-----------------------Pecyn dogfennau cyhoeddus ------------------------

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Lleoliad:
Ystafell Bwyllgora 2 – y Senedd

Dyddiad:
Dydd Llun, 29 Mehefin 2015

Amser:
13.30

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch a:
Naomi Stocks
Clerc y Pwyllgor
0300 200 6565
SeneddMCD@Cynulliad.Cymru

Agenda

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datganiadau o fuddiant

2 Tystiolaeth mewn perthynas â Chynigion Llywodraeth y DU ar gyfer Datganoli Pellach i Gymru (Tudalennau 1 – 11)

Y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, Prif Weinidog Cymru

Carys Evans, Dirprwy Gyfarwyddwr, Is-adran Materion Cyfansoddiadol a Chysylltiadau Rhynglywodraethol

CLA(4)-18-15 – Papur 1 – Papur briffio'r Gwasanaeth Ymchwil

3 Tystiolaeth mewn perthynas â Chynigion Llywodraeth y DU ar gyfer Datganoli Pellach i Gymru (Tudalennau 12 – 21)

Y Fonesig Rosemary Butler AC, Llywydd y Cynulliad
Elisabeth Jones, Cyfarwyddwr y Gwasanaethau Cyfreithiol
Adrian Crompton, Cyfarwyddwr Busnes y Cynulliad

CLA(4)-18-15- Papur 2 - Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Llywydd

4 Offerynnau nad ydynt yn cynnwys unrhyw faterion i'w codi o dan Reol Sefydlog 21.2 neu 21.3

(Tudalennau 22 - 24)

CLA(4)-18-15 - Papur 3

<u>Offerynnau'r Penderfyniad Negyddol</u>

CLA548 - Rheoliadau Rheoleiddio Tai Rhent Preifat (Gwybodaeth, Cyfnodau a Ffioedd ar gyfer Cofrestru a Thrwyddedu) (Cymru) 2015
Y weithdrefn negyddol; Fe'u gwnaed ar: 7 Mehefin 2015; Fe'u gosodwyd ar: 12 Mehefin 2015; Yn dod i rym ar: 7 Gorffennaf 2015

CLA552 - Rheoliadau Safon Perfformiad Allyriadau (Gorfodi) (Cymru) 2015
Y weithdrefn negyddol; Fe'u gwnaed ar: 15 Mehefin 2015; Fe'u gosodwyd ar: 16 Mehefin 2015; Yn dod i rym ar: 8 Gorffennaf 2015

CLA553 - Rheoliadau Difrod Amgylcheddol (Atal ac Adfer) (Diwygio) Cymru 2015
Y weithdrefn negyddol; Fe'u gwnaed ar: 17 Mehefin 2015; Fe'u gosodwyd ar: 19 Mehefin 2015; Yn dod i rym ar: 19 Gorffennaf 2015

<u>Offerynnau'r Weithdrefn Penderfyniad Cadarnhaol</u>

CLA549 - Rheoliadau Addysg Uwch (Dynodi Darparwyr Addysg Uwch) (Cymru) 2015
Y weithdrefn gadarnhaol; Fe'u gwnaed ar: Dyddiad heb ei nodi; Fe'i gosodwyd ar: Dyddiad heb ei nodi; Yn dod i rym ar: Heb ei nodi

CLA550 - Rheoliadau Addysg Uwch (Symiau) (Cymru) 2015
Y weithdrefn gadarnhaol; Fe'u gwnaed ar: Dyddiad heb ei nodi; Fe'i gosodwyd ar: Dyddiad heb ei nodi; Yn dod i rym ar: 31 Gorffennaf 2015

CLA551 - Rheoliadau Addysg Uwch (Cynlluniau Ffioedd a Mynediad) (Cymru) 2015

Y weithdrefn gadarnhaol; Fe'u gwnaed ar: Dyddiad heb ei nodi; Fe'i gosodwyd ar: Dyddiad heb ei nodi; Yn dod i rym ar: 31 Gorffennaf 2015

5 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y canlynol:

(vi) lle mae'r Pwyllgor yn cyd-drafod cynnwys, casgliadau neu argymhellion adroddiad y mae'n bwriadu ei gyhoeddi; neu'n ymbaratoi i gael tystiolaeth gan unrhyw berson.

