd i leihau'r ddeddfwriaeth nad yw mewn grym yn llawn.

Lle y bo gan Weinidogion Cymru bwerau i ddod â darpariaethau Deddfau'r Cynulliad i rym, mae ganddynt gyfrifoldeb i ddod â'r darpariaethau i rym mewn modd amserol a threfnus, er mwyn sicrhau mai cyn lleied â phosibl o ddeddfwriaeth a geir nad yw mewn grym neu sydd ond mewn grym yn rhannol. Gallai'r gweithgareddau sy'n cael eu cynnwys mewn rhaglen o

dan Ran 1 o'r Bil hefyd gynnwys camau eraill i leihau nifer y darpariaethau sy'n ddiangen neu nad ydynt mewn grym, er enghraifft trwy gymryd y cyfle i ddod â'r darpariaethau hyn i rym neu eu dileu o'r llyfr statud ar yr un pryd â chydgrynhoi'r gyfraith.

3. Mae Adran 4(1) o'r Bil yn dweud y bydd rheolau Rhan 2 yn gymwys oni bai bod "darpariaeth ddatganedig yn cael ei gwneud i'r gwrthwyneb". Nid yw Adran 4(1) yn dweud lle y gellir gwneud y ddarpariaeth ddatganedig honno, felly, ble y disgwyliwch chi y gwneir darpariaeth ddatganedig o'r fath i'r gwrthwyneb? (Cymharwch hyn ag adran 26 sy'n dweud yn glir fod yn rhaid i unrhyw ddarpariaeth benodol i'r gwrthwyneb fod yn y Ddeddf Cynulliad berthnasol neu mewn is-offerynnau Cymreig).

Roedd adran 3(3) o'r Bil Deddfwriaeth (Cymru) Drafft, a oedd yn cyfateb i adran 4(1) o'r Bil sydd wedi cael ei gyflwyno, yn cyfeirio at achosion lle y darparai'r Ddeddf y Cynulliad neu'r is-offeryn Cymreig ei hun na ddylai unrhyw un o'r rhagdybiaethau yn Rhan 2 fod yn gymwys iddi/iddo. O ystyried ymhellach, penderfynasom fod y dull yn y Bil Drafft yn rhy gul ar ddau gyfrif.

Yn gyntaf, gallai fod darpariaeth yn y Ddeddf neu'r offeryn sydd yn amlwg yn anghyson ag un o'r rhagdybiaethau yn Rhan 2 o'r Bil (er enghraifft, diffiniad sy'n wahanol i un a geir yn Atodlen 1 i'r Bil), ond nad yw'n datgan nad yw'r rhagdybiaeth berthnasol yn gymwys. Y ddarpariaeth anghyson yn y Ddeddf neu'r offeryn ddylai dra-ragori, waeth a ydy'n datgan bod y rhagdybiaeth berthnasol wedi'i heithrio ai peidio. Bwriedir i'r cyfeiriad yn adran 4(1)(a) o'r Bil at "*darpariaeth ddatganedig yn cael ei gwneud i'r gwrthwyneb*" fod yn berthnasol i'r ddwy sefyllfa hon.

Yn ail, gellid cynnwys y ddarpariaeth i'r gwrthwyneb naill ai yn y Ddeddf y Cynulliad neu'r is-offeryn Cymreig dan sylw, neu mewn darn arall o ddeddfwriaeth. Er enghraifft, gallai'r Ddeddf y gwneir is-offeryn Cymreig oddi tani ddarparu bod is-ddeddfwriaeth a wneir o dan y Ddeddf honno i weithredu mewn gwahanol ffordd i'r hyn a amlinellir yn Rhan 2 o'r Bil. Ar y llaw arall, gallai darn arall o ddeddfwriaeth newid y gyfraith mewn ffordd sy'n addasu rhagdybiaeth yn Rhan 2 yn gyffredinol neu at ddibenion penodol. Cyfeirir mewn termau cyffredinol yn adran 4(1) o'r Bil felly at "*darpariaeth yn cael ei gwneud*" i'r gwrthwyneb.

