**Elin Jones AC, Llywydd**
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
**Elin Jones AM, Presiding Officer**
National Assembly for Wales

John Griffiths AC
Cadeirydd
Y Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau
Cynulliad Cenedleathol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Eich cyf:
Ein cyf: EJ/EW

16 Ionawr 2017

Annwyl John

**Bil Undebau Llafur (Cymru)**

Ar 13 Ionawr 2017 ysgrifennais at Brif Weinidog Cymru i gadarnhau fy marn, yn unol ag adran 110(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, fod Bil Undebau Llafur (Cymru) yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Fodd bynnag, nid oedd fy mhenderfyniad yn yr achos hwn yn un syml. Fe'm cynghorwyd fod dadleuon dilys y gellid dyfarnu fod rhai neu holl ddarpariaethau gweithredol y Bil y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad, pe byddai'r Bil yn cael ei gyfeirio at y Goruchaf Lys o dan adran 112 o Ddeddf Llywodraeth Cymru, neu'n cael ei herio ar ôl y Cydsyniad Brenhinol. Mae'r penderfyniad yr wyf wedi'i wneud, felly, yn seiliedig ar ddadl agos iawn.

Rwy'n cynnwys, er gwybodaeth i chi, grynodeb o'r materion a ystyriwyd gennyf wrth ddod i benderfyniad ar gymhwysedd deddfwriaethol. Teimlaf ei bod yn briodol ac yn bwysig rhannu'r cyngor hwn â chi, er mwyn cydnabod a hwyluso rôl Aelodau'r Cynulliad ar eich Pwyllgor wrth graffu ar y Bil hwn. Er bod y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn debygol o ganolbwyntio'n bennaf ar gymhwysedd deddfwriaethol, efallai y bydd y wybodaeth yn y llythyr hwn yn berthnasol i'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau yn y cyd-destun o fodloni'r Pwyllgor fod diben y Bil yn glir a'i fod yn cyflawni ei nodau.



**Cynulliad Cenedlaethol Cymru**
Bae Caerdydd, Caerdydd, CF99 1NA
Llywydd@cynulliad.cymru
www.cynulliad.cymru
0300 200 7403

**National Assembly for Wales**
Cardiff Bay, Cardiff, CF99 1NA
Llywydd@assembly.wales
www.assembly.wales
0300 200 7403

**Elin Jones AC, Llywydd**
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
**Elin Jones AM, Presiding Officer**
National Assembly for Wales

Bydd y cyfreithiwr a'r Clerc sy'n cefnogi'r Pwyllgor yn y gwaith craffu hwnnw yn gallu darparu gwybodaeth fanylach am y materion hyn.

Byddaf yn ysgrifennu llythyr tebyg at Huw Irranca-Davies, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.

Rhaid i mi bwysleisio mai'r cyngor yr wyf wedi'i gael, ac yr wyf wedi seilio fy mhenderfyniad arno, yw y gellir datgan yn rhesymol fod darpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Fodd bynnag, rwyf am sicrhau bod y materion yr wyf wedi eu hystyried yn cael eu rhannu â'r Pwyllgorau er mwyn iddynt gael eu hystyried ymhellach wrth graffu ar y Bil, pe byddai'r Aelodau'n dymuno gwneud hynny. Mewn achosion datganoli blaenorol, mae'r Goruchaf Lys wedi mynegi'r farn fod adroddiadau Pwyllgorau'r Cynulliad yn cynnwys rhai o'r arwyddion cliriaf o ddiben Bil[1] – ac mae'r diben, wrth gwrs, yn allweddol i'r cwestiwn a yw Bil o fewn cymhwysedd ai peidio.

Memorandwm Ariannol

Mae'r Rheolau Sefydlog hefyd yn ei gwneud yn ofynnol fy mod yn penderfynu a fydd angen penderfyniad ariannol ar gyfer y Bil hwn ai peidio. Ar ôl ystyried y Memorandwm Esboniadol sy'n cydfynd â'r Bil, credaf y bydd angen penderfyniad ariannol ar ei gyfer, yn unol â Rheol Sefydlog 26.69.

