



Cymdeithas y Cyfreithwyr  
The Law Society

**ARAITH CYMDEITHAS Y CYFREITHWYR, EISTEDDFOD GENEDLAETHOL CYMRU  
2014**

**ELISABETH JONES BA, LL.M., CYFARWYDDWR Y GWASANAETHAU CYFREITHIOL,  
CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU.**

**BETH YW'R OTS GENNYM NI AM EGLURDER? CYMHWYSEDD  
DEDDFWRIAETHOL Y CYNULLIAD NAWR AC YN Y DYFODOL**

Diolch i Gymdeithas y Cyfreithwyr yng Nghymru am y fraint a'r anrhydedd o draddodi darlith flynyddol y Gymdeithas yn yr Eisteddfod Genedlaethol, yn enwedig felly oherwydd fy mod yn ddysgwr.

Cefndir o astudio ieithoedd sydd gennyf i. Roedd camu i fyd y gyfraith yn beth digon naturiol i'w wneud. Fel ieithoedd, mae'r gyfraith hithau yn ymwneud â gweithio gyda geiriau a dadansoddi eu hystyr. Mae cyfathrebu hefyd yn allweddol i fod yn gyfreithiwr. Dim ond yn ddiweddarach y sylweddolais cymaint yn fwy oedd y gyfraith, a chymaint yn fwy y gallai fod. Rwy'n dal i gael fy nharo gan y syniad mai iaith yw'r gyfraith a bod yr iaith a ddefnyddiwn yn effeithio ar y ffordd rydym yn meddwl.

Mae iaith y corff a hyd yn oed personoliaeth yn newid, yn dibynnu ar yr iaith a ddefnyddir gennym. Rwy'n barod i ddadlau ein bod yn tueddu i feddwl yn wahanol hefyd. Gall yr un peth fod yn wir am iaith y gyfraith. Felly, yn y dyfodol, os bydd gennym awdurdodaeth ar wahân i Gymru - fel y mae'n debyg y bydd gennym - byddwn yn gallu datblygu ffordd newydd o feddwl am gysyniadau cyfreithiol, am hawliau a rhywmedigaethau. A ninnau'n genedl ddwyieithog, gallai hynny agor ein meddyliau i wneud hyn.

Wrth feddwl am y dywediad ‘cenedl heb iaith, cenedl heb galon’, rwy’n credu bod calon cenedl yn cael ei mynegi trwy natur ei deddfau hefyd, a bod natur y deddfau hynny, mewn ffordd, yn rhan o’i hiaith.

Fe drof yn awr at bwnc y ddarlith hon. Dylwn bwysleisio bod fy sylwadau yn rhai personol ac nad ydynt yn cynrychioli safbwynt Cynulliad Cenedlaethol Cymru na Llywydd y Cynulliad. Pam fy mod yn gofyn y cwestiwn “Beth yw’r ots gennym ni am eglurder?” Rwy’n cyfaddef bod teitl yr araith yn fwriadol bryfoclyd. Mae eglurder yn aruthrol o bwysig. Does bosib nad yw, yn enwedig mewn cyd-destun cyfreithiol a chyfansoddiadol. Os nad yw dinasyddion yn glir ynghylch pa bwerau sydd gan eu senedd genedlaethol, mae honno’n broblem i ddemocratiaeth; a phan nad yw hyd yn oed arbenigwyr cyfreithiol yn glir ynghylch y pwerau hynny, mae honno’n broblem fawr – ac yn un ddrud – i ddemocratiaeth.

Felly, ie, ychydig yn bryfoclyd, ond roeddwn i hefyd eisiau gwneud pwynt difrifol – neu efallai ddau bwynt difrifol – gyda theitl yr araith. Yr un cyntaf yw y cafodd y diffyg eglurder yn ein setliad datganoli ei liniaru’n sylweddol iawn ar 9 Gorffennaf 2014, gan un digwyddiad – sef dyfarniad y Goruchaf Lys yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru).

Mae’r ail bwynt difrifol wrth wraidd teitl y ddarlith yn un eithaf amlwg. Serch hynny, rwy’n credu ei fod yn bwynt sy’n werth ei wneud, a’r pwynt hwnnw yw nad yw eglurder yr un peth ag ehangder. Os rydym am i’r Cynulliad allu deddfu’n holistaidd yng Nghymru, yr hyn rydym ei angen yw pwerau ehangach. Byddai’n bosibl cael setliad datganoli clir iawn ond un a fyddai hefyd yn gul iawn. Mae eglurder ynddo’i hun yn hynod o bwysig, am y rhesymau yr wyf wedi’u nodi eisoes. Wedi dweud hynny, nid yw eglurder yn ddigon. Mae arnom angen setliad datganoli clir i Gymru, ond mae angen iddo hefyd fod yn un digon eang.