6 Ystyried y dystiolaeth

7 Sesiwn friffio ar Ewrop (Tudalennau 25 - 32)

Gwybodaeth gan Gregg Jones drwy gyswllt fideo

CLA(4)-18-15 - Papur 4

8 Adroddiad Terfynol ar y Bil Rheoleiddio ac Arolygu Gofal Cymdeithasol (Cymru) (Tudalennau 33 - 70)

CLA(4)-18-15 - Papur 5 - Adroddiad RISC

9 Memoranda Cydsyniad Offeryn Statudol (SICM) 5 Adroddiad

(Tudalennau 71 - 73)
Rheoliadau Gwastraff Peryglus (Diwygiadau Amrywiol) 2015

CLA(4)-18-15 - Papur 6 - Adroddiad

10 Bil Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru)

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Eitem 3

Y Fonesig Rosemary Butler AC
Dame Rosemary Butler AM

Llywydd
Presiding Officer

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

24 Mehefin 2015

Annwyl David

Diolch ichi am y gwahoddiad i roi tystiolaeth i'ch ymchwiliad. Rwy'n siŵr y bydd gwaith y Pwyllgor yn gyfraniad gwerthfawr i'r drafodaeth gyfredol ac rwy'n edrych ymlaen at ei gasgliadau.

Yn fy swyddi fel Llywydd, Cadeirydd Comisiwn y Cynulliad a Chadeirydd y Pwyllgor Busnes, fy nodau trosfwaol yw gwneud y Cynulliad yn sefydliad democrataidd cryf, hygyrch a blaengar ac yn ddeddfwrfa sy'n cyflawni'n effeithiol ar gyfer pobl Cymru.

Felly, rwy'n croesawu cyhoeddiad Dydd Gŵyl Dewi a chydnabyddiaeth o'r ffaith y dylai'r Cynulliad allu penderfynu ar ei faterion ei hun, fel unrhyw senedd arall, ac y dylai gael ei roi ar seiliau cadarn a pharhaol. Rwyf hefyd yn croesawu'r cynnig i roi sail statudol i'r broses cydsyniad deddfwriaethol, gan nad yw'r broses anstatudol bresennol, yn fy marn i, yn rhoi sicrwydd digon cadarn. Rwy'n edrych ymlaen at weld cynigion Llywodraeth y DU ar gyfer model cadw pwerau. Bydd fy nghefnogaeth i'r model newydd yn dibynnu ar a fydd yn bodloni tri o amcanion, sef eglurder, ymarferoldeb, ac nad yw'n tynnu cymhwysedd presennol y Cynulliad yn ôl. Rhoddaf ragor o fanylion ar bob un o'r materion hyn yn y papur amgaeedig.

Credaf ei bod yn hanfodol bod y Cynulliad ei hun yn cytuno ar ei gymhwysedd newydd drwy ymgysylltu'n briodol ac yn gadarn â'r Senedd, yn debyg i'r hyn a gaiff ei gynnig gan adran 109 o Ddeddf 2006. Ar yr achlysur hwn, ni fuaswn yn ystyried y broses cymhwysedd deddfwriaethol arferol yn ddigonol.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd, Caerdydd CF99 1NA
Swyddfa.Breifat@cymru.gov.uk
www.cynulliadcymru.org
T +44 (0)29 2089 8230

National Assembly for Wales
Cardiff Bay, Cardiff CF99 1NA
Private.Office@wales.gov.uk
www.assemblywales.org
T +44 (0)29 2089 8230

Llywydd
Presiding Officer

Rwy'n anfon copi o'r llythyr hwn a'r papur atodedig at Ysgrifennydd Gwladol Cymru.

Yn gywir

Rosemary Butler

Y Fonesig Rosemary Butler AC,
Llywydd

SAFBWYNT AR FATERION SYDD O DDIDDORDEB I'R PWYLLGOR

Parhauster y Cynulliad

Rwy'n cytuno'n gadarn ag argymhelliad Comisiwn Silk y dylid cydnabod y Cynulliad fel sefydliad parhaol. Mae'r Cynulliad wedi'i dderbyn fel rhan o'r tirlun gwleidyddol a dylid ei gydnabod felly. Fel y dywedais wrth Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn fy nghyfraniad i broses Dydd Gŵyl Dewi, rwy'n credu y dylid gwneud hyn yn unol â'r ddarpariaeth a wnaed ar gyfer Senedd yr Alban. Dylid trin y ddau sefydliad yn gyfartal yn y cyswllt hwn a dylid ymgorffori eu parhauster yn yr un ffordd.