Fel y nodwyd ym mharagraff 85 o'r ddogfen ymgynghori sy'n cyd-fynd â'r Bil Drafft, nid yw'r ddarpariaeth hon yn gwbl angenrheidiol pan fo darpariaeth i'r gwrthwyneb wedi'i chynnwys mewn Deddf arall. Fodd bynnag, mae adran 4(1) yn crybwyll yr holl ffyrdd y gellid cael gwared ar ragdybiaeth yn Rhan 2 er mwyn gwneud y sefyllfa yn glir.

4. Mae Atodlen 1 i'r Bil yn cynnwys rhestr hir o dermau diffiniedig, fel "llys sirol", "tir" a "person". Pryd bynnag y bydd Deddf Cynulliad, a gaiff ei phasio ar ôl 1 Ionawr 2020, yn defnyddio unrhyw un o'r termau diffiniedig hynny, bydd yr ystyr yn Atodlen 1, yn ddiodyn, yn gymwys i'r termau hynny (oni bai bod y Ddeddf Cynulliad yn mynnu fel arall). Oni fyddai hi'n fwy tryloyw a hygyrch pe bai pob diffiniad wedi'i gynnwys ar wyneb pob Deddf Cynulliad?

Ystyriwyd yn ofalus pa ddiffiniadau cyffredinol i'w cynnwys yn Atodlen 1 i'r Bil, a chadwyd dim ond y rheini a oedd yn debygol o fod yn berthnasol ac yn ddefnyddiol yng nghyd-destun deddfwriaeth Cymru. O ganlyniad, mae Atodlen 1 i'r Bil yn diffinio cryn dipyn yn llai o dermau nag Atodlen 1 i Ddeddf Dehongli 1978 (60 o dermau yn y Bil, o'i gymharu â dros 90 yn Neddf 1978 yn dilyn diwygiadau a wnaed gan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018). Yn ein barn ni bydd y diffiniadau hyn yn hyrwyddo amryw o nodau Rhan 2 (gweler paragraffau 44 a 45 o'r Memorandwm Esboniadol).

Yn gyntaf, byddant yn cael gwared ar unrhyw amheuaeth a oes angen diffinio rhai termau penodol, a fydd yn helpu i fyrhau deddfwriaeth Cymru a gwella cysondeb wrth ddrafftio. Pan

fo amheuaeth a all deddfwriaeth gyfeirio at gorff cyhoeddus neu gysyniad heb ei ddiffinio, gallai'r rheini sy'n drafftio gwahanol Ddeddfau ac offerynnau fabwysiadu gwahanol ddulliau. (Am y rheswm hwn, nid yw o reidrwydd yn berthnasol y byddai Deddfau ac offerynnau unigol bob amser yn cynnwys diffiniadau o derm os na fyddai wedi ei ddiffinio yn Atodlen 1 i'r Bil). Yn achos termau o'r fath, mae cael y diffiniad yn Atodlen 1 yn osgoi'r cwestiwn trwy fynd i'r afael â'r mater unwaith ac am byth.

Yn ail, bydd y diffiniadau yn Atodlen 1 hefyd yn dileu unrhyw amheuaeth i ddarllenwyr deddfwriaeth penodol gan weithredu 'yn y cefndir' yn gyffredinol. Diben amryw o'r diffiniadau yn Atodlen 1 yw datrys mân gwestiynau neu gwestiynau manwl o safbwynt dehongli na fyddent yn debygol o groesi meddwl y darllenydd cyffredin. Er enghraifft, ni fyddai'r rhan fwyaf o ddarllenwyr yn poeni am ystyr benodol "*Ilys sirol*" neu "*Arglwydd Ganghellor*" ond mae cynnwys diffiniadau o'r termau hyn yn achub y blaen ar unrhyw ddadl a allai godi o bosibl.

Yn drydydd, ceir diffiniadau yn Atodlen 1 a allai fod yn llai arwyddocaol, mewn rhai achosion, o leiaf, fel "*tir*" a "*pherson*". Mae'r termau hyn wedi'u diffinio eisoes yn Atodlen 1 i Ddeddf 1978, fodd bynnag. Rydym wedi eu cynnwys yn Atodlen 1 i'r Bil, ac wedi gwneud cyn lleied o newidiadau â phosibl, er mwyn sicrhau parhad a chysondeb rhwng y ddwy Ddeddf gan ddarparu hefyd ddiffiniadau dwyieithog ar gyfer termau deddfwriaeth Cymru. Fel gyda'r diffiniadau eraill, bydd eu cynnwys yn Atodlen 1 hefyd yn helpu i fyrhau deddfwriaeth ac yn golygu bod modd iddi gael ei drafftio mewn ffordd fwy cyson.