Byddaf yn dychwelyd at y pwyntiau hyn wrth ymdrin â dyfodol setliad datganoli Cymru. Ond, yn gyntaf, gadewch inni edrych ar setliad datganoli Cymru fel y mae ar hyn o bryd. I wneud hynny, mae angen i ni gofio sut yr

edrychai hyd at 8 Gorffennaf eleni, ac yna edrych sut y newidiodd y darlun dros nos, gyda dyfarniad y Goruchaf Lys.

A dechrau yn y dechrau'n deg, cafodd Cynulliad Cenedlaethol Cymru bŵer i basio Deddfau ar 5 Mawrth 2011. (At ddibenion yr araith hon, yr wyf yn anwybyddu ei bŵer blaenorol i basio Mesurau, a ddechreuodd yn 2007 ac a oedd yn fwy cyfyngedig). Model o bwerau a roddwyd (*conferred powers model*) sydd gan Gymru ar hyn o bryd o ran cymhwysedd deddfwriaethol. Hynny yw, mae Senedd y Deyrnas Unedig wedi rhoi rhestr o bynciau cymhwysedd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, a dim ond mewn perthynas â'r pynciau hynny y gall y Cynulliad wneud cyfreithiau.

Mae hynny, i bob golwg, yn weddol glir.

Mewn gwirionedd, rhwng 5 Mawrth 2011 ac 8 Gorffennaf eleni, roedd cymhwysedd y Cynulliad yn bell iawn o fod yn glir. Roedd hynny'n golygu, wrth gwrs, nad oedd hi'n glir pa mor gul neu eang ydoedd.

Pam nad oedd hyn yn glir? Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn gosod deg prawf cymhwysedd, yn ôl fy null i o'u cyfrif. (Mae dulliau eraill ar gael, a allai ddod o hyd i ragor neu lai o brofion, ond rwy'n meddwl y byddai pawb yn cytuno bod y profion yn niferus). Wrth gwrs, mae'r profion hyn yn gymwys i bob darpariaeth ym mhob Bil, ac nid yn unig i bob Bil yn ei gyfanrwydd. Yr unig beth a oedd yn glir oedd bod hyd a lled y setliad yn aneglur iawn.

Felly sut y mae dyfarniad y Goruchaf Lys ar 9 Gorffennaf yn gwneud y setliad yn un cliriach? Mae'n gwneud pethau'n llawer cliriach mewn perthynas â'r prawf cyntaf (a'r pwysicaf, efallai, o'r deg prawf cymhwysedd): sef y gofyniad bod yn rhaid i ddarpariaeth mewn Bil "ymwneud â" phwnc a restrir yn Rhan 1 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006<sup>1</sup>. Mae hefyd yn hanfodol cadw mewn cof yr ail brawf cymhwysedd, sef na ddylai darpariaeth mewn Bil

---

<sup>1</sup> Adran 108(4) Deddf Llywodraeth Cymru 2006.

“ddod o fewn“ un o’r eithriadau, sydd hefyd wedi’u rhestru yn Rhan 1 o Atodlen 7 i Ddeddf 2006<sup>2</sup>.

Mae cyfeiriadau at Atodlen 7 yn swnio’n sych iawn, ond rhaid i mi wneud nifer ohonynt oherwydd mai Atodlen 7, ynghyd â Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, yw cyfansoddiad *de facto* Cymru.

Mae Atodlen 7 yn rhestru’r pynciau cymhwysedd, yn ogystal â rhestru’r eithriadau iddynt. Serch hynny, nid yw’r ddwy restr honno yn ymdrin â phob maes o weithgarwch. Y cwestiwn hollbwysig yw: beth am y meysydd eraill – y rhai nad ydynt yn cael eu crybwyll o gwbl? A ydynt y tu allan i gymhwysedd? Cofiwch mai’r egwyddor sy’n sail i Ddeddf Llywodraeth Cymru yw mai dim ond yn y pynciau a restrir yn benodol yn y Ddeddf y mae gan y Cynulliad gymhwysedd. Beth os yw darpariaeth mewn Bil yn ymwneud â phwnc yn Atodlen 7, ond ei bod hefyd yn ymwneud â rhywbeth nad yw’n cael ei grybwyll yn Atodlen 7 o gwbl? A yw’r ail berthynas honno yn negyddu cymhwysedd?

Cododd y mater hwn ei ben yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru). Mae Atodlen 7 yn nodi “amaethyddiaeth” fel pwnc cymhwysedd. Nid yw Atodlen 7 yn sôn am “gyflogaeth”. Mae’r Bil Sector Amaethyddol (Cymru) yn rhoi’r pŵer i Weinidogion Cymru bennu lefelau isafswm cyflog, a thelerau ac amodau cyflogaeth penodol eraill ar gyfer gweithwyr amaethyddol yng Nghymru. Dadl Gweinidogion Cymru oedd bod y Bil o fewn cymhwysedd y Cynulliad, gan ei fod yn ymwneud ag “amaethyddiaeth”, sy’n bwnc o fewn Atodlen 7. Dadl Llywodraeth y Deyrnas Unedig oedd bod y Bil mewn gwirionedd yn ymwneud â chyflogaeth<sup>3</sup>, nad yw o fewn Atodlen 7, nac ychwaith yn eithriad yno.