Mae'r darpariaethau ym Mil yr Alban fel y'i cyflwynwyd ar 28 Mai 2015, yn debygol o osod cynsail ar gyfer darpariaethau tebyg mewn Bil Cymru yn y dyfodol. Mae Cymal 1 o Fil yr Alban[1] yn darparu ar gyfer parhauster Senedd yr Alban. Mae'n parhau'n ddigyfnewid ers y cymalau drafft blaenorol, ac yn datgan: '*A Scottish Parliament is recognised as a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements.*'

Mae llawer o adroddiadau ar y cymalau drafft cynt wedi tynnu sylw at bryderon mewn perthynas â'u gallu i sicrhau gwir barhauster ar gyfer y sefydliadau datganoledig, o gofio dysgeidiaeth sofraniaeth Senedd y DU. Y mwyaf y gellir ei gyflawni drwy nodi darpariaeth o'r fath mewn Deddf Seneddol yw arwydd gwleidyddol cryf bod y sefydliadau datganoledig yn nodweddion parhaol yn nhrefniadau cyfansoddiadol y DU. Mae gwahanol ddulliau wedi cael eu hawgrymu o ran sut y gellir ymgorffori parhauster y sefydliadau datganoledig yn fwy cadarn, gan gynnwys yr angen am fwyafrif o ddwy ran o dair yn Nhŷ'r Cyffredin, cydsyniad y ddeddfwrfa ddatganoledig, neu'r etholwyr (drwy refferendwm). Buaswn o blaid gweld sicrwydd cyfreithiol o'r fath ac yn arbennig y rhai sy'n galw am gymerdwyaeth pobl Cymru a'u Cynulliad. Credaf y byddai cynnwys mesurau diogelu o'r fath mewn statud yn atgyfnerthu'r neges wleidyddol nad penderfyniad y Senedd yn syml fyddai unrhyw newid.

Gweithdrefn Cydsyniad Deddfwriaethol

Rwy'n dadlau'n gryf y dylai gweithdrefn cydsyniad deddfwriaethol y Cynulliad, sy'n gonfensiwn rhyng-lywodraethol ar hyn o bryd, fod yn ddull seneddol ffurfiol ar sail statudol tebyg, fel y galwais amdano yn fy nhystiolaeth i Gomisiwn Silk.

[1] Bil yr Alban, Rhan 1, Adran 1

Fel gyda pharhauster, mae darpariaethau ym Mil yr Alban (a'r cymalau drafft blaenorol) yn debygol o osod cynsail ar gyfer darpariaethau tebyg i Gymru. Mae gennyf ddau bryder ynghylch y drefn cydsyniad deddfwriaethol. Mae'r cyntaf yn ymwneud â sut y caiff ei fynegi mewn statud, mae'r ail yn ymwneud â'i gwmpas.

Yn gyntaf, rwy'n rhannu pryderon eraill[2] na fyddai cymal 2 o Fil yr Alban (sydd heb newid ers y cymalau drafft blaenorol) yn sicrhau sail gwir statudol ar gyfer confensiwn Sewel.[3] Yn hytrach na gwneud y confensiwn yn reol y gellir ei gorfodi'n gyfreithiol, y cyfan mae'n ei wneud yw ymgorffori canllaw gwleidyddol, tra mae'r defnydd o'r gair '*normally*' yn y cymal yn gwanhau ei bwysigrwydd cyfreithiol ymhellach. Cefnogaf yr awgrym a wnaeth y Pwyllgor Diwygio Cyfansoddiadol a Gwleidyddol, y gellir osgoi hyn drwy nodi'n benodol yr amgylchiadau pan na fyddai angen cydsyniad.

O ran cwmpas, o dan y confensiwn presennol, mae'r amrywiaeth o sefyllfaoedd y gwneir cais am gydsyniad y Cynulliad yn parhau'n fwy cul na'r hyn yw ar gyfer yr Alban. [4] Fel yr argymhellir gan Gomisiwn Silk, hoffwn weld y confensiwn - ac unrhyw fynegiad statudol ohono - yn cael ei gymhwyso o leiaf yr un mor eang i Gymru ag yn yr Alban.

I grynhoi, golyga hyn y dylai dull cydsyniad deddfwriaethol statudol gwmpasu o leiaf unrhyw Fil y DU sy'n gymwys i Gymru at unrhyw ddiben, neu unrhyw offeryn statudol sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol (fel y nodir yn Rheol Sefydlog 30A):

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

Fel yr argymhellir gan eich Pwyllgor yn ei adroddiad ar y cynnig cydsyniad deddfwriaethol yn ymwneud â Bil Cymru (Mehefin 2014), mae achos hefyd dros fynd y tu hwnt i gonfensiwn presennol yr Alban, i gynnwys Biliau'r DU sy'n addasu swyddogaethau'r Cynulliad, heb addasu cymhwysedd.