5. Mae gan Weinidogion Cymru rai pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth mewn meysydd a gedwir yn ôl. Er enghraifft, rhoddodd Llywodraeth Cymru gyfarwyddiadau yn ddiweddar a oedd yn ei gwneud yn ofynnol i Fyrddau lechyd Lleol yng Nghymru ddarparu gwasanaethau erthyliad i fenywod o Ogledd Iwerddon am ddim. Mae erthyliad yn fater a gedwir yn ôl i'r Cynulliad. Os yw Gweinidogion Cymru yn gwneud is-offeryn Cymreig mewn maes a gedwir yn ôl, sut y bydd Rhan 2 o'r Bil yn effeithio ar y dehongliad o'r is-offeryn Cymreig hwnnw?

Bydd Rhan 2 o'r Bil yn gymwys i is-offeryn Cymreig a wneir gan Weinidogion Cymru mewn maes a gedwir yn ôl yn yr un modd ag y mae'n gymwys i offeryn a wneir ganddynt mewn maes datganoledig.

Mae'r diffiniad o "*is-offeryn Cymreig*" yn adran 3(2) o'r Bil yn adlewyrchu safbwynt Llywodraeth Cymru o gymhwysedd y Cynulliad i ddeddfu ynghylch dehongli statudol. Fodd bynnag, nid yw'r ffaith pa un a ydy pwnc is-offeryn Cymreig penodol yn fater a gedwir yn ôl neu'n fater datganoledig yn effeithio ar y ffordd y caiff Rhan 2 o'r Bil ei chymhwyso i'r is-offeryn hwnnw. Byddai'r nod o sicrhau eglurder a symlrwydd yn cael ei danseilio pe byddai'n ofynnol i ddarllenwyr is-offerynnau Cymreig gymhwyso'r profion cymhwysedd deddfwriaethol yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 er mwyn gweld sut mae Rhan 2 o'r Bil yn gymwys iddynt.

Ni fydd Rhan 2 o'r Bil yn gymwys i Ddeddfau gan Senedd y DU, waeth a ydy'r pwnc yn fater datganoledig neu'n fater a gedwir yn ôl. Ni fydd yn gymwys yn ôl-weithredol ychwaith i Ddeddfau neu Fesurau'r Cynulliad presennol, am y rhesymau a nodir ym mharagraff 69 o'r Memorandwm Esboniadol. Bydd Rhan 2 yn gymwys felly i is-offerynnau Cymreig hyd yn oed lle nad yw'n gymwys i'r ddeddfwriaeth sylfaenol y'u gwneir oddi tanynt, fel yr eglurir ym mharagraffau 26 i 40 o'r Nodiadau Esboniadol. Bwriad y dull hwnnw yw sicrhau bod Rhan 2 yn gymwys i gymaint o'r is-ddeddfwriaeth a wneir yn ddwyieithog yng Nghymru â phosibl.

Nid ydym yn disgwyl i'r ffaith y bydd Rhan 2 o'r Bil yn gymwys i is-offeryn Cymreig achosi unrhyw anawsterau, er gwaetha'r ffaith y gallai Deddf Dehongli 1978 barhau i fod yn gymwys i'r is-ddeddfwriaeth y gwneir yr is-offeryn oddi tani. Mae'n berthnasol eisoes fod

cymhwyso Deddf 1978 i is-ddeddfwriaeth yn fater ar wahân i'w chymhwyso i'r Ddeddf y gwneir yr is-ddeddfwriaeth oddi tani (gweler adran 23 o Ddeddf 1978). Felly nid newyddbeth yw'r ffaith y bydd Rhan 2 o'r Bil yn gymwys i is-offeryn Cymreig yn ei rinwedd ei hun yn hytrach na thrwy rinwedd bod yr offeryn yn cael ei wneud o dan Ddeddf y mae Rhan 2 yn gymwys iddi.