Yn aml, byddai cyfreithwyr y Llywodraeth a’r Cynulliad yn cyfeirio at y pynciau hyn, megis cyflogaeth, fel ‘rhith eithriadau’ (*phantom exceptions*).

---

<sup>2</sup> Nid oedd yr ail brawf yn berthnasol yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru). Ond roedd yn fater canolog yn achos arall y Goruchaf Lys yn 2014 ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, sef achos y Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru). Rydym yn dal i aros am y dyfarniad hwnnw.

<sup>3</sup> Gweler paragraff 4 o’r dyfarniad.

Roeddynt yn rhith eithriadau am nad oeddynt yn bodoli yn Neddf 2006. Ond, yn union fel bwganod, maent wedi cael effaith ddigon iasoer serch hynny. Roedd pobl ofn codi'r bwganod hyn; roedd pobl ofn cynnig deddfwriaeth ar fater a allai ymwneud â chyflogaeth yn ogystal ag amaethyddiaeth, neu a oedd yn ymwneud â'r iaith Saesneg yn ogystal â'r iaith Gymraeg, neu a oedd yn ymwneud â chyfraith droseddol yn ogystal ag amddiffyn plant. Bellach mae'r Goruchaf Lys wedi bwrw ymaith y bwganod hynny'n llwyr.

Yn ei ddyfarniad ar 9 Gorffennaf 2014, penderfynodd y Llys y bydd Bil o fewn cymhwysedd ar yr amod ei fod yn ymwneud yn deg ac yn realistig â phwnc a grybwyllir yn Atodlen 7<sup>4</sup>, ac nad yw'n dod o fewn eithriad. Dywedodd y Llys yn eglur nad oes ots os gellid dehongli bod y Bil hefyd yn ymwneud â phwnc nad yw wedi'i ddatganoli (hynny yw, pwnc nad yw'n cael ei grybwyll yn Atodlen 7)<sup>5</sup>.

Mae hwn yn gam mawr ymlaen o ran eglurder y setliad. Nid rhywbeth i gyfreithwyr ac Aelodau'r Cynulliad yn unig yw hyn. Bellach, mae'n llawer haws i ddweud gyda sicrwydd pa gynigion polisi a fydd o fewn cymhwysedd a pha rai na fydd. Mae sicrwydd yn y gyfraith o fudd i bawb, boed yn unigolyn, yn fusnes neu'n gorff cyhoeddus. Fel y dywedodd y Goruchaf Lys, mae'r dyfarniad yn gwneud y setliad yn fwy sefydlog, yn fwy trefnus ac yn fwy ymarferol<sup>6</sup>.

I ddychwelyd at fy thema, nid cynnydd mewn eglurder yn unig yw hwn. Mae hefyd yn berthnasol i ehangder y setliad. Ni all y Llys, wrth gwrs, ehangu cymhwysedd y Cynulliad; gall y Llys ddweud wrthym beth yw'r gyfraith ond nid y Llys sy'n gwneud y gyfraith. Mae dyfarniad 9 Gorffennaf yn gwneud y setliad yn gliriach mewn ffordd sydd hefyd yn rhoi iddo'r ehangder mwyaf posibl o ran dehongli Deddf Llywodraeth Cymru.

I ddangos yr hyn yr wyf yn ei olygu, gadewch i ni feddwl am ddyfarniadau eraill y gallai'r Goruchaf Lys fod wedi'u rhoi. Pe bai'r Ustusiaid wedi dymuno

---

<sup>4</sup> Gweler paragraff 67 o'r dyfarniad

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Gweler paragraff 68 o'r dyfarniad

hynny, gallent fod wedi dod o hyd i ffordd o gyfyngu eu dyfarniad i'r Bil penodol hwn, heb sefydlu'r egwyddor gyffredinol y gellir anwybyddu pynciau nad ydynt yn cael eu crybwyll yn Neddf 2006.

Ar y llaw arall, gallai'r Llys fod wedi sefydlu egwyddor wahanol. Gallai, er enghraifft, fod wedi dyfarnu mai'r gwir brawf oedd lle bynnag y mae "craidd disgyrchiant" unrhyw Fil – boed hynny mewn amaethyddiaeth neu mewn cyfraith cyflogaeth. Gallai hefyd fod wedi llunio prawf o amgylch y prif ddiben a'r diben eilaidd.

Byddai unrhyw un o'r atebion amgen hyn wedi gadael setliad Cymru yn aneglur. Ni fyddai yr un ohonynt wedi dangos bod cymhwysedd presennol y Cynulliad mor eang ag y gwyddom ei fod erbyn hyn.