---

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

[3] Tŷ'r Cyffredin, y Pwyllgor Diwygio Cyfansoddiadol a Gwleidyddol, Nawfed Adroddiad Sesiwn 2014-15, Constitutional implications of the Government's draft Scotland clauses, HC 1022, 16 Mawrth 2015

[4] Fel y nodir yn Rheolau Sefydlog Senedd yr Alban, Pennod 9B

Mae'r cymal fel y mae wedi'i ddrafftio ym Mil yr Alban yn ymdrin â dim ond gallu Senedd y DU i ddeddfu ar faterion o fewn cymhwysedd datganoledig yr Alban. Nid yw'n ymdrin o gwbl â'r sefyllfa pan fydd Bil y DU yn ceisio diwygio'r cymhwysedd hwnnw. Mae hon yn sefyllfa pan mae hyd yn oed yn fwy pwysig i'r Senedd gydnabod cyfyngiad ar ei phwerau a byddwn yn dymuno gweld hynny'n cael ei adlewyrchu mewn unrhyw ddarpariaeth mewn Bil Cymru yn y dyfodol.

Gobeithio y bydd Swyddfa Cymru yn defnyddio ei phrofiad o graffu ar gymalau'r Alban ac yn mynd i'r afael â'r materion hyn, yn ogystal â darparu ar gyfer ymestyn cwmpas proses cymhwysedd deddfwriaethol Cymru fel y nodir uchod.

Pwerau a gedwir

Fel y dywedais mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Diwygio Cyfansoddiadol a Gwleidyddol[5] ac wrth Gomisiwn Silk, mae'r model rhoi pwerau presennol o gymhwysedd deddfwriaethol yn anfoddhaol. Rwyf wedi dadlau'n hir dros symud tuag at setliad cadw pwerau felly rwy'n croesawu'r ymrwymiad yng nghyhoeddiad Dydd Gŵyl Dewi i wneud hynny.
Wedi dweud hynny, nid yw symud tuag at fodel cadw pwerau yn ateb i bob problem. Bydd fy nghefnogaeth i unrhyw gynnig gan Lywodraeth y DU yn amodol ar fodloni tri maen prawf:

- Eglurder;
- Ymarferoldeb; ac
- Nad yw'n tynnu cymhwysedd presennol y Cynulliad yn ôl.

Sybsidiaredd ddylai fod yn egwyddor trefnu sylfaenol ar gyfer setliadau datganoli - dylai'r canol gadw dim ond yr hyn na ellir ei wneud yn effeithiol ar lefel genedlaethol ddatganoledig. Byddai dull felly ar sail egwyddorion tuag at lunio model cadw pwerau gynnig sail gadarn a chynaliadwy ar gyfer y setliad.

Eglurder

Yn anad dim, dylai cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad fod yn eglur, nid yn unig o ran y proffesiwn cyfreithiol, ond i bobl Cymru. Mae hyn yn fater sylfaenol o ddemocratiaeth - dylai'r bobl allu deall pwy sy'n gyfrifol am y deddfau sy'n rheoli'r ffordd y maent yn byw.

---

[5] Tystiolaeth y Llywydd i Bwyllgor Diwygio Cyfansoddiadol a Gwleidyddol Tŷ'r Cyffredin, Rhagfyr 2014

Nid yw symud i bwerau a gedwir ynddo'i hun yn gwarantu eglurder. Yn wir, byddai model cadw pwerau, wedi'i gynllunio'n wael, yn arwain at sefyllfa lai tryloyw a llai dealladwy na'r hyn sydd gennym heddiw. Bydd eglurder y setliad yn dibynnu ar nifer y cymalau cadw (ac eithriadau i hynny - a'r hyn a gaiff eu tynnu oddi ar yr eithriadau hynny!), ac i ba raddau manwl y cânt eu drafftio. Gwelir hyn ym model yr Alban - gyda'r Goruchaf Lys yn datgan *efallai nad yw yn taro fel model o elgurder.*[6] Mae'r diffyg eglurder hwn yn deillio o nifer o achosion, ond efallai mai'r diffyg egwyddor trefniadol i gyfiawnhau'r cymalau cadw a dehongliad arweiniol yw'r pwysicaf - dychwelaf at y cysyniad hwn o weithredu ar sail egwyddorion isod.

Mae materion eraill sy'n gysylltiedig â model yr Alban yn cynnwys:

- Nifer y cymalau cadw ac eithriadau, dros 21 o dudalennau o Ddeddf yr Alban 1998, a ddywedodd y Goruchaf Lys sydd *yn hir ac yn gymhleth*[7]*;*
- Y ffaith y caiff cymalau cadw eu drafftio yn ôl nifer o fodelau gwahanol, gan wneud eu dehongli yn gymhleth;
- Y ffaith bod darpariaethau sy'n ymdrin â'r rhyngwyneb rhwng testunau a gedwir a thestunau na chedwir (yn benodol, mewn cysylltiad â chyfraith sifil a chyfraith droseddol) yn or-gymhleth.