Ni fydd y ffaith bod Rhan 2 o'r Bil yn gymwys i is-offeryn Cymreig yn newid ystyr y ddeddfwriaeth sylfaenol y'i gwneir oddi tani, ac ni fydd ychwaith yn effeithio ar gwmpas unrhyw bwerau a roddir gan y ddeddfwriaeth sylfaenol. Yn syml, mae Rhan 2 yn llunio rhagdybiaethau ynghylch y ffordd y mae Gweinidogion Cymru (neu awdurdod datganoledig Cymreig arall) yn bwriadu i'r offeryn weithredu. Mae adran 4 yn datgan yn glir fod y rhagdybiaethau hynny yn destun darpariaethau'r is-offeryn Cymreig ei hun ac unrhyw ddarpariaethau eraill i'r gwrthwyneb. Golyga hyn na fydd unrhyw wrthdaro rhwng Rhan 2 o'r Bil a'r Rhiant-ddeddf neu'r Rhiant-fesur, oherwydd bydd y rhagdybiaethau yn Rhan 2 bob amser yn ildio pan fo'n glir mai rhywbeth arall a fwriedir.

6. Mae Adran 19 yn dweud bod pŵer i roi cyfarwyddiadau hefyd yn cynnwys pŵer i amrywio a thynnu'r cyfarwyddiadau yn ôl. Pam nad oes darpariaeth debyg ar gyfer amrywio a thynnu canllawiau yn ôl?

Mae adran 19 yn ymdrin yn benodol â phwerau i roi cyfarwyddiadau oherwydd ei bod yn gyffredin i Ddeddfau sy'n rhoi pwerau i roi cyfarwyddiadau ddatgan y gallai'r cyfarwyddiadau gael eu hamrywio (neu eu diwygio) a'u tynnu'n ôl (neu eu dirymu). Mae gwneud darpariaeth gyffredinol i'r perwyl hwn yn adran 19 yn dileu unrhyw amheuaeth ac yn osgoi'r angen i wneud darpariaeth ar wahân am y mater ym mhob Deddf y Cynulliad.

Bydd cyfarwyddyd fel arfer yn gorfodi gofyniad ar berson i gymryd camau penodol, neu eu hosgoi, neu bydd yn cael rhyw effaith gyfreithiol arall fel esemptiad o ofyniad neu hawl statudol. Gallai fod arwyddocâd cyfreithiol sylweddol felly i amrywio cyfarwyddyd, neu ei dynnu'n ôl, ar gyfer y personau yr effeithir arnynt gan y cyfarwyddyd hwnnw, a gallai cwestiynau godi ynghylch bwriad am bŵer i amrywio neu dynnu'n ôl. Er y gellid awgrymu pŵer o'r fath mewn llawer o achosion, bydd yn aml yn ddymunol sicrhau nad oes unrhyw amheuaeth ynghlŷn â hynny.

Nid yw adran 19 yn ymdrin â chanllawiau oherwydd mae canllawiau fel arfer yn wahanol o ran eu natur i gyfarwyddiadau. Ni fydd yr un cwestiynau yn codi yn gyffredinol mewn perthynas ag amrywio canllawiau, neu eu tynnu'n ôl, oherwydd nid yw canllawiau fel arfer yn cael effeithiau cyfreithiol mor sylweddol ar y personau y'u cyfeirir atynt. Mae'n llawer llai cyffredin i ddarpariaethau statudol ynghylch canllawiau ddweud felly a ellid diwygio canllawiau neu eu tynnu'n ôl.

7. Pa drefniadau ymarferol y bydd yn rhaid i gyrff y Goron eu gwneud o ganlyniad i adran 26 o'r Bil?

Ni fydd yn ofynnol i gyrff y Goron gymryd unrhyw gamau ymarferol o ganlyniad i adran 26. Nid yw'r adran yn cael unrhyw effaith ar unwaith ar gyrff y Goron; yn syml mae'n creu rhagdybiaeth y bydd Deddfau'r Cynulliad ac is-offerynnau Cymreig yn y dyfodol yn rhwymo'r Goron. Y Deddfau a'r offerynnau hynny fydd yn newid y gyfraith sylwedd. Os byddant yn gosod dyletswyddau newydd sy'n effeithio ar y Goron, gallai fod angen i gyrff y Goron wneud trefniadau ar yr adeg honno.

Er mai'r rhagdybiaeth fydd y dylai deddfwriaeth Cymru rwymo'r Goron, mae hefyd yn bwysig cofio y gallai fod achosion lle nad yw'n briodol iddi wneud hynny. Yn yr achosion hynny bydd yn dal yn bosibl i Ddeddf neu offeryn ddarparu nad yw'n rhwymo'r Goron.