Yn gywir

Elin Jones AM
Llywydd

[1] Dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) [2014] UKSC 43, paragraff 50.

**Elin Jones AC, Llywydd**
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
**Elin Jones AM, Presiding Officer**
National Assembly for Wales

**Atodiad**

**Bil Undebau Llafur (Cymru)**

**Crynodeb o'r Materion sy'n ymwneud â Chymhwysedd Deddfwriaethol a ystyriwyd gan y Llywydd**

## •Cefndir

Mae'r Bil Undebau Llafur (Cymru) wedi'i gyflwyno i'r Llywydd gan Lywodraeth Cymru, i alluogi'r Llywydd i ddatgan ei barn ynghylch a yw'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Yn unol ag adran 110(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ("y Ddeddf"), a Rheol Sefydlog 26.4, rhaid gwneud y datganiad hwn pan gyflwynir y Bil, neu cyn hynny.

Ar ôl cael cyngor gan gynghorwyr cyfreithiol y Cynulliad, mae'r Llywydd wedi penderfynu bod y Bil, yn ei barn hi, o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Fodd bynnag, mae'r Llywydd o'r farn ei bod yn briodol dwyn mater sy'n ymwneud â chymhwysedd, y bu'n ei ystyried wrth ddod i farn, i sylw'r Pwyllgorau a fydd yn craffu ar y Bil, fel y gallant benderfynu a ddylid archwilio'r mater hwn ymhellach fel rhan o'r broses graffu.

- ## Trosolwg o'r Bil

Mae'r Bil yn datgymhwyso pedair adran o Ddeddf Undebau Llafur 2016 Senedd y DU (Deddf 2016) mewn perthynas ag 'awdurdodau datganoledig Cymru' (gweler isod am ystyr yr ymadrodd hwn). Roedd yr adrannau hynny o Ddeddf 2016 yn newid y gyfraith undebau llafur - gan gynnwys yn achos Cymru - fel a ganlyn:

- cyfyngu ar ddidynnu tanysgrifiadau undeb o gyflogau yn y sector cyhoeddus (adran 15 o Ddeddf 2016);

- gosod gofynion cyhoeddi mewn perthynas ag amser cyfleuster a roddir i swyddogion undebau llafur (adran 13 o Ddeddf 2016);

- rhoi'r pŵer i Weinidogion y DU gyfyngu ar amser cyfleuster â thâl ar ôl i'r gofynion cyhoeddi fod mewn grym am dair blynedd, ac i'w gwneud yn ofynnol cyhoeddi rhagor o wybodaeth (adran 14 o Ddeddf 2016);

- diwygio'r gofynion i gynnal balot cyn i undebau llafur weithredu yn achos 'gwasanaethau cyhoeddus pwysig', gan gynnwys iechyd, addysg i blant dan 17 oed a gwasanaethau tân; canlyniad hynny yw bod angen bodloni amodau mwy heriol cyn y gellir cymryd camau gweithredu diwydiannol cyfreithiol (adran 3 o Ddeddf 2016).

Diffinnir 'awdurdodau datganoledig Cymru' yn y Bil drwy gyfeirio at Fil Cymru. Bydd awdurdod yn 'awdurdod datganoledig Cymru' os yw naill ai'n cael ei restru mewn Atodlen i Fil Cymru[2] neu os yw'n bodloni'r meini prawf a bennir yn y Bil hwnnw (diben hyn yw rhwydo unrhyw beth sydd wedi'i hepgor o'r Atodlen a hefyd i gwmpasu cyrff newydd a grëwyd, neu gyrff sydd wedi newid eu henwau). Yn ogystal ag awdurdodau cyhoeddus datganoledig 'amlwg' yng Nghymru sydd â gweithluoedd mawr, fel cyrff y GIG yng Nghymru, awdurdodau lleol a chyrff addysg, mae'n cynnwys yr amryw Gomisiynwyr (ee Comisiynydd Plant Cymru), paneli cynghori (ee y Panel Cynghori ar Gamddefnyddio Sylweddau), Pwyllgorau (ee Pwyllgor Fferyllol Cymru), tribiwnlysoedd datganoledig (ee Tribiwnlys Prisio Cymru) a mathau eraill o gyrff.