Mae Deddf Gogledd Iwerddon 1998 yn rhoi rhestr fyrrach a symlach o faterion a eithrir (yr hyn sy'n cyfateb i faterion "a gedwir" yn yr Alban) a materion a gedwir (materion a gedwir dros dro). Fodd bynnag, fel model yr Alban, mae anghysoneb o ran drafftio, gan gymylu'r eglurder. Un o gryfderau mawr system Gogledd Iwerddon, fodd bynnag, yw nad yw cyfraith sifil na chyfraith droseddol, ar y cyfan, wedi'u heithrio, na'u cadw, o gymhwysedd.

Hyd yn oed pe bai setliad Cymru yn parhau i fod yn fwy 'gofalus' na'r hyn ar gyfer yr Alban a Gogledd Iwerddon, mae'n hanfodol ei fod yn fwy eglur nag ydyw heddiw a gorau oll os bydd yn fwy eglur nag un yr Alban a Gogledd Iwerddon. Ni fydd cael nifer fawr o gymalau cadw ac eithriadau cymhleth yn sicrhau'r eglurder hwnnw, a gallai, hyd yn oed, fod yn llai clir na'n model presennol.

Ymarferoldeb

Rwy'n cytuno'n llwyr â barn gyson y Goruchaf Lys mewn cysylltiad â setliadau Cymru a'r Alban - y dylent fod yn *sefydlog, yn gyson ac yn ymarferol*'. Credaf y dylwn anelu at setliad nad yw'n dibynnu'n aml ar y llysoedd i'w ddehongli.

---

[6] Lord Hope in Martin and Miller v Her Majesty's Advocate (Scotland) [2010] UKSC 10, paragraff 3
[7] Imperial Tobacco v Lord Advocate [2012]

Ar y cyfan, caiff sicrwydd cyfreithiol a dibynadwyedd eu cydnabod fel nodweddion dymunol mewn system ddemocrataidd ac mae oedi ac ansicrwydd mewn heriau cyfreithiol yn ddrwg i Gymru fel democratiaeth sy'n aeddfedu.

Mae ymarferoldeb model cadw pwerau yn ehangach na'r mater o eglurder, ond mewn gwirionedd, mae'r un egwyddorion yn gymwys. Po fwyaf y nifer o gymalau cadw, a'r mwyaf cymhleth yr ydynt, y mwyaf anodd y bydd i'r Cynulliad ddeddfu'n gyfannol ar faterion sy'n gysylltiedig â'i gilydd, heb groesi i feysydd a gedwir.

Yn gysylltiedig â'r maen prawf hwn mae'r mater o drosglwyddo pwerau i Weinidogion Cymru. Fel y nodir mewn gohebiaeth at Ysgrifennydd Gwladol Cymru (Ionawr 2015), fel rhan o symudiad i bwerau a gedwir, byddwn yn disgwyl gweld trosglwyddo cyffredinol o holl bwerau Gweinidogol DU sy'n weddill mewn meysydd o gymhwysedd y Cynulliad, i Weinidogion Cymru. Byddai hyn yn cyfateb i'r hyn sydd wedi digwydd yn yr Alban ar ddechrau eu setliad datganoli – yn rhinwedd adran 53 o Ddeddf yr Alban 1998 – a byddai'n cynnwys swyddogaethau uchelfraint a swyddogaethau gweithredol eraill y Goron, nid swyddogaethau statudol yn unig. Fy niddordeb yn y cyswllt hwn yw nid cynyddu pwerau Gweinidogion Cymru, ond yn hytrach i symud rhwystrau i gymhwysedd deddfwriaethol cyfannol y Cynulliad.

Cadw'r cymhwysedd presennol - dim tynnu yn ôl

Cyfeiria hyn yn bennaf at y 'pynciau tawel', sef y testunau hynny nad ydynt wedi'u rhestru'n benodol yn Atodlen 7 i Ddeddf 2006 fel pynciau, nag eithriadau o gymhwysedd. Yng ngoleuni beirniadaeth y Goruchaf Lys ar y Bil Sector Amaethyddol (Cymru), credaf yn gryf na ddylai'r pynciau tawel ddod yn bwerau a gedwir yn awtomatig mewn Deddf Cymru newydd.

Wrth gwrs, mae testunau yn y pynciau tawel hyn ddylai gael eu cadw'n briodol i Lywodraeth y DU, fel y cyfansoddiad neu amddiffyn, a byddai'n afrealistig i sefyll yn erbyn cadw testunau felly.