8. A yw'n iawn dweud na allai'r Cwnsler Cyffredinol gael ei gollfarnu am drosedd yn rhinwedd deddfwriaeth sy'n rhwymo'r Goron ond y gallai swyddogion Llywodraeth Cymru?

Nid yw hyn yn gywir. Lle bo darn o ddeddfwriaeth Cymru'n creu trosedd ac nid yn addasu neu'n datgymhwyso adran 26 o'r Bil, bydd pawb "sy'n gwasanaethu'r Goron" yn agored i atebolrwydd troseddol, gan gynnwys Gweision Sifil ac aelodau o'r Llywodraeth.

Cafwyd datganiadau barnwrol clir bod Gweinidogion y Goron yn "*bersonau sy'n gwasanaethu'r Goron*" (gweler *Bank voor Handel en Scheepvaart NV v. Administrator of Hungarian Property* [1954] AC 584). Byddai aelodau Llywodraeth Cymru yn yr un sefyllfa, gan fod adran 57(2) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu bod swyddogaethau Gweinidogion Cymru, y Prif Weinidog a'r Cwnsler Cyffredinol yn cael eu harfer ar ran Ei Mawrhydi.

Mae adran 26(3) o'r Bil yn adlewyrchu'r egwyddor gyfansoddiadol bod gan y Sofren imiwnedd personol rhag cael ei herlyn am droseddau, hyd yn oed lle y mae deddfwriaeth yn rhwymo'r Goron. Mae nodi'r sefyllfa yn adran 26(3) yn dileu'r angen i ddweud hyn ym mhob Deddf neu offeryn.

9. Mae Adran 38 o'r Bil yn nodi'r rheolau a fyddai'n gymwys wrth gyfuno dau ddarn o is-ddeddfwriaeth sy'n destun gweithdrefnau gwahanol y Cynulliad. Er enghraifft, os yw Rheoliadau A yn ddarostyngedig i weithdrefn gadarnhaol, a bod Rheoliadau B yn ddarostyngedig i weithdrefn negyddol, mae adran 38 yn caniatáu i Rheoliadau A a Rheoliadau B gael eu gwneud mewn un offeryn, yn ddarostyngedig i'r llymaf o'r ddwy weithdrefn (h.y. yn amodol ar y weithdrefn gadarnhaol). Beth pe bai Rheoliadau A yn destun y weithdrefn negyddol, ac fod angen ymgynghori arnynt, a bod Rheoliadau B yn destun gweithdrefn gadarnhaol ac nad oes angen ymgynghori arnynt. Pa weithdrefn a fyddai'n gymwys?

Mae adran 38 yn ymdrin yn unig â gwahaniaethau yng ngweithdrefnau'r Cynulliad a fyddai fel arall yn gymwys i wahanol fathau o is-ddeddfwriaeth; nid yw'n effeithio ar unrhyw ofynion i Weinidogion Cymru fynd ati i ymgynghori cyn gwneud is-ddeddfwriaeth. Y rheswm dros hyn yw y gall cymhwyso amryfal weithdrefnau'r Cynulliad achosi mwy o anawsterau ac ansicrwydd lle y mae'r Gweinidogion am gyfuno darpariaethau mewn un offeryn statudol.

Yn yr enghraifft a roddir gan y Pwyllgor, bydd Rheoliadau A yn ddarostyngedig i weithdrefn negyddol y Cynulliad a bydd Rheoliadau B yn ddarostyngedig i weithdrefn gadarnhaol y Cynulliad. Os cânt eu cyfuno'n un offeryn statudol, bydd adran 38(1) o'r Bil yn golygu bod yr offeryn cyfunol yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol yn unig.

Cyn gwneud yr offeryn cyfunol, bydd yn ofynnol i Weinidogion Cymru ymgynghori ar y cynnig i wneud Rheoliadau A. Ni fydd adran 38(1) yn dileu'r gofyniad hwnnw mewn perthynas â Rheoliadau A, nac yn ei estyn er mwyn iddo fod yn gymwys mewn perthynas â Rheoliadau B. Nid oes angen iddo wneud hynny. Nid yw'r ffaith nad yw'n ofynnol i Weinidogion Cymru ymgynghori ag unrhyw un cyn gwneud Rheoliadau B yn gwrthdaro â'u dyletswydd i ymgynghori cyn gwneud Rheoliadau A, ac nid yw'n eu hatal rhag gwneud Rheoliadau B yn yr un offeryn â Rheoliadau A.