Er gwaethaf y dyfarniad, erys cymhlethdodau diangen o hyd yn y setliad. Wedi'r cyfan, mae wyth o brofion cymhwysedd eraill, ac mae'r profion hynny hefyd, wrth gwrs, yn cyfyngu ar ehangder y cymhwysedd presennol.

Mae'r pwysicaf o'r rhain, a'r un lleiaf priodol, yn fy marn i, yn dod o'r ffordd y gellir rhwystro cymhwysedd drwy swyddogaethau gweddilliol (*rump functions*) Gweinidogion y Deyrnas Unedig mewn meysydd sydd, ar y cyfan, wedi'u datganoli. Yma, eto, rydym yn gweld y cysylltiad rhwng eglurder ac ehangder. Hyd yn oed yn awr, ar ôl 9 Gorffennaf, mae'n beryglus datgan bod cynnig polisi o fewn cymhwysedd y Cynulliad nes bod archwiliad llawn wedi'i wneud o'r effaith ar bwerau Gweinidogion y DU.

Mae hyn yn achosi diffyg eglurder i'r dinesydd, ac mae hynny'n fater pwysig iawn. Fodd bynnag, rwy'n barod i ddadlau bod y sefyllfa ar ôl 9 Gorffennaf 2014, i gyfreithwyr, gryn dipyn yn gliriach. Hyd at 9 Gorffennaf, roedd y setliad datganoli yn ddrysfa, heb ynddi yr un arwyddbost, lle'r oedd pob llwybr yn fforchio, a lle nad oedd modd rhagweld wal nes i chi ei chyrraedd. Ers dyfarniad y Goruchaf Lys, mae'n debycach i goedwig, ond un sydd ag arwyddbyst a llwybrau. Efallai y bydd yn cymryd peth amser i fynd drwy'r goedwig, ond drwy fod yn amyneddgar a dyfalbarhau, bydd goleuni yn y pen draw.

Felly, pam yr aeth y Llys mor bell? A yw wedi ailysgrifennu setliad datganoli Cymru yn farnwrol? Byddwn i'n dweud nac ydyw, yn bendant. I'r gwrthwyneb, mae hwn yn ddyfarniad sy'n gwbl seiliedig ar eiriad Deddf Llywodraeth Cymru 2006. I ailbwysleisio: y prawf cyntaf ar gyfer cymhwysedd yn y Ddeddf yw "a yw'r ddarpariaeth mewn Bil yn ymwneud â phwnc yn Atodlen 7?" Yr ail brawf yw, "a yw'r ddarpariaeth yn y Bil yn dod o fewn eithriad yn Atodlen 7?" Nid yw'r Ddeddf yn dweud dim am faterion nad ydynt yn bynciau nac yn eithriadau.

Felly, mae'r Goruchaf Lys wedi rhoi effaith i'r hyn y mae'n ei alw "y prawf clir" yn Neddf 2006. Mae hynny'n golygu, yn fras, edrych yn gyntaf ar ystyr arferol y geiriau a ddefnyddir yn y Ddeddf. Yn yr achos hwn, canfu'r Llys bod y geiriau a ddefnyddir yn y Ddeddf i ddiffinio cymhwysedd<sup>7</sup> yn glir ac yn hawdd i'w dehongli o ddefnyddio eu hystyr arferol. Hefyd, ailadroddodd y Llys ei ddyfarniad mewn achosion cynharach; sef, os oes angen cymorth o ran beth y mae'r geiriau yn eu golygu, yna mae'n briodol rhoi sylw i ddiben Deddf 2006, sef sicrhau setliad cyfansoddiadol. Serch hynny, nid yw hyn yn golygu bod y Llys yn ystyried bod rhagdybiaeth o blaid datganoli. Cafodd y posibilrwydd hwnnw ei ddiystyru yn gadarn gan y Goruchaf Lys yn achos Imperial Tobacco Ltd yn erbyn yr Arglwydd Adfocad<sup>8</sup> yn yr Alban.

Felly, beth yw'r goblygiadau, a ninnau bellach yn gwybod y gellir gosod ffin cymhwysedd mor llydan â phosibl? Pa bynciau y gall y Cynulliad bellach ymdrin â hwy mewn Bil, lle roedd amheuaeth o'r blaen?

Rwyf wedi crybwyll rhai o'r rhain eisoes: cyfraith cyflogaeth, yr iaith Saesneg, cyfraith droseddol. Ar yr amod bod darpariaeth mewn Bil yn ymwneud yn deg ac yn realistig â phwnc yn Atodlen 7, gallai hefyd ymdrin â materion fel y lluoedd arfog, yr heddlu, carchardai, cyfraith prawf, cyfraith cwmnïau, neu feysydd cyfraith gwlad fel cyfraith contractau, cyfraith camwedd neu gyfraith tir. Felly, mae'r goblygiadau yn rhai arwyddocaol iawn.

---

<sup>7</sup> Hynny yw, yn adran 108 ac Atodlen 7 i Ddeddf 2006.

<sup>8</sup> [2012]UKSC 61 ym mharagraff 15.

I fod yn glir, nid wyf yn honni, o ganlyniad i ddyfarniad 9 Gorffennaf 2014, y gall y Cynulliad bellach greu system newydd o gyfraith cyflogaeth, neu gyfraith camwedd neu gyfraith cwmnïau i Gymru. Rhaid i ddarpariaeth mewn Bil barhau i ymwneud â phwnc yn Atodlen 7 os yw am fod o fewn cymhwysedd. Nid yw hyn yn golygu y gellir ailysgrifennu'r gyfraith drwyddi draw mewn pynciau eraill – sef y pynciau nad ydynt yn cael eu crybwyll yn Neddf 2006.

Serch hynny, fe allai darpariaeth mewn Bil sy'n ymwneud â phynciau datganoledig – fel tai neu warchod yr amgylchedd – greu neu addasu elfen o'r gyfraith camwedd (*tort law*) sy'n gymwys yng Nghymru. Gallai darpariaeth mewn Bil sy'n ymwneud ag amddiffyn plant neu ofal ar gyfer pobl sy'n agored i niwed hefyd newid y gyfraith ar atebolrwydd sifil neu droseddol. Mae hyn, wrth gwrs, yn amodol ar y profion cymhwysedd eraill, gan gynnwys y cyfyngiadau sy'n gysylltiedig â swyddogaethau presennol Gweinidogion y Goron, hawliau dynol, a chyfraith Ewropeaidd.

Mae'r dyfarniad yn newid ehangder cymharol y setliadau yn yr Alban a Chymru. Mae setliad yr Alban ar y cyfan yn cael ei ystyried yn un ehangach na setliad Cymru. Fodd bynnag, hyd yn oed cyn 9 Gorffennaf, roedd setliad Cymru yn ehangach, mewn rhai ffyrdd cyfyngedig, na'r setliad yn yr Alban. Er enghraifft, mae gan y Cynulliad ryw faint o gymhwysedd mewn perthynas â chyfraith cydraddoldeb, ond nid oes gan Senedd yr Alban gymhwysedd o'r fath.

Mae dyfarniad 9 Gorffennaf wedi datgelu meysydd eraill lle y mae gan y Cynulliad fwy o gymhwysedd na deddfwrfa'r Alban. Mae hyn oherwydd bod cyfraith achos y Goruchaf Lys ar setliad yr Alban<sup>9</sup> wedi sefydlu'n gadarn os yw darpariaeth Bil Senedd yr Alban yn ymwneud â mater a gadwyd yn ôl, bod y ddarpariaeth honno y tu allan i gymhwysedd, hyd yn oed pe gellid dweud hefyd bod y ddarpariaeth yn ymwneud â mater datganoledig. Fel y gwelsom eisoes, os yw Bil Cynulliad yn ymwneud â phwnc cymhwysedd, ac yn

---

<sup>9</sup> *Imperial Tobacco Ltd yn erbyn yr Arglwydd Adfocad* [2012] UKSC 61, paragraff 43



ymwneud â phwnc arall nad oes cyfeiriad penodol ato yn Atodlen 7, yna mae'r Bil Cynulliad o fewn cymhwysedd.

Mae'n ddiddorol cymharu'r rhestr o faterion a gadwyd yn ôl yn Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban 1998 gyda'r rhestr o eithriadau yn Atodlen 7 i Ddeddf 2006. Er enghraifft, yn setliad yr Alban, mae'r lluoedd arfog yn fater a gadwyd yn ôl. Nid yw'n destun eithriad yn Neddf Llywodraeth Cymru. Mae'n bosibl y gallai materion iechyd, addysg neu lesiant cymdeithasol sy'n ymwneud â'r lluoedd arfog fod o fewn pwerau'r Cynulliad, – yn amodol, fel y maent bob tro, ar y profion eraill ar gyfer cymhwysedd. Mae drylliau yn fater arall a gadwyd yn ôl yn setliad yr Alban ond nid oes sôn amdano yn Neddf Llywodraeth Cymru.

Fodd bynnag, mae trethi yn fater a gadwyd yn ôl yn Neddf yr Alban ac mae'n eithriad yn Neddf 2006. Felly, nid yw dyfarniad 9 Gorffennaf wedi newid y sefyllfa honno, ac rydym yn aros am y pwerau codi trethi penodol y bydd Bil Cymru, sydd ar ei daith drwy Senedd San Steffan ar hyn o bryd, yn ei roi i'r Cynulliad.

Mae hynny'n cwblhau yr hyn yr wyf am ei ddweud am gymhwysedd presennol y Cynulliad. Gadewch i ni yn awr edrych i'r dyfodol. Mae'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru – sef Comisiwn Silk – wedi argymhell y dylai'r setliad datganoli yng Nghymru gael ei ail-lunio fel model pwerau a gadwyd yn ôl, ar batrwm setliad yr Alban<sup>10</sup>. Galwodd y Llywydd a Phrif Weinidog Cymru am hynny yn eu tystiolaeth arwyddocaol i'r Comisiwn. Digwyddodd hyn i gyd, wrth gwrs, cyn y dyfarniad ar 9 Gorffennaf.

Felly, mae'r cwestiwn yn codi: a allwn ni ddweud o hyd y byddai model pwerau a gadwyd yn ôl yn gliriach i'r cyhoedd ei ddeall? A yw'n dal yn angenrheidiol i osgoi cyfeirio Biliau'r Cynulliad yn aml i'r Goruchaf Lys? Ac a fyddai'n caniatáu i'r Cynulliad basio deddfau mwy holistaidd i Gymru?

---

<sup>10</sup> *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru* (Adroddiad y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, Mawrth 2014), Argymhellad A.1, t. 192.

Rwy'n bendant, fel y dywedodd y Llywydd yn ei thystiolaeth i Gomisiwn Silk, y byddai setliad o bwerau a gadwyd yn ôl yn haws i'w egluro i'r cyhoedd. Mae'n llawer haws deall "Gall y Cynulliad wneud deddfau am unrhyw beth oni bai bod Deddf Llywodraeth Cymru yn dweud fel arall", yn hytrach na gorfod rhestru'r pynciau cymhwysedd ac yna rhestru'r holl eithriadau. Felly, byddai model o bwerau a gadwyd yn ôl yn fwy eglur yn yr ystyr hwnnw, ac mae hwnnw'n ystyr pwysig iawn i ddemocratiaeth, fel y soniais eisoes.

Fodd bynnag, a fyddai setliad pwerau a gadwyd yn ôl yn gliriach mewn modd technegol, cyfreithiol? Hynny yw, a fyddai'n helpu i osgoi cyfeirio Biliau yn fyny i'r Goruchaf Lys, fel sydd wedi digwydd hyd yn hyn yng Nghymru?

Y peth cyntaf i'w ddweud yw y dylai dyfarniad 9 Gorffennaf, ynddo'i hun, leihau'n sylweddol nifer y Biliau a gaiff eu cyfeirio at y Goruchaf Lys, oherwydd ei fod wedi rhoi cymaint mwy o eglurder a sicrwydd i setliad Cymru.

Yr ail beth i'w ddweud yw nad oes sicrwydd y bydd setliad pwerau a gadwyd yn ôl yn fwy eglur o safbwynt cyfreithiol. Mae'r cyfan yn dibynnu ar sut y mae'r pwerau a gadwyd yn ôl yn cael eu drafftio. At hynny, rydym eisoes wedi cael rhai rhybuddion am eglurder setliad yr Alban ar hyn o bryd.

Yn un peth, mae'r Arglwydd Hope ei hun wedi dweud yn y Goruchaf Lys nad yw setliad yr Alban yn taro rhywun fel y model perffaith o ran eglurder<sup>11</sup>.

Hefyd, nid yw cymhwysedd deddfwriaethol yr Alban wedi bod yn ddiogel rhag cael ei herio. Ymddengys fod tueddiad i feddwl mai'r gwrthwyneb sy'n wir. Bu rhyw ugain her i Ddeddfau Senedd yr Alban ers 1999, sef cyfartaledd o ychydig dros un y flwyddyn. Mae hyn ychydig yn uwch na'r gyfradd yng Nghymru ers y pwynt cyfatebol mewn datganoli, sef 2011.

Y gwahaniaeth, wrth gwrs, yw bod yr heriau i Ddeddfau Senedd yr Alban i gyd wedi dod oddi wrth unigolion, cwmnïau neu gyrff ac nid oddi wrth

---

<sup>11</sup>*Martin a Miller yn erbyn Adfocad Ei Mawrhydi (Yr Alban)* [2010] UKSC 10, yr Arglwydd Hope, ym mharagraff 3.

Lywodraeth y DU. Mae'n werth nodi, fodd bynnag, nad yw'r tair her i Filiau Cymru i gyd wedi dod oddi wrth Lywodraeth y Deyrnas Unedig ychwaith. Cwnsler Cyffredinol Llywodraeth Cymru a gyfeiriodd y Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru) at y Goruchaf Lys. Yn wir, ni fu gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig ran yn yr achos hwn. Yn lle hynny, daeth yr her i gymhwysedd o du Cymdeithas Yswirwyr Prydain, sy'n gymdeithas breifat.

Gwahaniaeth arall rhwng yr heriau i Ddeddfau Senedd yr Alban a'r heriau i ddeddfwriaeth y Cynulliad yw bod yr heriau i Ddeddfau Senedd yr Alban wedi cael eu gwneud ar ôl rhoi'r Cydsyniad Brenhinol, hynny yw, roeddynt yn heriau i Ddeddfau, yn hytrach nag i Filiau. Fodd bynnag, mae canlyniad her lwyddiannus yr un fath yn y ddau achos; nid yw unrhyw ddarpariaeth y mae'r llysoedd yn barnu ei bod y tu hwnt i gymhwysedd yn gyfraith. Yn wir, mae canlyniadau her lwyddiannus ar ôl Cydsyniad Brenhinol yn fwy niwclear. Yr unig ffordd i lenwi'r bwlch a adawyd gan y ddarpariaeth ddi-rym yw pasio ail Ddeddf, gan ddiwygio'r un a gafodd ei herio. I'r gwrthwyneb, os yw Bil yn cael ei herio'n llwyddiannus, mae Deddf Llywodraeth Cymru a Deddf yr Alban yn darparu ar gyfer caniatáu i'r Bil ddychwelyd at y ddeddfwrfa a'i pasiodd, er mwyn ei gywiro. Y Bil fel y'i cywiriwyd sydd wedyn yn mynd yn ei flaen ar gyfer Cydsyniad Brenhinol.

Felly, mae'r Goruchaf Lys wedi datgan nad yw model pwerau'r Alban – y model pwerau a gadwyd yn ôl – yn un cwbl eglur, ac mae Deddfau a wnaed oddi tano wedi cael eu herio rhyw ugain o weithiau. Dylwn ychwanegu bod un o'r heriau hyn wedi bod yn llwyddiannus – sef achos *Salvesen yn erbyn Riddell*<sup>12</sup> pan ddyfarnodd y Goruchaf Lys bod adran 72(10) o Ddeddf Daliadau Amaethyddol (Yr Alban) 2003 y tu allan i gymhwysedd ac felly nad oedd yn gyfraith.

---

<sup>12</sup> [2013] UKSC 22

Mewn achos arall, *Martin a Miller yn erbyn yr Arglwydd Adfocad*<sup>13</sup>, roedd y Goruchaf Lys yn methu â chytuno; roedd tri Ustus (y mwyafrif) o blaid cymhwysedd a dau yn erbyn.

Mewn trydydd achos, *Imperial Tobacco Limited yn erbyn yr Arglwydd Adfocad*<sup>14</sup>, cafodd Ustusiaid y Goruchaf Lys hi'n dasg heriol i benderfynu a oedd gwahardd arddangos cynhyrchion tybaco mewn lleoliadau manwerthu yn fater a oedd yn ymwneud ag iechyd y cyhoedd, a fyddai wedi bod o fewn cymhwysedd, neu a oedd yn ymwneud â diogelu defnyddwyr, a fyddai'n fater a gadwyd yn ôl. Achos tebyg iawn, gallech feddwl, i'r un a gododd yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru).

Mae'n rhaid i mi gyfaddef fy mod yn eich camarwain ychydig. Er y cafwyd rhyw ugain her i Ddeddfau Senedd yr Alban, roedd y mwyafrif yn ymwneud â hawliau dynol. Mae hon yn agwedd ar gymhwysedd, ond nid yw'n unigryw i gyfraith datganoli. Ar y llaw arall, mae "dwy a hanner" o'r tair her i filiau Cymru wedi cynnwys agwedd ar gymhwysedd sydd yn unigryw i gyfraith datganoli. Felly, o edrych ar bethau o'r safbwynt hwnnw, mae nifer yr heriau o dan gyfraith datganoli yng Nghymru – tair mewn tair blynedd, yn erbyn dwy yn yr Alban mewn 15 mlynedd – yn ymddangos yn uchel. Ond, ag edrych i'r dyfodol, mae Senedd yr Alban newydd basio Bil dadleuol iawn i ganiatáu adeiladu ar dir comin, ac mae'n ystyried un arall dadleuol iawn am gymorth i farw. Felly, efallai y bydd y ffocws cyfreithiol yn symud o Gymru i'r Alban, o leiaf am ychydig, ni waeth beth fydd hanes y refferendwm ar 18 Medi.

Felly, nid yw Deddf yr Alban yn cynnig "model o eglurder" (nid fy ngeiriau i, cofiwch, ond geiriau'r Arglwydd Hope). Mae gwersi y gellir eu dysgu o'r Ddeddf honno i unrhyw Fil Llywodraeth Cymru newydd yn y dyfodol. Rwy'n

---

<sup>13</sup> Gweler y troednodyn blaenorol

<sup>14</sup> Gweler y troednodyn blaenorol

gobeithio y bydd y Cynulliad yn gallu dylanwadu ar ddyluniad y setliad newydd yn y Bil hwnnw, pan ddaw i gael ei baratoi.

Deddfwriaeth y Deyrnas Unedig fyddai Bil o'r fath, wrth gwrs, sydd, yn draddodiadol, wedi'i baratoi ar sail trafodaeth rhwng y ddwy Lywodraeth – Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig drwy Swyddfa Cymru. Fodd bynnag, mae'n debygol y byddai'r Bil hwnnw yn cael ei ragflaenu gan ymgynghoriad, un o bosibl ar y polisi ac un arall ar y Bil drafft ei hun. Bydd y Cynulliad, wrth gwrs, yn gallu ymateb i'r rhain.

Y mathau o wersi o Ddeddf yr Alban yr wyf yn meddwl amdanynt yw: yn gyntaf, sicrhau cysondeb yn y ffordd y caiff pynciau a gedwir yn ôl eu disgrifio – yn enwedig o ran pa mor eang neu gul ydynt.

Yn ail, gellid osgoi diffinio pynciau a gadwyd yn ôl fel “pwnc penodol” (*subject matter*) rhyw statud neu'i gilydd neu ran o statud Senedd y DU.

Yn drydydd, gellid dod o hyd i ffordd well o ymdrin â phynciau trawsbynciol cyfreithiol fel contract, camwedd, cyfraith tir a chyfraith cyflogaeth.

I ddyfynnu'r Arglwydd Hope eto:

*“Nid yw'n bosibl, os am greu system ymarferol [o ddatganoli], rhannu meysydd a gadwyd yn ôl a meysydd sydd wedi'u datganoli yn adrannau diffiniedig clir. Mae rhywfaint o orgyffwrdd [yn] anochel...”<sup>15</sup>*

Felly, ni ddylem ddisgwyl i fodel o bwerau a gadwyd yn ôl gynnig eglurder llwyr ynghylch ffiniau cymhwysedd deddfwriaethol. Yn fy marn i, byddai'n or-optimistaidd disgwyl i unrhyw system o ddatganoli – neu ffederaliaeth –

---

<sup>15</sup> “It [is] not possible, if a workable system [of devolution is] to be created, for reserved and devolved areas to be divided into precisely defined, watertight compartments. Some degree of overlap [is] inevitable ...” Martin a Miller yn erbyn Adfocad Ei Mawrhydi (Yr Alban), [2010] UKSC 10, paragraff 11.

roi trefniadau cwbl bendant o ran cyfrifoldebau'r gwahanol lefelau o ddeddfwrfeydd a llywodraethau. Mae Canada wedi cael system ffederal am gant a hanner o flynyddoedd, Awstralia am dros ganrif, a'r Unol Daleithiau am dros ddau gan mlynedd. Eto, mae eu llysoedd yn parhau i wrando ar achosion sy'n ymwneud â'r rhaniad o gyfrifoldebau deddfwriaethol yno.

Fodd bynnag, dylem anelu bob amser at sicrhau'r eglurder mwyaf posibl, er mwyn democratiaeth ac er mwyn osgoi gwastraffu adnoddau cyhoeddus ar bethau fel ffioedd cyfreithwyr!

Gadewch i mi yn awr geisio dwyn y presennol a'r dyfodol ynghyd a dod i gasgliad.

Rwyf wedi dweud bod y dyfarniad ar 9 Gorffennaf yn un hynod arwyddocaol. Golyga y caiff y Cynulliad ddeddfu ar bynciau nas cyfeirir atynt yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006, ac ar feysydd trawsbynciol fel cyfraith contractau, cyfraith camwedd, a chyfraith tir, ar yr amod bod gwir bwrpas y ddeddfwriaeth yn ymwneud â phwnc yn Atodlen 7. Fodd bynnag, nid yw'n golygu y gall y Cynulliad ailwampio'r gyfraith yn systematig yn y pynciau eraill hynny neu feysydd trawsbynciol. Gallai model o bwerau a gadwyd yn ôl roi'r pŵer hwnnw i'r Cynulliad – oni bai, wrth gwrs, bod y meysydd hynny wedi'u cadw yn ôl. Nid model bwerau a gadwyd yn ôl yw'r unig ffordd o gyflawni hyn. Gallai rhoi meysydd cymhwysedd newydd i'r Cynulliad wneud hynny, yn enwedig yn sgil dyfarniad 9 Gorffennaf. Fodd bynnag, byddai model o bwerau a gadwyd yn ôl yn dal yn gliriach i'r cyhoedd ei ddeall.

Ar ddechrau'r ddarlith, soniais am y posibilrwydd y byddai iaith newydd ym maes y gyfraith yng Nghymru, a fyddai hefyd yn iaith newydd o gysyniadau a chysylltiadau cyfreithiol a chymdeithasol. Y math hwnnw o adolygiad cynhwysfawr o feysydd cyfan o gyfraith yr oeddwn yn meddwl amdano. Gallem greu byd gwell o hawliau a dyletswyddau cliriach, a fyddai'n haws i ddinasyddion eu gorfodi heb fod angen iddynt hwy eu hunain neu'r

wladwriaeth fynd i gostau enfawr. Mae yna bobl yng Nghymru – cyfreithwyr, gwleidyddion a meddylwyr – sy'n abl i wynebu'r her honno.

Felly, ar ddiwedd y ddarlith hon, rwy'n dychwelyd at y cysyniad hwn o eglurder, sef yr eglurder, a'r trawsnewidiad, a fydd o fewn ein cyrraedd fel cenedl, pan fydd gennym gymhwysedd digon eang i wneud hynny.

---