Fodd bynnag, os caiff pynciau tawel eraill, fel cyfraith cyflogaeth, neu gyfraith sifil neu gyfraith droseddol - sy'n bwysig, eu cadw heb gafeat cryf, byddai hyn yn arwydd sylweddol o dynnu cymhwysedd yn ôl, fel y dehonglir gan y Goruchaf Lys yn achos y Bil Sector Amaethyddol.

Dull yn seiliedig ar egwyddorion

Fel y nodir uchod, yn absenoldeb egwyddor trefnu, mae cyfiawnhau cymalau cadw yn gwneud dehongliad yn anodd. Sybsidiaredd ddylai fod yn egwyddor sylfaenol ar gyfer setliadau datganoli - dim ond yr hyn na ellir ei wneud yn effeithiol ar lefel genedlaethol ddatganoledig y dylai'r canol ei gadw.

Os, yn hytrach, mai'r dull a gymerir yw ystyriaeth dameidiog o ba bwerau, ym mhob maes pwnc, y mae adrannau Whitehall yn ystyried sy'n anaddas ar gyfer eu datganoli i Gymru – ar sail hanes yn unig efallai-, yna mae hyn yn llawer llai tebygol o gyflawni'r tri maen prawf a nodir uchod. Nid oes amheuaeth y bydd angen ailystyried dull o'r fath yn y dyfodol – a'r dyfodol agos - yn hytrach na darparu'r *setliad datganoli clir i Gymru sy'n sefyll prawf amser* fel y cyfeirir ato yn rhagair yr Ysgrifennydd Gwladol i'r Papur Gorchymyn ar Bwerau at Bwrpas.[8]

Caiff dulliau amgen eu hawgrymu yn yr Atodiad canlynol a baratowyd gan Gyfarwyddwr Gwasanaethau Cyfreithiol y Cynulliad.

---

[8] Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru, Chwefror 2015

Atodiad: Ymagweddau tuag at fodel cadw pwerau.

Elisabeth Jones, Cyfarwyddwr Gwasanaethau Cyfreithiol, Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Y prif brawf ar hyn o bryd ar gyfer a yw darpariaeth Bil o fewn neu y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol yw a yw'r ddarpariaeth "yn ymwneud ag" un neu fwy o bynciau a restrir yn Rhan 1 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ("Deddf 2006"), neu a yw'n "dod o fewn" eithriad a restrir yn yr un Rhan (adran 108(4)(a)) o Ddeddf 2006. Mae'r Ddeddf yn cyfarwyddo'r llysoedd bod yn rhaid iddynt wneud penderfyniad ar y cwestiwn hwn drwy gyfeirio at ddiben y ddarpariaeth, gan roi sylw (ymhlith pethau eraill) i'w effaith yn yr holl amgylchiadau.

Fel arfer, cyfeirir at hyn fel y prawf "yn ymwneud ag". Yn y model pwerau a roddir presennol, mae'n gweithredu mewn modd hael sy'n galluogi'r Cynulliad i wneud deddfwriaeth gyfannol at ddiben penodol, cyn belled â na fydd y diben hwnnw yn disgyn o fewn eithriad yn Neddf 2006. Mae'r gweithrediad hael hwn yn deillio o'r ffaith bod y Goruchaf Lys wedi dehongli'r geiriau "yn ymwneud â" i olygu "bod â mwy na chysylltiad llac neu denau â". Fodd bynnag, mewn model cadw pwerau, byddai yr un geiriau yn gweithredu i gyfyngu cymhwysedd - fel y gwnânt ar hyn o bryd yn setliad yr Alban. Byddai unrhyw ddarpariaeth Bil y Cynulliad a oedd â mwy na chysylltiad llac neu denau â mater a gedwir yn ôl y tu allan i gymhwysedd. Nid yw hynny wedi achosi gormod o broblemau yng nghyd-destun yr Alban - oherwydd bod gan Senedd yr Alban bwerau eang nad ydynt wedi'u cadw. Ond os bydd setliad newydd Cymru yn cynnwys llawer o gymalau cadw, neu gymalau cadw eang, neu'r ddau, nid oes amheuaeth y bydd y prawf "yn ymwneud â" presennol yn gyfyngiad llym ar allu'r Cynulliad i wneud deddfwriaeth ymarferol a chyfannol ar gyfer Cymru.

Mewn geiriau eraill, mae cyswllt hanfodol rhwng geiriad y prawf ar gyfer cymhwysedd, a'r cymalau cadw eu hunain.