Yn ymarferol, gallai fod achosion lle'r oedd offeryn statudol yn cael ei ddrafftio mewn ffordd a fyddai'n ei gwneud yn anodd gwahaniaethu rhwng y darpariaethau a wneir o dan bŵer A a'r rhai a wneir o dan bŵer B. Felly pe bai Gweinidogion Cymru'n ymgynghori trwy gyhoeddi drafft o'r offeryn, efallai na fyddai'n ymarferol ymgynghori ar ddrafft sy'n cynnwys Rheoliadau A yn unig. Gallai un ymgynghoriad ar yr holl darpariaethau wneud y synnwyr

mwyaf, i Lywodraeth Cymru a'r ymgynghoreion. Ond ni fyddai hynny oherwydd bod adran 38(1) wedi newid effaith gyfreithiol y ddyletswydd i ymgynghori.

Mae'n bosibl iawn y byddai Gweinidogion Cymru am ymgynghori cyn gwneud y rheoliadau beth bynnag. Mewn llawer o achosion nid oes unrhyw ddyletswydd statudol i ymgynghori ar gynigion i wneud is-ddeddfwriaeth, ond ymgynghorir serch hynny er mwyn cael cyfraniad gan randdeiliaid gyda golwg ar wella datblygu polisi.

10. O gofio na fydd Rhan 2 o'r Bil yn gymwys i is-ddeddfwriaeth a wneir gan Weinidogion Cymru a Gweinidogion y DU ar sail gyfansawdd, a welwn y bydd llai o offerynnau statudol cyfansawdd yn cael eu gosod gerbron y Cynulliad yn y dyfodol?

Ni fydd y ffaith na fydd Rhan 2 o'r Bil yn gymwys i offerynnau cyfansawdd yn golygu o reidrwydd bod llai o offerynnau cyfansawdd yn cael eu gwneud yn y dyfodol, gan y gallai ystyriaethau eraill effeithio ar y penderfyniad hwnnw.

Mae Llywodraeth Cymru'n ystyried yn ofalus a fyddai'n briodol ymuno â Gweinidogion y DU wrth wneud offeryn ar y cyd neu offeryn cyfansawdd ym mhob achos lle y mae'r cwestiwn yn codi. Wrth wneud y penderfyniad hwnnw, caiff nifer o ffactorau eu cymryd i ystyriaeth, gan gynnwys:

- a yw'n ofynnol i Weinidogion Cymru wneud offeryn ar y cyd neu offeryn cyfansawdd o dan y gyfraith;
- a fydd Gweinidogion Cymru, yn gweithredu ar eu pennau eu hunain, yn gallu gwneud yr holl ddarpariaeth y mae ei hangen i roi'r polisi ar waith, o ystyried y ffordd y mae pwerau wedi'u datganoli;
- pa ddull gweithredu fyddai fwyaf cyfleus i'r darlennydd, er enghraifft lle y mae'r gofynion ar gyfer y diwydiant perthnasol yr un peth ym mhob rhan o'r DU;
- y ffordd orau o sicrhau cysondeb o ran dull gweithredu ac amseru lle bo gorgyffwrdd gweithredol trawsffiniol sylweddol.

Un o anfanteision gwneud offeryn ar y cyd neu offeryn cyfansawdd yw ei bod yn golygu gwneud deddfwriaeth yn uniaith Saesneg, ac yn y dyfodol caiff yr anfantais hon ei chymhlethu gan y ffaith y bydd deddfwriaeth yn ddarostyngedig i set ychydig yn wahanol o reolau dehongli sydd hefyd yn bodoli yn Saesneg yn unig.

Er hynny, fel ar hyn o bryd, bydd angen pwyso a mesur yr anfanteision hyn yn erbyn hwylustod cymharol cael yr holl ddarpariaethau perthnasol ar draws ffiniau tiriogaethol mewn un offeryn; ac y bydd achosion o hyd lle y mae graddau pwerau datganoledig yn golygu nad yw offeryn annibynnol i Gymru'n opsiwn realistig.