- ## Y mater cymhwysedd a ystyriwyd gan y Llywydd

Mae'r mater a achosodd y Llywydd i ddweud bod ei phenderfyniad ar gymhwysedd yn ddadl agos yn gysylltiedig â'r cwestiwn a yw darpariaethau gweithredol y Bil yn ymwneud yn ddigon agos ag un neu ragor o'r pynciau a restrir yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru. Y darpariaethau gweithredol yw adran 1, is-adrannau (2), (3) a (4) o'r Bil; mae'r is-adrannau hyn yn datgymhwyso'r adrannau hynny o Ddeddf 2016 y cyfeirir atynt uchod, cyn belled ag y mae awdurdodau datganoledig Cymru yn y cwestiwn.

Mae Llywodraeth Cymru yn dibynnu ar amrywiaeth eang o bynciau yn Atodlen 7 i sefydlu cymhwysedd ar gyfer y Bil hwn. Maent yn cael eu rhestru ar dudalennau 5-13 o'r Memorandwm Esboniadol (yn y fersiwn a welodd y Llywydd cyn i'r Bil gael ei gyflwyno).

Mae adran 108(7) o Ddeddf Llywodraeth Cymru yn darparu bod yn rhaid i'r cwestiwn a yw darpariaeth mewn Bil Cynulliad yn berthnasol i bwnc gael ei benderfynu drwy gyfeirio at **ddiben** y ddarpariaeth yn y Bil. Rhaid hefyd ystyried **effaith** y ddarpariaeth yn y Bil ym mhob achos. Caiff y llysoedd hefyd ystyried 'pethau eraill', ar yr amod, wrth gwrs, fod y pethau hynny'n berthnasol.

---

[2]Ar hyn o bryd, Atodlen 3 (mae'r Bil yn y Cyfnod Adrodd yn Nhŷ'r Arglwyddi, felly mae un cyfnod diwygio sylweddol i ddod). Mae Atodlen 3 i Fil Cymru yn mewnosod Atodlen 9A newydd i Ddeddf Llywodraeth Cymru.

Bydd darpariaeth mewn Bil y tu allan i gymhwysedd, hyd yn oed os yw'n berthnasol i bwnc yn Atodlen 7, os yw hefyd yn disgyn o fewn eithriad a bennir yn yr Atodlen honno. Nid oes eithriadau perthnasol yn achos y Bil Undebau Llafur (Cymru).

Hyd yma, mae penderfyniadau'r Goruchaf Lys ar setliadau datganoli Cymru a'r Alban wedi cynnwys canllawiau pwysig ynghylch y modd y caiff y prawf 'ymwneud â' ei ddehongli. Yn benodol:

- Mae'r Goruchaf Lys wedi arddel yn gyson fod penderfyniad ynghylch a yw darpariaeth Bil 'yn ymwneud â' phwnc i'w wneud yn **bennaf** drwy gyfeirio at ddiben y ddarpariaeth. Er mwyn penderfynu ar y diben, bydd y Llys yn ystyried pethau eraill heblaw edrych yn wrthrychol ar y modd y drafftiwyd y Bil. Ystyr 'diben' yw'r hyn y mae'r person sy'n cyflwyno'r Bil – a'r ddeddfwrfa sy'n craffu arno – wedi bwriadu i'r Bil ei gyflawni mewn gwirionedd. Mae'r Goruchaf Lys wedi dweud mai'r awgrym cliriaf o hyn yw'r adroddiadau a arweiniodd at y Bil (megis cynigion y Llywodraeth a dogfennau ymgynghori) ac adroddiadau Pwyllgorau'r Cynulliad[3]. Ond bydd y Llys hefyd yn edrych ar effeithiau cyfreithiol ac ymarferol y Bil i weld a ydynt yn gyson â'r diben a nodwyd[4].

- Pan fydd y diben wedi'i bennu, mae'r Goruchaf Lys wedi arddel yn gyson fod y prawf 'ymwneud â' yn gofyn am fwy na chysylltiad llac neu ganlyniadol rhwng y ddarpariaeth yn y Bil a'r pwnc yn Atodlen 7[5].

- Yn hollbwysig yn achos y Bil hwn, mae'r Goruchaf Lys wedi dweud, os yw darpariaeth mewn Bil 'yn ymwneud â' phwnc yn Atodlen 7, nid oes gwahaniaeth a ellid hefyd ystyried ei fod yn ymwneud â 'phwnc tawel' – pwnc nad yw'n cael ei restru ymhlith y pynciau datganoledig yn Atodlen 7 ond na chaiff ei restru yno fel eithriad chwaith. Mae'r 'pynciau tawel' hyn yn cynnwys cysylltiadau cyflogaeth a diwydiannol[6].

- Yn y cyd-destun hwn, lle y gellir honni fod mwy nag un diben ac effaith i ddarpariaeth Bil, a'r rhai ohonynt yn ymwneud â phynciau tawel, mae'r Goruchaf Lys wedi dweud yn benodol nad yw'n briodol bwrw ymlaen o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru drwy chwilio am y 'gwir' ddiben[7]. Cyhyd ag y

---

[3] Imperial Tobacco v Yr Arglwydd Adfocad [2012] UKSC 61, paragraff 16; y dyfarniad ar y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) [2014] UKSC 43, paragraff 50.
[4] Y dyfarniad ar y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) [2014] UKSC 43, paragraff 53.
[5] Y dyfarniad ar y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) [2014] UKSC 43, paragraff 50.
[6] Y dyfarniad ar y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) [2014] UKSC 43, paragraff 67.
[7] Y dyfarniad ar y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) [2014] UKSC 43, paragraff 64.

> bo'r ddarpariaeth yn ymwneud yn deg ac yn realistig â phwnc yn Atodlen 7, drwy gyfeirio at ei diben – hynny yw, cyn belled nad yw'r cysylltiad rhwng y ddarpariaeth a'r pwnc yn llac neu'n ganlyniadol, gan gyfeirio at ddiben y ddarpariaeth – bydd o fewn cymhwysedd, ni waeth pa mor agos yw'r cysylltiad hefyd â phwnc tawel.

Mae'n amlwg fod y Bil yn y categori hwnnw o Filiau sydd â chysylltiad â phwnc tawel: yn yr achos hwn, cysylltiadau diwydiannol, neu mewn geiriau eraill y gyfraith sy'n ymwneud ag undebau llafur.

Felly, roedd yn rhaid i'r Llywydd ystyried a oedd pob un o ddarpariaethau'r Bil hefyd yn ymwneud yn deg ac yn realistig â phynciau yn Atodlen 7.

Fel y nodir uchod, y mater allweddol yn hyn o beth yw diben y Bil. Ym mhennod 3 o'r Memorandwm Esboniadol, mae Llywodraeth Cymru yn disgrifio diben ac effaith y Bil. Mae Pennod 3 o'r Memorandwm yn dechrau trwy gysylltu'r darpariaethau yn y Bil â chymhwysedd y Cynulliad gan gyfeirio at amryw bynciau yn Atodlen 7 sydd yn ymwneud â gwasanaethau cyhoeddus, a'r cyrff sy'n darparu'r gwasanaethau hynny neu'n cyfrannu at eu darparu.

Mae'r Memorandwm yn mynd rhagddo i esbonio mai diben y Bil yw ceisio atal gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru rhag cael eu tanseilio gan yr effaith a gaiff Deddf 2016 ar gyrff cyhoeddus. Mae'n egluro bod Llywodraeth Cymru o'r farn bod partneriaeth gymdeithasol yn sail ar gyfer darparu gwasanaethau cyhoeddus yn effeithiol a'u gwella. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod Deddf 2016 yn niweidiol i'r model o bartneriaeth gymdeithasol, ac yn niweidiol felly i'r modd y caiff gwasanaethau cyhoeddus eu darparu yng Nghymru, ac i economi Cymru. Diben y Bil yw adfer y cydbwysedd yn y bartneriaeth gymdeithasol, yn enwedig rhwng undebau llafur a chyflogwyr, a oedd yn bod cyn i Senedd y DU basio Deddf 2016.

Mae'r Memorandwm yn disgrifio'n fras sut y mae dwy o ddarpariaethau gweithredol y Bil (y ddarpariaeth sy'n ymwneud ag amser cyfleuster undebau llafur, a'r ddarpariaeth sy'n ymwneud â chynnal balot cyn gweithredu diwydiannol mewn gwasanaethau cyhoeddus allweddol) yn asio â chyd-destun y diben cyffredinol. Mae'r Memorandwm yn ymdrin yn gryno iawn â'r ddarpariaeth weithredol sy'n ymwneud â didynnu tanysgrifiadau aelodau undeb o'u cyflog gan eu cyflogwyr yn y sector cyhoeddus, gan ddweud yn syml y byddai'r Bil yn cael gwared ar "gyfyngiadau diangen" ar gyflogwyr yn y sector cyhoeddus sy'n parhau i wneud y didyniadau hyn.

Y prif fater arall ym mhenderfyniad y Llywydd ar y prawf 'ymwneud â' oedd pa un a oedd y cysylltiad rhwng pob un o ddarpariaethau gweithredol y Bil a'r pynciau yn Atodlen 7 yn ddigon agos – hynny yw a oedd yn fwy na dim ond cysylltiad llac neu ganlyniadol.

Penderfynodd y Llywydd, ar ôl pwyso a mesur ac yng ngoleuni dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru), fod dadleuon dilys fod holl ddarpariaethau gweithredol y Bil yn ymwneud yn deg ac yn realistig ag un neu ragor o bynciau yn Atodlen 7. Wrth wneud hynny, cymerodd i ystyriaeth y ddau ddiben a nododd Llywodraeth Cymru ar gyfer y Bil, sef diogelu'r gallu i ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn y meysydd pwnc datganoledig a restrir yn y Memorandwm Esboniadol, a chwmpas y meysydd pwnc hynny yn fwy cyffredinol.

Fodd bynnag, efallai y bydd Pwyllgorau'r Cynulliad sy'n craffu ar y Bil yn dymuno archwilio ymhellach ddiben pob un o'r darpariaethau yn y Bil, a'u perthynas â'r pynciau sydd wedi'u datganoli. Efallai y bydd y Pwyllgorau yn dymuno edrych yn arbennig o agos ar adran 1(2) o'r Bil, lle'r oedd y Llywydd o'r farn nad oedd y dadleuon o blaid cymhwysedd cyn gryfed.

Wrth wneud ei phenderfyniad bod darpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd, ystyriodd y Llywydd hefyd bob un o'r profion eraill ar gyfer cymhwysedd a bennir yn Neddf Llywodraeth Cymru. Y profion hynny yw hyd a lled tiriogaethol y darpariaethau ac i ba raddau y maent yn gymwys; a ydynt yn gydnaws â hawliau'r Confensiwn; a ydynt yn gydnaws â chyfraith yr UE; a gaiff rhai deddfiadau eraill eu gwarchod; a gaiff swyddi'r Rheolwr ac Archwilydd Cyffredinol a Chyllid a Thollau Ei Mawrhydi eu gwarchod; a'r prawf sy'n nodi fod yn rhaid i'r Bil beidio â chael effaith waharddedig ar Gronfa Gyfunol Cymru. Roedd yn fodlon bod y Bil yn bodloni'r holl brofion hyn.

**Diwedd**