Gallai dull ar sail egwyddorion benderfynu ar y prawf a yw rhywbeth o fewn cymhwysedd neu y tu allan iddo. Mewn geiriau eraill, gallai Ddeddf Cymru godi'r cwestiwn bod angen dehongli a oedd darpariaeth Bil o fewn cymhwysedd neu o fewn mater a gedwir yng ngoleuni un neu fwy o egwyddorion a nodir yn y Ddeddf honno - fel yr egwyddor sybsidiaredd.

Fel arall, gellid defnyddio egwyddorion fel sybsidiaredd neu effeithiolrwydd (mewn geiriau eraill, ymarferoldeb) i lunio geiriad y prawf newydd ar gyfer cymhwysedd.

I ddychwelyd at fater y cyswllt hanfodol rhwng geiriad y prawf a nifer a/neu led y pynciau a gedwir, mae'r awgrymiadau canlynol yn dangos nifer o ddulliau amgen.

- Gallai'r setliad gynnwys nifer fach o gymalau cadw wedi'u drafftio'n gysyniadol, a'u cyfuno â phrawf llym i'w cymhwyso. Wrth "llym" rwy'n golygu "cul" - prawf a fyddai'n caniatáu i'r Cynulliad ddeddfu'n gyfannol, heb gael ei rwystro'n gyson gan gymalau cadw a gaiff eu dehongli'n eang - yn wahanol i'r "yn gysylltiedig â" presennol.
- Neu gallai'r setliad gynnwys nifer fwy o gymalau cadw, wedi'u drafftio'n fwy penodol a chul. Yn yr achos hwn, buaswn eto yn dadlau dros brawf yr un mor llym ar gyfer cymhwyso.
- Gallai model arall fod ar ffurf hierarchiaeth o gymalau cadw, gyda phrofion gwahanol ar gyfer pob haen o'r hierarchaeth honno. Er enghraifft, gallai'r prawf eang 'yn ymwneud â' presennol gael ei gymhwyso i destunau a fyddai, o dan yr egwyddor sybsidiaredd, yn cael eu cadw'n briodol i'r canol (amddiffyn, cyfansoddiad, materion tramor). Yna, efallai y byddai ail haenen o destunau, wedi'u cadw ar hyn o bryd, ond a fyddai'n bosibl ystyried eu datganoli yn y dyfodol o dan egwyddor sybsidiaredd, gyda phrawf llymach ar gyfer cymhwyso. Dylai meysydd trawsbynciol cyfraith (contract, tort, eiddo a chyfraith droseddol) gael eu cynnwys yn yr haenen hon os ydynt i gael eu cadw o gwbl.

Waeth beth fo'r model a fabwysiedir, mae'n hanfodol bod eithriad cyffredinol o'r <u>holl</u> gymalau cadw, i adlewyrchu amodau adran 108(5) o Ddeddf 2006. Byddai hyn yn dwyn unrhyw ddarpariaeth o fewn cymhwysedd, a fyddai, fel arall, y tu allan i gymhwysedd, ond a fyddai'n gysylltiedig, neu'n ganlyniadol ar, ddarpariaethau cymwys, neu a fyddai'n darparu ar gyfer eu gweithredu, neu a fyddai, fel arall yn briodol ar gyfer eu gwneud yn effeithiol. Yn y cyd-destun hwn, dylai 'effeithiolrwydd' gael ei ddiffinio'n benodol fel effeithiolrwydd cyfreithiol <u>neu</u> effeithiolrwydd ymarferol (gan gynnwys ariannol). Mae effeithiolrwydd yn gysyniad arbennig o bwysig yn y ddarpariaeth hon ar gyfer popeth. Fel y nodir uchod, mae'n ymgorfforiad o'r prawf "ymarferoldeb" sy'n hanfodol ar gyfer cymhwysedd deddfwriaethol - fel y mae'r Goruchaf Lys ei hun wedi pwysleisio dro ar ôl tro mewn achosion am setliadau Cymru a'r Alban.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Offerynnau statudol gydag adroddiadau clir

Dydd Llun 29 Mehefin 2015 13:30

CLA548 - Rheoliadau Rheoleiddio Tai Rhent Preifat (Gwybodaeth, Cyfnodau a Ffioedd ar gyfer Cofrestru a Thrwyddedu) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Gwneir y Rheoliadau hyn o dan adrannau 15(1), 15(4), 16(1)(e), 19(1)(b) a (d), 21(4), 23(1)(b), 46 a 142(2) o Ddeddf Tai (Cymru) 2014 ("y Ddeddf").