Atodiad B – dehongli deddfwriaeth ddwyieithog

1. Diben cyffredinol Bil Deddfwriaeth (Cymru) yw gwneud cyfraith Cymru yn fwy hygyrch, clir a syml i'w defnyddio. Ond diben atodol a chydategol yw hwyluso mwy o ddeddfwriaeth ddwyieithog a rhoi mwy o effaith i statws cyfartal ein dwy iaith yn y gyfraith.
2. Mae adran 156(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn ei gwneud yn glir bod y fersiynau Cymraeg a Saesneg o ddeddfwriaeth sy'n cael ei phasio gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru neu a wneir gan Weinidogion Cymru yn gyfartal. Mewn geiriau eraill nid yw'r naill yn drech na'r llall, ac ni ellir cysoni unrhyw wahaniaeth mewn ystyr rhwng y ddau destun trwy gyfeirio at y ffaith bod un o'r ieithoedd yn fwy tebygol o adlewyrchu diben arfaethedig y deddfwr.
3. Darpariaeth hysbys yw hon a bu canolbwyntio, y tu mewn i Lywodraeth Cymru a'r tu allan iddi, ar yr angen i sicrhau bod y ddwy iaith bob amser yn gyfwerth o ran eu hystyr. Rhoddwyd ystyriaeth ddwys yn Llywodraeth Cymru yn enwedig i'r sgiliau a'r prosesau y mae arnom eu hangen, wrth hyrwyddo deddfwriaeth, i sicrhau nad yw ystyr gyfreithiol y ddwy iaith yn wahanol i'w gilydd. Mae hwn, wrth gwrs, yn fater y mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn craffu arno.
4. Er hynny, fy marn erbyn hyn, yw bod llai o ystyriaeth wedi cael ei rhoi i oblygiadau hyn ar ôl i ddeddfwriaeth ddod i effaith. Er bod ystyr adran 156(1) yn cael ei deall yn weddol dda mewn ffordd haniaethol, efallai na fydd yr effaith ymarferol, yn enwedig ar y llysoedd ac ar ymarferwyr, yn cael ei deall yn dda. Os oes unrhyw amheuaeth am ystyr deddfwriaeth Cymru mae angen ichi ystyried y ddwy iaith – nid un yn unig – a gallai rhai fod o dan y gamagraff eich bod yn gallu gweithio gydag un iaith yn unig.
5. Mae goblygiadau statws cyfartal y Gymraeg a'r Saesneg wedi'u hystyried yn fanwl gan Gomisiwn y Gyfraith. Mae pennod 12 o'i bapur ymgynghori, a ysgrifennwyd yn bersonol gan yr Arglwydd Lloyd Jones, yn dadansoddi ystyr a goblygiadau ymarferol adran 156(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ac yn ystyried sut yr ymdrinnir ag anghysondebau rhwng ieithoedd mewn awdurdodaethau eraill. Hwn yw'r dadansoddiad trylwyr cyntaf o'r mater o safbwynt Cymreig yn ôl pob tebyg.
6. Mae'r papur hwn yn ystyried beth sy'n cael ei wneud mewn manau eraill ac a ddylid mabwysiadu unrhyw beth tebyg yng Nghymru. Yr hyn sydd fwyaf perthnasol yw asesiad y Comisiwn o'r arfer yng Nghanada, ac o ddarpariaeth ddeddfwriaethol ar ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn Hong Kong.
7. Mae'r Comisiwn yn casglu, yn gwbl gywir yn fy marn i, nad yw'r defnydd o "shared meaning rule" – lle mae unrhyw anghysondeb rhwng y ddwy iaith yn cael ei ddatrys trwy fabwysiadu dehongliad sy'n gyffredin i'w ddwy iaith - yn ddefnyddiol. Er mai fel canllaw yn hytrach na rheol y bwriedir hyn, mae yna bosibilrwydd y gallai hyn arwain y llysoedd at ddehongliad cul lle bynnag y bo anghysondeb. Mae'n bosibl, fodd bynnag, mai dehongliad ehangach a allai gael ei dehongli o'r naill iaith ond nid y llall oedd bwriad y ddeddfwrfa.
8. Mae darpariaethau statudol a gynhwysir yn Ordinhad Dehongli a Chymalau Cyffredinol Hong Kong yn mynd ymhellach na'r ddarpariaeth gyfatebol yn adran 156(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru. Mae adran 10B yn dechrau trwy wneud datganiad tebyg i'r hyn a gynhwysir yn adran 156(1) trwy ddarparu bod testun Saesneg a thestun Tsieineeg deddfwriaeth yr un mor ddilys â'i gilydd. Er hynny, mae'n mynd ymlaen i ddweud, yn gyntaf, y rhagdybir bod gan y ddau destun yr un ystyr (ac mae canllawiau ar hyn yn darparu bod hyn yn golygu bod y ddau destun yn

“but two expressions of the same intent and together constitute one law embodying a single meaning”), ac yn ail, lle bo gwahaniaeth o ran ystyr “the meaning which best reconciles the texts, having regard to the object and purposes of the [legislation], shall be adopted”.

9. Mae'r ddarpariaeth olaf hon o ddiddordeb arbennig inni. Y rheswm dros hyn yw ei bod yn ei gwneud yn glir mai dim ond darlleniad cyfochrog o'r ddwy fersiwn all ddatgelu a ydynt yn agored i wahanol ddehongliadau, ac na ddylid ffafrio'r naill fersiwn heb ystyried y llall. Er y gallai hyn fod yn gwbl amlwg, i rai o leiaf, nid yw adran 156(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru'n cynnwys rhwymedigaeth benodol i ddarllen a chymharu'r ddau destun, ac fel y nodir uchod rydym yn pryderu nad yw hyn yn cael ei ddeall yn llawn.
10. Casglodd Comisiwn y Gyfraith, o'i ran yntau, yn y pen draw mai mater i'r llysoedd oedd hyn, gan benderfynu na ddylai barnwyr gael eu llesteirio yn y ffordd y maent yn cymhwyso rheolau dehongli cyffredin. Rhywbeth yr ydym yn cytuno af ag o ran egwyddor yw hwn ond hoffem wybod a oes lle i gadw'r disgresiwn hwn gan egluro ar yr un pryd rhai materion sylfaenol megis yr angen i ddeall y ddau destun ac nid un yn unig.
11. Mae'r canllawiau a gyhoeddwyd ar ddeddfwriaeth Hong Kong yn awgrymu mai dyma yw eu safbwynt. Dadleuir bod rhaid i'r broses o gysoni unrhyw wahaniaethau mewn ystyr gyfateb, yn y pen draw, â'r ystyr gyfreithiol a fwriedir gan y ddeddfwrfa. Maent yn casglu, ar y sail honno, “that a meaning shared by both versions if one text is ambiguous and the other is plain and unequivocal, or if one text has a broader meaning than the other...may not be decisive.” Mae'r canllawiau'n mynd ymlaen i ddweud bod y “process of reconciliation does not stop at extracting the highest common meaning in both texts, which may possibly be repugnant to the spirit of the legislation as a whole. It must still be related back to and tested against the backdrop of the overall objective of the legislation in question.” Am y rheswm hwn, o bosibl, felly, y farn a fynegir yw bod adran 10B “provides only broad guidelines for bilingual interpretation... Statutory interpretation is after all the province of the judiciary under the common law.”
12. Ar sail hyn, fy marn i ar hyn o bryd yw y dylem ailddatgan adran 156(1) er mwyn iddi fod ar gael yn ein deddfwriaeth ar ddehongli deddfwriaeth, yn hytrach nag yn y ddogfen sydd, yn ei hanfod, yn ddogfen gyfansoddiadol. Byddai hyn, yn ei dro, yn hwyluso'r gwaith o lunio canllawiau, o bosibl yn y nodyn esboniadol i'r adran 156(1) wedi'i hailddatgan, a fyddai'n egluro'r materion a danlinellir uchod. Y nod fyddai arwain y llysoedd ac eraill sy'n defnyddio deddfwriaeth yn hytrach na cheisio bod yn rhy llym. Byddai mynd ymhellach na hyn, felly, trwy ddeddfu mewn ffordd debyg i Hong Kong, yn ddiangen yn ôl pob tebyg yn fy marn i.
13. Byddwn yn ddiolchgar iawn am unrhyw safbwyntiau sydd gennych ar y ffordd orau o ymdrin â'r mater hwn neu'n wir a ydych yn cytuno bod hwn yn fater y dylem geisio ymdrin ag ef.