Mae'r Rheoliadau hyn yn nodi'r wybodaeth, y cyfnodau a'r ffioedd sy'n ofynnol ar gyfer cais i gofrestru a chais am drwydded o dan Rhan 1 o'r Ddeddf. Mae'r Rhan honno yn ei gwneud yn ofynnol i'r rhan fwyaf o landlordiaid anheddau domestig gofrestru gydag awdurdod trwyddedu dynodedig. Mae trwydded yn ofynnol hefyd ar bersonau sy'n gosod neu'n rheoli'r rhan fwyaf o anheddau domestig o dan y Rhan honno.

CLA549 - Rheoliadau Addysg Uwch (Dynodi Darparwyr Addysg Uwch) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Cadarnhaol

Mae'r Rheoliadau hyn yn gwneud darpariaeth ar gyfer dynodi darparwyr addysg uwch penodol yn sefydliadau at ddiben Deddf Addysg Uwch (Cymru) 2015. Yn ogystal, mae'r Rheoliadau hefyd yn gwneud darpariaeth ar gyfer tynnu dynodiad yn ôl ac effaith tynnu dynodiad yn ôl.

CLA550 - Rheoliadau Addysg Uwch (Symiau) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Cadarnhaol

Mae'r Rheoliadau hyn yn rhagnodi'r uchafswm y bydd sefydliad sydd â chynllun ffioedd a mynediad a gymeradwywyd mewn grym yn gallu ei godi drwy ffioedd dysgu ar gyfer cyrsiau gradd llawnamser. Mae rheoliad 3 yn rhagnodi'r swm hwnnw fel £9,000 ac mae rheoliadau 4, 5 a 6 yn rhagnodi uchafsymiau is mewn cysylltiad â rhai cyrsiau.

CLA551 - Rheoliadau Addysg Uwch (Cynlluniau Ffioedd a Mynediad) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Cadarnhaol

Mae'r Rheoliadau hyn yn gwneud darpariaeth ynghylch cynlluniau ffioedd a mynediad fel y'u diffinnir yn adran 2(2) o Ddeddf Addysg Uwch (Cymru) 2015 ('Ddeddf 2015')

Yn benodol, mae'r Rheoliadau'n nodi'r wybodaeth sy'n ofynnol mewn cynllun ffioedd a mynediad, a'r materion y bydd Cyngor Cyllido Addysg Uwch Cymru (CCAUC) yn eu hystyried wrth drafod y cynllun i'w gymeradwyo. Mae'n rhaid i sefydliadau addysg uwch sydd am i gyrsiau gael eu dynodi'n awtomatig at ddibenion cymorth i fyfyrwyr (fel y gall myfyrwyr fod yn gymwys ar gyfer grantiau ffioedd a benthyciadau) gael cynllun ffioedd a mynediad cymeradwy ar waith. Pan gaiff y cynllun ei gymeradwyo, daw'r sefydliad yn destun darpariaethau Deddf 2015.

CLA552 - Rheoliadau Safon Perfformiad Allyriadau (Gorfodi) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae Deddf Ynni 2013 yn gosod "dyletswydd terfyn allyriadau" ar weithredwyr gweithfeydd tanwydd ffosil penodol. Mae'r ddyletswydd terfyn allyriadau yn sicrhau nad yw allyriadau carbon deuocsid blynyddol y gellir eu priodoli i danwydd ffosil yn uwch na symiau penodol.

Mae'r Rheoliadau hyn yn creu cyfundrefn fonitro a gorfodi i Gymru mewn perthynas â dyletswydd terfyn allyriadau. Mae'r gyfundrefn yn cynnwys, ymhlith pethau eraill: (i) gofyniad i weithredwr gweithfeydd tanwydd ffosil roi gwybodaeth i CANC mewn perthynas â chapasiti cynhyrchu, systemau dal a storio carbon a chyfansymiau cyfanswm allyriadau carbon deuocsid.

Os cred CANC bod gweithredwr wedi torri'r ddyletswydd terfyn allyriadau, caiff CANC gyflwyno hysbysiad gorfodi ar y gweithredwr. Caiff CANC hefyd gyflwyno hysbysiad cosb sifil ar weithredydd sydd wedi torri'r ddyletswydd terfyn allyriadau.

Mae'r rheoliadau hefyd yn darparu ar gyfer gweithredwyr i apelio yn erbyn hysbysiadau gorfodi a hysbysiadau cosb sifil.

CLA553 - Rheoliadau Difrod Amgylcheddol (Atal ac Adfer) (Diwygio) Cymru 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn diwygio Rheoliadau Difrod Amgylcheddol (Atal ac Adfer) (Cymru) 2009 O.S. 2009/995 (fel y'i diwygiwyd) sy'n gweithredu Cyfarwyddeb 2004/35/EC Senedd Ewrop a'r Cyngor ar atebolrwydd amgylcheddol o ran atal ac adfer difrod amgylcheddol.

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon