



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru:

**Tystiolaeth atodol Llywodraeth Cymru
i'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng
Nghymru**

Cynnwys

Y Gyfraith a'r Cyfansoddiad	1
<hr/>	
Hanes a datblygiad	1
<hr/>	
Problemau o ran gweithredu Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru o 2011 ymlaen	4
<hr/>	
Bil Cymru Drafft (2015)	7
<hr/>	
Deddf Cymru 2017	9
<hr/>	
Hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru (a Lloegr)	10
<hr/>	
Bil Llywodraeth a Chyfreithiau yng Nghymru	13
<hr/>	
Goblygiadau creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru	15
<hr/>	
Casgliad	19
<hr/>	

Y Gyfraith a'r Cyfansoddiad

1. Mae'r papur hwn yn atodol i gyflwyniad Llywodraeth Cymru ar 4 Mehefin 2018. Mae'n canolbwyntio'n benodol ar y gyfraith a'r awdurdodaeth gyfreithiol a'i heffaith ar lywodraethu yng Nghymru. Mae hefyd yn ystyried yr effaith y gallai creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru a datganoli'r system gyfiawnder ei chael ar y proffesiynau cyfreithiol yng Nghymru.

2. Mae'r papur yn ystyried y ffordd raddol a thameidiog y mae system bresennol Cymru o lywodraeth ddatganoledig wedi datblygu. Y bwriad wrth wneud hyn yw helpu i ddangos sut mae'r system yn gymhleth ac yn anghydlynol, a sut mae problemau sylfaenol o ran y ffordd y mae pŵer wedi'i rannu rhwng Llundain a Chaerdydd yn achosi problemau. Mae hefyd yn edrych ar y cyferbyniad rhwng setliad datganoli Cymru a systemau datganoledig eraill ledled byd y gyfraith cyffredin. Mae'n amlwg bod system Cymru yn anomaledd cyfansoddiadol ac yn wahanol iawn i systemau cymaradwy mewn gwledydd eraill, sy'n hirbarhaol ac yn llwyddiannus.

3. Mae'n canolbwyntio'n benodol ar y cyfnod o 2005 ymlaen, pan wnaed penderfyniadau ynghylch natur y ddeddfwrfa newydd a grëwyd yng Nghymru, a sut y byddai'n ffurfio rhan o drefniadau cyfansoddiadol ehangach y Deyrnas Unedig. Mae'n ystyried arwyddocâd awdurdodaeth gyfreithiol gyfun Cymru a Lloegr, yn enwedig ei heffaith ar sefydlogrwydd a chydlyniant y setliad datganoli a hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru a Lloegr.

Hanes a datblygiad

4. Mae hanes wedi cael dylanwad mawr ar ddatblygiad y broses o ddatganoli pŵer i Gymru. Ar lawer achlysur y ddau ffactor pwysicaf mewn prosesau gwneud penderfyniadau fu cyfaddawdu a'r hyn sydd wedi digwydd yn flaenorol. O ganlyniad,

ni roddwyd fawr ddim pwyslais ar lunio'r system lywodraethu fwyaf effeithiol sy'n cyflawni'r canlyniadau gorau i bobl Cymru. Yn lle hynny, mae gennym drefniadau cyfansoddiadol sy'n aml yn gymhleth, yn ddryslyd ac yn anghydlynol.

5. Roedd 2005 yn un o'r adegau allweddol yn y broses hon pan gafwyd cynnig i greu'r hyn a fyddai'n ddeddfwrfa lawn i Gymru. Roedd dyfodiad pwerau deddfu llawn yn ddatblygiad hollbwysig, a ategwyd gan benderfyniadau ynghylch yr amgylchedd cyfreithiol lle y byddai'r Cynulliad Cenedlaethol – ar ei ffurf newydd – yn gweithredu. Y pennaf yn eu plith oedd mater statws y deddfau sylfaenol a fyddai'n cael eu gwneud a ph'un a gâi'r ddeddfwrfa ei hategu gan awdurdodaeth gyfreithiol gyfatebol – fel sydd wedi digwydd bob amser o dan amgylchiadau tebyg ledled byd y gyfraith gyffredin (yn fwyaf nodedig, efallai, ar ôl i Ogledd Iwerddon gael ei chreu gan Ddeddf Llywodraeth Iwerddon 1920).

6. Ystyriwyd hefyd y model a ddefnyddid i ddisgrifio pwerau'r ddeddfwrfa newydd h.y. drwy gyfeirio naill ai at yr hyn a *fyddai'n* cael eu datganoli (y model "rhoi pwerau") neu'r hyn *na fyddai'n* cael ei ddatganoli (y model "cadw pwerau yn ôl") – sy'n fater a lywiodd lawer o'r drafodaeth ddilynol ynghylch sut y dylid diwygio system lywodraethu Cymru.

7. Mewn memorandwm ar y cyd a gyhoeddwyd yn 2005, gwnaeth Ysgrifennydd Gwladol Cymru a'r Prif Weinidog y datganiad canlynol:

"O dan ddull gweithredu Deddf yr Alban 1998 nid yw newidiadau i'r gyfraith a wneir gan Senedd yr Alban yn gyfyngedig i bynciau penodol. Gallant gynnwys newidiadau i egwyddorion sylfaenol y gyfraith. Er enghraifft, mae Senedd yr Alban wedi gwneud newidiadau i gyfraith tir yn yr Alban, gan ddechrau gyda Deddf Diddymu Deiliadaeth Ffiwdal etc. (Yr Alban) 2000.

Mae gan yr Alban ei hawdurdodaeth gyfreithiol neilltuol ei hun, gyda'i system ei hun o lysoedd a barnwyr, ei phroffesiwn cyfreithiol ei hun a'i darpariaeth ei hun ar gyfer addysg gyfreithiol. Mae'r gallu ar ran ei deddfwrfa i newid egwyddorion sylfaenol y gyfraith a rheolau penodol sy'n ymwneud â phynciau megis cyfraith tir ac sy'n cael effaith gyffredinol ar bron pob gweithgaredd o ddydd i ddydd yn gyson â'r sefyllfa hon.

Mae Cymru yn wahanol. Mae'n rhan o awdurdodaeth unedig gyfun Cymru a Lloegr sydd â system llysoedd gyffredin, barnwyr a all weithredu ledled y ddwy wlad a chyfreithwyr sydd wedi cael eu haddysgu ac sy'n ymarfer mewn ffordd nad yw'n gwahaniaethu rhwng Cymru a Lloegr. Ni fwriedir newid hyn. Gall y Cynulliad wneud deddfau sy'n gymwys i weithgareddau yng Nghymru ond bydd y rhain yn rhan o gyfraith gyffredinol awdurdodaeth Cymru a Lloegr.

Mae'n anochel y byddai cyfreithwyr sy'n ymarfer yng Nghymru a barnwyr a fyddai'n eistedd yng Nghymru fel arfer yn fwy cyfarwydd â deddfau a fyddai'n gymwys i Gymru yn unig na'u cydweithwyr yn Lloegr ond byddent yn gweithio o fewn un awdurdodaeth unedig o hyd ac, yn ystod achos a oedd yn cael ei wrando yn Lloegr, pe bai'n berthnasol ystyried rhywbeth a wnaed yng Nghymru yr oedd un o Ddeddfau'r Cynulliad yn gymwys iddo, yna byddai'r llys yn cymhwyso'r Ddeddf honno yn union yr un ffordd ag y byddai'n cymhwyso Deddf Seneddol.

Pe bai gan y Cynulliad yr un pŵer cyffredinol i ddeddfu ag sydd gan Senedd yr Alban byddai'r canlyniadau o ran undod awdurdodaeth gyfreithiol Cymru a Lloegr yn sylweddol. Wrth i amser fynd heibio, yn gynyddol gelwid ar y llysoedd i gymhwyso egwyddorion cyfreithiol sylfaenol hollol wahanol a rheolau cyfreithiol i'w cymhwyso'n gyffredinol a oedd yn wahanol yng Nghymru i'r rhai a oedd yn gymwys yn Lloegr. Yn ymarferol, byddai hyn yn golygu bod angen systemau gwahanol o addysg gyfreithiol,

setiau gwahanol o farnwyr a chyfreithwyr a llysoedd gwahanol. Byddai Cymru a Lloegr yn awdurdodaethau cyfreithiol ar wahân.

Er mwyn osgoi'r canlyniad hwn yr ateb symlaf yw dilyn model Deddf yr Alban 1978, gan gyfyngu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad i bynciau penodol.

Y dull gweithredu arall a fyddai, mewn egwyddor, yn cael yr un effaith fyddai trosglwyddo pwerau deddfu i'r Cynulliad ond wedyn cadw egwyddorion cyfreithiol sylfaenol a rheolau cyfreithiol sylfaenol yn ôl ar gyfer Senedd y DU. Barn y Cwnsler Seneddol yw y byddai cadw egwyddorion cyfreithiol sylfaenol a rheolau cyfreithiol sylfaenol yn ôl fel hyn yn broses mor gymhleth ac y byddai ei heffaith mor ansicr fel y byddai'n well o lawer dewis yr opsiwn amgen o gyfyngu cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig i bynciau penodol.

Mae rhesymau, atodol, eraill dros fabwysiadu dull gweithredu Deddf yr Alban 1978 mewn perthynas â Chymru. Yn gyntaf, byddai'r rhestr o bynciau a gadwyd yn ôl a fyddai'n gymwys mewn perthynas â Chymru gryn dipyn yn hirach a mwy cymhleth na'r rhestr yn Deddf yr Alban 1998, am y byddai angen iddi gynnwys pynciau megis cyfiawnder troseddol a'r llysoedd sydd wedi'u datganoli fel arfer mewn perthynas â'r Alban ac nid mewn perthynas â Chymru. Yn ail, mae'r dasg o lunio rhestr o bynciau datganoledig mewn perthynas â Chymru, sy'n adeiladu ar y swyddogaethau gweithredol sydd eisoes wedi'u datganoli i'r Cynulliad, yn un a all ddatblygu o batrwm datganoli presennol Cymru ac, felly, mae'n haws ei chyflawni'n gywir ac yn effeithiol o gymharu â'r dasg o lunio rhestr gynhwysfawr o bynciau nad yw'r Cynllun yn arfer swyddogaethau gweithredol mewn perthynas â nhw."

8. O ddarllen y datganiad hwn â'r ôl-ddoethineb a gafwyd wrth dreulio mwy na 10 mlynedd yn ceisio gwneud i'r system hon weithio rydym yn gwneud y sylwadau canlynol.

9. Fel y nodwyd uchod, mae'n amlwg bod y polisi yn cael ei lywio gan yr hyn sydd wedi digwydd yn flaenorol. Mewn geiriau eraill, derbyniwyd yr egwyddor y dylai fod gan y Cynulliad Cenedlaethol bwerau deddfu llawn ar y sail bod hyn yn gyfyngedig i'r pynciau hynny a oedd eisoes wedi cael eu datganoli. Y bwriad oedd mai dim ond ar bwnc y pwerau a arferai fod gan y Cynulliad Cenedlaethol¹ ar ei ffurf wreiddiol (o dan Deddf Llywodraeth Cymru 1998) fel un corff corfforaethol y byddai cymhwysedd deddfwriaethol y ddeddfwrfa newydd yn seiliedig. Heblaw am greu gweithrediaeth ffurfiol (Llywodraeth Cymru) ni fyddai unrhyw newid cyfansoddiadol ehangach. Ni roddwyd fawr ddim ystyriaeth, os o gwbl, i b'un a oedd hon yn ffordd synhwyrol o greu deddfwrfa newydd. Yn hytrach, roedd y penderfyniad yn seiliedig ar yr agweddau ymarferol ar newid cynyddol a'r cyfaddawd gwleidyddol y daethpwyd iddo bryd hynny.

10. Un o ganlyniadau'r polisi a fabwysiadwyd oedd y byddai ymgais yn cael ei gwneud i ôl-osod deddfwrfa newydd mewn seilwaith cyfreithiol a oedd y bodoli eisoes (awdurdodaeth gyfreithiol gyfun Cymru a Lloegr) yn hytrach nag ystyried pa seilwaith cyfreithiol oedd ei angen i ddarparu ar gyfer creu deddfwrfa newydd. Felly, mewn termau cyfansoddiadol, byddai'r gynffon yn siglo'r ci. Roedd bodolaeth yr awdurdodaeth gyfun hefyd yn un o'r rhesymau a roddwyd inni pam nad oedd datganoli materion yn ymwneud â chyfiawnder wedi cael ei ystyried, er gwaethaf y synergeddau amlwg rhwng cyfiawnder a'r pwerau a fyddai'n cael eu datganoli.

11. Mae'r ffordd y bwriadwyd i'r ddeddfwrfa newydd gyd-fynd â'r seilwaith cyfreithiol a chyfansoddiadol ehangach yn haeddu cael ei hystyried ymhellach. Yn hyn o beth, gwelsom ddatblygiad cyfansoddiadol

na welwyd mo'i debyg o'r blaen ar ffurf ail ddeddfwrfa a fyddai'n gwneud deddfau gwahanol ar yr un pynciau â Senedd y DU, o fewn yr un awdurdodaeth. Yr ateb a gynigiwyd i'r broblem oedd na chaniateid i "egwyddorion cyfreithiol sylfaenol" a "rheolau cyfreithiol sylfaenol" gael eu newid, a fyddai'n cadw (mae'n rhaid tybio) yr unffurfiaeth gyfreithiol sydd ei hangen i gynnal awdurdodaeth gyfreithiol gyfun. Yn hyn o beth, mae'n bwysig ystyried y ffaith bod y ffocws yn 2005 i raddau helaeth ar Ran 3 o'r hyn a fyddai'n ffurfio Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Dyma system y "Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol (LCO)"² (a gâi ei dirmygu yn ddiweddarach) lle y bwriadwyd rhoi cymhwysedd cyfyngedig iawn i wneud deddfau sylfaenol fesul tipyn i'r Cynulliad Cenedlaethol. Felly, yn ystod y cyfnod hwn, y bwriad oedd y câi gweithredoedd y Cynulliad eu monitro'n ofalus gan Lywodraeth a Senedd y DU, ac y gellid cyfyngu arnynt. Mewn gwirionedd, byddai angen cael caniatâd penodol cyn y gellid gwneud unrhyw newid i ddeddfau sylfaenol.

12. Nid oedd newid i Ran 4 o'r Ddeddf – lle y byddai gan y Cynulliad Cenedlaethol lawer mwy o ryddid i ddeddfu – yn rhywbeth y bwriadwyd iddo ddigwydd "yn fuan"³. Fel roeddem yn ei deall, datblygwyd yr Atodlen (Atodlen 7) i'r cymhwysedd deddfwriaethol a fyddai gan y Cynulliad yn dilyn refferendwm llwyddiannus yn hwyr yn natblygiad y Bil ac fe'i lluniwyd yn bennaf at ddibenion enghreifftiol. Er ei bod yn amlwg o gynnwys yr Atodlen nad oedd y goblygiadau wedi'u hystyried yn llawn, roedd y ffaith y byddai cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei nodi drwy gyfeirio at "bynciau penodol" yn cael ei hystyried yn ddigonol, fe ymddengys, i gynnal cyfanrwydd yr awdurdodaeth gyfun⁴.

¹ Deddf Llywodraeth Cymru 1998, c.38

² Gorchymynion Cymhwysedd Deddfwriaethol, a wnaed o dan adran 95 o Deddf Llywodraeth Cymru 2006.

³ Barn a fynegwyd gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru, y Gwir. Anrh. Peter Hain AS, i Bwyllgor Dethol Ty'r Arglwyddi ar y cyfansoddiad.

⁴ Byddai mabwysiadu model cadw pwerau wedi golygu cadw'r egwyddorion cyfreithiol sylfaenol a'r rheolau cyfreithiol sylfaenol yn ôl – ac mae'n werth nodi bod y Cwnsler Seneddol wedi dweud y byddai cadw pwerau yn ôl fel hyn yn broses mor gymhleth ac y byddai ei heffaith mor ansicr fel y byddai'n well o lawer dewis yr opsiwn amgen o gyfyngu cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig i bynciau penodol. Ymddengys fod y cyngor hwn wedi cael ei anghofio neu ei ddiystyru 10 mlynedd yn ddiweddarach pan geisiodd Bil Cymru drafft fabwysiadu model cadw pwerau heb unrhyw newid sylweddol i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

13. Roedd hyn yn anghywir. Daeth yn amlwg yn fuan, er bod cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol yn gymharol gyfyngedig, nad oedd honni na allai gynnwys newid i egwyddorion cyfreithiol sylfaenol na rheolau cyfreithiol sylfaenol yn gredadwy. Fel y nodwyd gan yr Athro Dan Wincott o Brifysgol Caerdydd ac Emyr Lewis, Uwch Bartner yng nghwmni Blake Morgan, mewn tystiolaeth i Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol⁵:

“Mae’r dystiolaeth yn awgrymu, ar adeg ei ddrafftio, fod llunwyr Deddf Llywodraeth Cymru 2006, yn ogystal â llawer o sylwebyddion, yn disgwyl i Ran 3 barhau mewn grym am gryn dipyn o amser. Gellid ystyried bod y Nodiadau Esboniadol yn cyfeirio at y systemau trosglwyddo cymhwysedd a deddfu gwreiddiol iawn, y gellir dadlau eu bod yn idiosyncratig, a grëwyd i Gymru o dan Ran 3 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (o leiaf yn ystod blynyddoedd cynnar Atodlen 5), ond gellid ystyried eu bod ychydig yn llai darbwyllol mewn perthynas â Rhan 4. (At hynny, mae’n debyg fod rhai o’r sylwadau a wnaed ar fater yr “awdurdodaeth” rhwng 2006 a 2011 (ac yn benodol y refferendwm ar newid o Ran 3 i Ran 4) yn tybio y byddai Rhan 3 yn parhau mewn grym am ychydig mwy o amser nag a wnaeth...)

Derbynnir yn gyffredinol fod y gyfraith sy’n gymwys yng Nghymru eisoes yn wahanol i’r gyfraith sy’n gymwys yn Lloegr, ac mae’r holl arwyddion yn awgrymu y bydd y gwahaniaethau yn cynyddu. Os yw ein dadansoddiad uchod yn gywir, efallai fod mwy o le i gyfraith Cymru a chyfraith Lloegr ymwahanu nag a ragwelwyd gan lunwyr Deddf 2006. Nid yw mabwysiadu model rhoi pwerau, yn hytrach na model cadw pwerau yn ôl, yn ei gwneud yn llai tebygol y bydd corff o gyfreithiau yn datblygu yng Nghymru sy’n wahanol iawn i’r gyfraith sy’n gymwys yn Lloegr.”

14. Cadarnhawyd y ffaith bod cryn le i gyfraith Cymru a chyfraith Lloegr ymwahanu (a mwy o le nag a ragwelwyd efallai) gan y Goruchaf Lys yn yr atgyfeiriad ar Fil y Sector Amaethyddol (Cymru)⁶. Nododd yn glir, i’r graddau bod darpariaeth yn un o Ddeddfau’r Cynulliad yn ymwneud “yn deg ac yn realistig” ag un o’r pynciau, ei bod o fewn cymhwysedd y Cynulliad. Daeth y llys i’r casgliad canlynol ynghylch cyflwyniad y Twrnai Cyffredinol i’r gwrthwyneb:

“Nid yn unig na ellir...ei ganiatáu mewn egwyddor, ond...yn ymarferol byddai’n cyfyngu ar bwerau’r Cynulliad i ddeddfu ar bynciau y bwriadwyd iddynt gael eu datganoli iddo”.

Problemau o ran gweithredu Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru o 2011 ymlaen

15. Fel y crybwyllwyd uchod, roedd y system o ddatganoli a fabwysiadwyd o dan Ran 3 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 wedi bod yn hynod o gymhleth ac aneffeithiol. Fodd bynnag, buan y chwalwyd gobeithion y byddai symud o Ran 3 i Ran 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn datrys pob un o’r problemau hyn. Cyfeiriwyd y Bil cyntaf a basiwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol at y Goruchaf Lys ac fe’i dilynwyd gan ddau arall. Roedd cryn ddryswch ynghylch yr hyn a oedd wedi’i ddatganoli a’r hyn nad oedd wedi’i datganoli, weithiau hyd yn oed ymhlith cyfreithwyr y llywodraeth a oedd yn gyfrifol am roi cyngor i Weinidogion yn Llundain a Chaerdydd.

16. Yn ogystal â’r cymhlethdod, amharwyd ar y broses o ddeddfu dros Gymru hefyd gan y nifer gyfyngedig o bynciau a ddatganolwyd. Er bod y newid yn y gyfraith a oedd yn bosibl mewn perthynas â phob pwnc (ac o ganlyniad i’r newid hwnnw) yn sylweddol, achosodd y nifer gymharol fach o bynciau a ddatganolwyd broblemau. Mewn geiriau eraill, gallai maint (neu effaith) newid yn y gyfraith fod

⁵ Tystiolaeth i Ymchwiliad y Pwyllgor i’r posibilrwydd o sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru. Gwahoddir y Comisiwn i ystyried tystiolaeth arall a gyflwynwyd i’r Pwyllgor a’i adroddiad dyddiedig mis Rhagfyr 2012 hefyd.

⁶ [2014] UKSC 43

yn sylweddol, ond yn aml gallai fod yn gyfyngedig ei gwmpas. Er enghraifft, gallai'r Cynulliad Cenedlaethol wneud newidiadau mawr i'r gyfraith ar landlordiaid preswyl a thenantiaid (a gwnaeth hynny), tra byddai Llywodraeth y DU yn gwrthwynebu darpariaethau yn galluogi'r heddlu i eistedd ar fyrddau gwasanaethau cyhoeddus er gwaethaf y rôl allweddol y maent yn ei chwarae ar fyrddau o'r fath ar yr un pryd⁷. Yn yr un modd, roedd cyfyngiadau sylweddol ar yr hyn y gellid ei wneud mewn deddfwriaeth i atal trais yn erbyn menywod, cam-drin domestig a thrais rhywiol⁸. Wrth ddeddfu dim ond mewn perthynas â gwasanaethau atal a oedd yn cael eu darparu gan gyrrff datganoledig (awdurdodau lleol a byrddau gwasanaethau iechyd lleol) y gellid gwneud darpariaeth ac nid mewn perthynas â'r heddlu. Er ei bod yn ceisio mynd i'r afael â'r un broblem, roedd materion a oedd yn ymwneud â chymhwysedd yn golygu nad oedd integreiddio'r polisi newydd mewn strategaethau atal statudol presennol yn opsiwn. Mae hyn yn arwain at ymdrech dameidiog i fynd i'r afael â phroblem gymdeithasol hynod bwysig, lle y gall bywydau fod mewn perygl.

17. Hefyd, roedd cwestiynau anodd yr oedd angen rhoi sylw iddynt yn rheolaidd cyn dechrau ar brosiectau deddfwriaethol. A oes a wnelo cydsyniad i roi organau ag iechyd neu gyfraith trosedd, neu a yw'n fater moesegol sy'n ymwneud â hawliau'r ymadawedig ar ôl iddo farw hyd yn oed? A oes a wnelo gosod isafswm pris ar gyfer alcohol ag iechyd, trwyddedu neu hyd yn oed ymddygiad gwrthgymdeithasol. A oes a wnelo pennu isafswm cyflog ar gyfer gweithwyr amaethyddol ag amaethyddiaeth neu gyflogaeth? Wrth ateb cwestiynau o'r fath un o'r problemau a ddaeth i'r amlwg oedd y gallai'r hyn nad oedd wedi'i ddatganoli neu, mewn geiriau eraill, y pynciau 'tawel' hynny, fel y'u gelwir, nad oeddent wedi'u hysgrifennu i lawr o dan fodel rhoi pwerau, ddylanwadu, o bosibl, ar y broses o benderfynu p'un a oedd pwnc wedi'i ddatganoli ai peidio.

18. Felly, yn fuan iawn roedd Rhan 4 o Deddf Llywodraeth Cymru 2006, ac Atodlen 7 i'r ddeddf honno, yn destun cryn dipyn o feirniadaeth. Dywedwyd yn gyffredinol mai'r broblem oedd y "model rhoi pwerau" ar gyfer datganoli pŵer ac, o ganlyniad, hyrwyddwyd "model cadw pwerau yn ôl" fel yr ateb. Fodd bynnag, wrth alw am "fodel cadw pwerau yn ôl", nid oedd bob amser yn glir beth roedd hyn yn ei olygu. I Lywodraeth Cymru, roedd y model cadw pwerau yn ôl yn golygu rhywbeth tebyg i'r system o bŵer sydd wedi gweithio'n llwyddiannus yn yr Alban. Roedd yn fodd o gyfeirio, mewn llaw fer, at ehangu a symleiddio'r system ddatganoledig o lywodraethu. Fodd bynnag, roedd eraill fel petaent yn credu bod model cadw pwerau yn ôl yn well yn ei rinwedd ei hun ac y byddai adlewyrchiad o'r model rhoi pwerau yn ddo'i hun yn dileu cymhlethdod a dryswch. Dywedwyd mai un o'r rhesymau dros hyn oedd y byddai model cadw pwerau yn ôl yn cynnwys rhestru'r pynciau 'tawel' a allai beri dryswch yn aml (er y byddai pynciau gwahanol eraill yn dod yn bynciau 'tawel' yn y dyfodol pe bai'r model cadw pwerau yn ôl ond yn adlewyrchu'r model rhoi pwerau). Yn y pen draw datblygodd y model cadw pwerau yn rhywbeth y gallai bron pob parti â diddordeb gytuno arno, fe ymddengys. Ond y broblem sylfaenol yw nad oeddent yn cytuno ar yr un peth.

19. Mae cyngor y Cwnsler Seneddol ar y mater hwn, y cyfeirir ato yn y memorandwm ar y cyd a gyhoeddwyd yn 2005, yn glir iawn. Mabwysiadwyd y model rhoi pwerau gan fod llai o bwerau wedi'u datganoli i Gymru, a oedd yn golygu bod ysgrifennu i lawr yr hyn a oedd wedi'i ddatganoli yn dasg fyrrach a symlach nag ysgrifennu i lawr yr hyn nad oedd wedi'i ddatganoli. Mae hefyd yn glir, a diystyru unrhyw werth symbolaidd sy'n deillio o gymhariaeth â'r sefyllfa mewn gwledydd eraill, nad oedd y model a fabwysiadwyd ond yn dechneg ddrafftio ddeddfwriaethol. Dyma oedd y dull o dynnu'r llinell rhwng yr hyn a oedd wedi'i ddatganoli a'r hyn nad oedd wedi'i ddatganoli.

⁷ Crëwyd Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus gan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 i ddisodli'r byrddau gwasanaethau lleol anstatudol, yr oedd llawer ohonynt yn cael eu cadeirio gan yr heddlu.

⁸ Gweler Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015.

20. Fodd bynnag, yr hyn sy'n bwysig yw nid sut y caiff y llinell ei thynnu ond ble y caiff ei thynnu.

21. Er nad yw pob pwnc yn gyfartal o ran maint a phwysigrwydd, amcangyfrifwn fod 21 o bynciau wedi'u datganoli i Gymru o dan Atodlen 7, o gymharu â thua 58 o bynciau a ddatganolwyd ar yr un pryd i'r Alban ac 83 i Ogledd Iwerddon. Er nad yw'r gymhariaeth yn hollol glir am fod llawer o'r meysydd pwnc mwy o faint wedi'u cynnwys yn yr 21 o bynciau a ddatganolwyd i Gymru, mae'r gwahaniaeth yn amlwg.

22. Roedd nifer fawr o ganlyniadau i hyn. Roedd y nifer gyfyngedig o bynciau a ddatganolwyd yn golygu bod y system yn fwy cymhleth a dryslyd. Prin yw'r bobl yng Nghymru sydd â dealltwriaeth dda o'r hyn y mae'r sefydliadau datganoledig yn gyfrifol amdano. Mewn gwirionedd, mae llawer o bobl nad ydynt yn deall y gwahaniaeth rhwng y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru ac a fydd yn beirniadu neu'n canmol y cyntaf am weithredoedd yr olaf. Mae'n anodd dychmygu Senedd a Llywodraeth y DU yn cael eu cymysgu fel hyn yn rheolaidd. Mae hyn oll yn tanseilio atebolrwydd democrataidd.

23. O safbwynt mwy ymarferol, mae nifer gyfyngedig y pynciau a ddatganolwyd yn cael effaith sylweddol ar y gwaith o lunio polisiâu a'r hyn y gellir ei gynnwys yn y gyfraith. Mae llinell fypwyl wedi'i thynnu rhwng yr hyn y gellir deddfu ar ei gyfer a'r hyn na ellir deddfu ar ei gyfer. Unwaith eto, mae'n ddefnyddiol cymharu'r sefyllfa yng Nghymru â gwledydd eraill. Fel y nodwyd uchod, mae llawer llai o bynciau wedi'u datganoli i Gymru o gymharu â'r Alban a Gogledd Iwerddon, ond nid yw hyn yn gyfyngedig i'r DU. Nid ydym yn ymwybodol o unrhyw system ddatganoledig ym myd y gyfraith gyffredin sydd mor gyfyngedig. Mewn awdurdodaethau eraill mae'r holl faterion "domestig", neu'r rhan fwyaf

ohonynt, wedi cael eu datganoli, sy'n cynnwys pob gwasanaeth cyhoeddus a materion eraill nad yw'n hanfodol eu rheoleiddio na'u goruchwyllo'n ganolog. Boed yn fwriadol, neu drwy ddefod ac arfer dros amser, mae egwyddor sybsidiaredd yn gymwys. Felly, fel enghreifftiau, nid oes unrhyw resymau pam mae angen rheoli'r heddlu, ymddygiad gwrthgymdeithasol, trwyddedu alcohol neu gyfiawnder troseddol a materion cysylltiedig yn ganolog – felly nid ydynt yn cael eu rheoli'n ganolog. O ganlyniad, mae'n glir beth mae llywodraethau datganoledig eraill yn gyfrifol amdano a gallant ddatblygu polisiâu a deddfau cydgysylltiedig cydlynol a chynhwysfawr er mwyn mynd i'r afael â'r problemau y maent yn eu hwynebu. Fel arfer, nid ydynt wedi'u cyfyngu gan gymhlethdod ac anallu i reoli llawer o'r dulliau sydd eu hangen i ddarparu gwasanaeth cyhoeddus a fydd yn gwella bywydau pobl.

24. Mewn awdurdodaethau eraill, mae'r llinell rhwng yr hyn sydd wedi'i ddatganoli a'r hyn nad yw wedi'i ddatganoli yn cael ei thynnu mewn ffordd sy'n sicrhau mai anaml y torrir ar draws meysydd pwnc cydgysylltiedig. Golyga hyn ei bod yn cael ei thynnu mewn ffordd sy'n rhoi pwerau cydlynol i sefydliadau ar y naill ochr a'r llall i'r llinell, y gallant eu harfer fel arfer heb droi at y llall. Ac mae hyn yn ei dro hefyd yn arwain at gydberthnasau rhynglywodraethol mwy cyfeillgar⁹.

25. Hyd y gŵyr Llywodraeth Cymru, mae gan bob deddfwrfa 'datganoledig' ym myd y gyfraith gyffredin awdurdodaeth gyfreithiol gysylltiedig¹⁰, ac mae gan bob deddfwrfa ddatganoledig ym myd y gyfraith gyffredin y pŵer i deddfu ar grŵp cydlynol o bwerau "domestig". Mae enghreifftiau a ddewiswyd ar hap yn cynnwys Mecsico Newydd (UDA), Brunswick Newydd (Canada), Nagaland (India) a'r Diriogaeth Ogleddol yn Awstralia (yr unig

⁹ Mae'n anodd iawn cynnal cydberthnasau rhynglywodraethol da lle mae angen i ddwy lywodraeth arfer swyddogaethau gwahanol yn gytûn er mwyn cyflawni nod a rennir, yn enwedig lle mae pleidiau gwleidyddol gwahanol yn ffurfio'r llywodraethau. Fel arfer, mae prosesau cyflawni effeithiol yn gofyn am ymreolaeth o ran gwneud penderfyniadau nid cyd-ddibyniaeth.

¹⁰ Fel y nodwyd gan yr Arglwyddes Hale (yn 2015) "Gwnaed y pwynt mai anaml y ceir taleithiau neu diriogaethau o fewn gwladwriaethau mwy o faint sydd â'u deddfwrfeydd eu hunain ond nas oes ganddynt eu systemau cyfiawnder eu hunain."

feini prawf dewis a ddefnyddiwyd ar gyfer y rhestr hon oedd bod eu henw Saesneg yn dechrau ag 'N' a bod eu poblogaeth ym mhob achos yn llai na phoblogaeth Cymru). Yn wir, o'i chymharu â gwledydd eraill ni fyddai awdurdodaeth gyfreithiol Cymru yn fach. Mae gan Ogledd Iwerddon boblogaeth o 1.7m, sy'n llai na phoblogaeth Cymru, sef 3.1m. Ymhellach i ffwrdd, pe bai Cymru yn dalaith Americanaidd, o'r 51 o awdurdodaethau cyfreithiol yn yr UD, byddai poblogaeth 20 ohonynt yn llai na phoblogaeth Cymru. Rhwng Awstralia a Chanada, y mae eu poblogaeth gyfunol yn llai na phoblogaeth y DU, mae 20 o awdurdodaethau cyfreithiol ac ym mhob gwlad mae mwy na hanner yr awdurdodaethau yn gwasanaethu poblogaethau sy'n llai na phoblogaeth Cymru (ac mewn rhai achosion maent yn llai na phoblogaeth Caerdydd). Ceir 29 o ddeddfwrfeydd taleithiol (ac, felly, awdurdodaethau yn India a, hyd yn oed yno, yng ngwlad fwyaf poblog ond un y byd, mae naw ohonynt yn gwasanaethu poblogaethau sy'n llai na Chymru¹¹).

26. Ymatebodd Llywodraeth y DU i'r galwadau am setliad datganoli newydd drwy sefydlu Comisiwn "Silk" ar Ddatganoli yng Nghymru ac, yn y pen draw, cytunodd i greu model "cadw pwerau yn ôl" heb ei ddiffinio. Roedd y rhan fwyaf o bobl yn ystyried bod hyn yn gam ymlaen ar gyfer datganoli a oedd yn gyson â pholau piniwn sydd erbyn hyn yn dod i'r casgliad, yn rheolaidd, fod mwyafrif sylweddol o bobl Cymru o blaid rhagor o ddatganoli¹². Er enghraifft, dangosodd pŵl piniwn Comisiwn Silk o bobl yng Nghymru fod 63% o blaid rhoi'r cyfrifoldeb am blismona yng Nghymru i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru – ac, yn anghredadwy braidd, fod 48% yn credu bod plismona eisoes wedi'i ddatganoli i Gymru. Yn yr un modd, daeth pŵl gan ICM/BBC yn 2014 i'r casgliad bod 60% naill ai

"yn gryf o blaid" neu "o blaid" datganoli cyfiawnder gyda dim ond 28% yn gwrthwynebu ei ddatganoli.

27. Fodd bynnag, roedd Llywodraeth y DU yn gweld pethau'n wahanol. Roedd fel pe bai'n ystyried bod newid i fodel pwerau cadw yn ôl yn gyfle i wrthdroi'r broses ddatganoli neu, o leiaf, osod ei dehongliad cyfyngedig ei hun o ran pa bwerau y credai fod Senedd y DU wedi'u rhoi'n flaenorol, yn hytrach na ffordd o ddatrys problemau nad ymdriniwyd â nhw yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 yn briodol. Yn benodol, roedd am ddiogelu'r nifer fawr o faterion ac awdurdodau a gadwyd yn ôl rhag unrhyw ymyrraeth gan y Cynulliad Cenedlaethol neu Lywodraeth Cymru. Fodd bynnag, roedd hyn yn anymarferol o ystyried ehangder yr hyn a oedd wedi'i gadw'n ôl. Ar ôl tynnu'r llinell lle roedd, amharodd yr ymgais i glustnodi materion a chyrrff a gadwyd yn ôl yn sylweddol ar y materion hynny yr oedd yn amlwg eu bod wedi'u datganoli. Mae hyn yn arbennig o wir mewn perthynas â phlismona a chyfiawnder – sy'n adnoddau hanfodol ar gyfer gorfodi deddfau datganoledig a sicrhau eu bod yn effeithiol. Cadarnhawyd hyn gan Fil Cymru Drafft, a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2015, a amlygodd, yn anfwriadol, y problemau sy'n gysylltiedig â setliad datganoli Cymru.

Bil Cymru Drafft (2015)

28. Cyhoeddodd Llywodraeth y DU Fil Cymru Drafft gyda chryn sbloet. Dywedwyd ei fod yn Fil Drafft a fyddai'n setlo mater datganoli yng Nghymru am genhedlaeth neu fwy. Yng ngeiriau'r Ysgrifennydd Gwladol ar y pryd, y Gwir Anrh. Stephen Crabb AS, ni fyddai rhagor o "anawsterau a thindroi" ac roedd yn bryd "taro'r hoelen ar ei phen o safbwynt datganoli".

¹¹Ystyrir y materion hyn, ac eraill, yn fanylach mewn araith a roddwyd gan y cyn-Gwnsler Cyffredinol, Theodore Huckle CF, i'r Sefydliad Uwchegyrdiau Cyfreithiol (Prifysgol Llundain) y gellir ei darllen yn Atodiad 1.

¹² No text for this footnote?????

29. Fodd bynnag, daeth yn amlwg yn fuan, yn hytrach na setlo materion am flynyddoedd i ddod, fod y Bil yn cynrychioli sawl cam yn ôl.

30. Nododd y dull a ddefnyddiwyd i fynd i'r afael â'r problemau a oedd yn gysylltiedig â setliad datganoli Cymru yn glir beth yn union oedd rhai o'r problemau, ond heb eu datrys yn briodol. Yng ngeiriau grŵp o arbenigwyr nodedig a gynullwyd gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru:

“Nid yw Bil Cymru drafft yn gwneud yr hyn a addawyd. Yn amlach na pheidio, mae amcanion polisi gwych yr Ysgrifennydd Gwladol am setliad datganoli cryfach, cliriach, tecach a chadarnach yn cael eu rhwystro gan ddarpariaeth sy'n llesteirio, sy'n glogyrnaidd, sy'n annheg ac sy'n gyfansoddiadol annoeth. Wrth wraidd yr anhawster y mae'r wasgfa driphlyg ar y sefydliadau datganoledig, sef cyfyngiadau cyffredinol ymwthiol, gorfeddiannu'r gofod deddfwriaethol, a mathau niwlog o feto weithredol. Nid oes raid i bethau fod fel hyn.”¹³

31. Ar ôl ymrwmo i fodol cadw pwerau yn ôl, bu'n rhaid i Lywodraeth y DU fynd i'r afael â'r broblem a nodwyd 10 mlynedd ynghynt, sef y ffaith nad oedd awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig. Roedd y setliad datganoli wedi cyrraedd ffordd yn y ffordd. Roedd Llwybr 1 yn golygu rhannu awdurdodaeth gyfreithiol Cymru a Lloegr yn ddwy a gwneud penderfyniadau – yn ôl eu teilyngdod – ynghylch pa bynciau, gan gynnwys plismona a chyfiawnder, yr oedd bellach yn briodol eu datganoli i Gymru. Roedd Llwybr 2 yn golygu gwneud darpariaeth benodol i gadw'r awdurdodaeth gyfreithiol gyfun ac, o ganlyniad, osod cyfyngiadau i reoli'r broses ymwahanu rhwng cyfraith Cymru a chyfraith neu ei hatal rhag digwydd.

32. Roedd Llwybr 1 yn cyd-fynd â'r penderfyniad i greu deddfwrfa Cymru yn 2007 a chanlyniad refferendwm 2011, lle roedd y mwyafrif helaeth o bobl Cymru wedi cytuno y dylai fod gan y Cynulliad Cenedlaethol “bwerau deddfu llawn”. Roedd Llwybr 1 yn gyfansoddiadol resymegol a chydlynol ac yn cynnig y dull gorau o ddiogelu rheolaeth y gyfraith. Roedd Llwybr 1 yn cyd-fynd â barn y cyhoedd ac ewyllys Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar draws pob plaid. Ac eto, heb roi fawr ddim esboniad os o gwbl¹⁴, dewisodd Llywodraeth y DU yr ail lwybr, a feirniadwyd gan bawb bron.

33. Er gwaethaf y rhethreg a oedd yn gysylltiedig â'r Bil daeth yn amlwg mai bwriad gwirioneddol Llywodraeth y DU oedd cynnal y sefyllfa bresennol, neu'n wir wrthdroi'r broses ddatganoli drwy gynnal y sefyllfa bresennol fel yr oedd, yn ei barn hi, cyn dau benderfyniad unfrydol y Goruchaf Lys a eglurodd gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

34. Er mwyn cynnal y sefyllfa bresennol, roedd yn rhaid cadw'r awdurdodaeth gyfreithiol gyfun. Roedd hyn yn golygu bod angen cyfyngu ar allu'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu. Yn y geiriau a ddefnyddiwyd yn 2005, roedd angen darpariaeth newydd er mwyn sicrhau na ellid newid “egwyddorion cyfreithiol sylfaenol” na “rheolau cyfreithiol sylfaenol”.

35. Ateb Llywodraeth y DU oedd mynnu cadw egwyddorion cyfreithiol sylfaenol a rheolau cyfreithiol sylfaenol yn ôl, sef y broses y dywedwyd wrthi 10 mlynedd ynghynt y byddai “mor gymhleth” ac y byddai ei “heffaith mor ansicr”. Roedd hyn yn cynnwys cyfyngiadau newydd sylweddol ar allu'r Cynulliad Cenedlaethol i addasu cyfraith trosedd a chyfraith breifat er mwyn rhoi lefel gyffredinol o ddiogelwch i system gyfreithiol unedig Cymru a Lloegr, tra'n rhoi rhywfaint o ryddid i'r Cynulliad addasu'r meysydd cyfreithiol.

¹³ <https://sites.cardiff.ac.uk/wgc/files/2016/01/Challenge-and-Opportunity-The-Draft-Wales-Bill-2015.pdf> Challenge and Opportunity: the Draft Wales Bill 2015

¹⁴ Dywedwyd, er enghraifft, gan yr Ysgrifennydd Gwladol fod yr “awdurdodaeth gyfreithiol gyfun wedi ein gwasanaethu'n dda ers 500 o flynyddoedd” – mae hynny'n wir, ond mae hyn yn anwybyddu'r ffaith, am bron y cyfan o'r cyfnod hwnnw, nad oedd deddfwrfa Gymreig ac, felly, nad oedd angen awdurdodaeth gyfreithiol gyfatebol i Gymru, yn enwedig yn ystod y cyfnod pan oedd llys Cymreig ar wahân – sef Llys y Sesiwn Fawr.

36. Roedd y cyfyngiadau hyn yn annerbyniol i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru a chawsant eu beirniadu'n eang gan gymdeithas ddinesig yng Nghymru. Adlewyrchir hyn yng ngeiriau'r grŵp o arbenigwyr nodedig a gynullwyd gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru:

“Mae'r mymryn o ofod deddfwriaethol (‘rhyddid’) a roddir i'r Cynulliad Cenedlaethol, a'r gofod hwnnw wedi'i rwymo gan gyfyngiad cyfreithiol cyffredinol, yn enwedig o ran cyfraith breifat a chyfraith trosedd (‘clo’), yn adlewyrchu barn gul ac annatblygedig, nad yw'n edrych i'r dyfodol, o gyfanrwydd system gyfreithiol Cymru a Lloegr. Mae diffygion sylfaenol yn y dull hwn o ddylunio craidd y model cadw pwerau'n ôl, ac mae'n hunandrechol, pa un a fynegir hynny'n statudol o ran y profion angenrheidrwydd neu fel arall. Mae'n gwahodd anhawster cyfansoddiadol a gwleidyddol oherwydd bod yr awydd tybiedig i amddiffyn pob agwedd ar system gyfreithiol unedig yn esgor ar ddarpariaeth sy'n amharu'n fawr ar allu'r sefydliadau datganoledig i wneud polisi a deddfwriaeth. Mae'n gwahodd anhawster cyfansoddiadol a chyfreithiol oherwydd ei fod yn codi bwganod newydd, ac oherwydd y gofynion lletchwith ar y farnwriaeth.”

37. Roedd goblygiadau'r Bil drafft, pe bai wedi'i basio ar y ffurf honno, yn sylweddol. Pe bai'r system honno wedi bod yn gymwys byddai hyn wedi effeithio ar 25 o'r Mesurau a Deddfau a oedd wedi'u pasio tan hynny, naill ai am y byddai darpariaethau ynddynt wedi bod y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad, yn amodol ar brawf 'rheidrwydd' neu am y byddai angen iddynt gael cysyniad Llywodraeth y DU. Ymhlith y rhain mae Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016 (sydd eisoes wedi ennill llawer o ganmoliaeth), sy'n gwneud newidiadau sylweddol i'r gyfraith ar denantiaethau preswyl. Wrth gwrs, mae'r telerau y mae unigolyn yn rhentu cartref yn unol â nhw yn un o reolau sylfaenol cyfraith breifat sy'n cael

ei newid gan y Ddeddf. Mae'r effaith y byddai cyfyngiadau ar ddiwygio cyfraith breifat yn ei chael ar bwnc fel tai yn sylweddol – gan ei chyfyngu, o bosibl, i weithgareddau cyrff cyhoeddus. Fel y cadarnhawyd gan y Goruchaf Lys wrth ystyried ystyr y gair “amaethyddiaeth”, mae'r pwnc sy'n dod o fewn y diffiniad o'r gair hwnnw yn eang ei gwmpas:

“Y broblem yw penderfynu beth roedd Senedd [y DU] yn ei olygu wrth y pwnc “Amaethyddiaeth” yn y cyd-destun penodol hwn: yn benodol, yng nghyd-destun y pynciau eraill a restrir yn yr atodlen. Bwriedir i bob un ddynodi pwnc sy'n destun gweithgarwch deddfwriaethol. Yn y cyd-destun hwn, mae'n amlwg i ni na fwriadwyd i amaethyddiaeth gyfeirio at drin y pridd neu fagu da byw yn unig, ond y dylid ei deall mewn ystyr ehangach fel term sy'n dynodi'r diwydiant amaeth neu weithgarwch economaidd amaethyddiaeth yn ei holl agweddau, gan gynnwys elfennau busnes ac elfennau cyfansoddiadol eraill y diwydiant hwnnw, gan mai at y pwnc ehangach hwnnw y mae gweithgarwch deddfwriaethol wedi'i anelu”.¹⁵

Deddf Cymru 2017

38. Efallai fod yr hyn a ddigwyddodd nesaf, gyda Deddf Cymru 2017 yn cael ei chyhoeddi a'i phasio yn y pen draw, yn nodweddiadol o hanes datganoli yng Nghymru. Yn ôl rhesymeg Llywodraeth y DU ei hun roedd yn rhaid i'r cyfyngiadau a gynhwyswyd yn y Bil Drafft gael eu cadw neu ni ellid diogelu'r awdurdodaeth gyfreithiol gyfun. Felly, os oedd yn fwriad cadw'r awdurdodaeth gyfun, dylid cadw'r cyfyngiadau hefyd. Serch hynny, dilëwyd y cyfyngiadau yn y pen draw er na wnaed unrhyw newidiadau i'r awdurdodaeth gyfun. Roedd y ffordd yn y ffordd wedi'i hosgoi ac roedd llwybr trol newydd wedi'i greu er mwyn i'r homogenedd ffug hwn rhwng Cymru a Lloegr allu parhau.

¹⁵ Dyfarniad yr Arglwydd Kerr a'r Arglwydd Thomas, paragraff 49 (Bil Sector Amaethyddol (Cymru) – Cyfeiriad gan Dwrnai Cyffredinol Cymru a Lloegr [2014] UKSC 43)

39. Yn fwy cyffredinol, mae Deddf Cymru 2017 wedi ychwanegu cymhlethdod yn hytrach na'i ddileu. Mae'n cynnwys 44 o dudalennau o bwerau sydd wedi'u cadw'n ôl a chyfyngiadau, tra bod Deddf yr Alban (fel y'i deddfwyd), ar y llaw arall, yn cynnwys 20 o dudalennau cyfatebol. Mae'r gwahaniaeth i'w briodoli bron yn llwyr i'r cymhlethdod a achoswyd gan yr awydd i gadw'r awdurdodaeth gyfun a'r dewis polisi i gadw materion yn gysylltiedig â phlisma a chyfiawnder yn ôl. Mewn cyferbyniad hanesyddol, nodwyd y pwerau a oedd wedi'u cadw'n ôl a'r cyfyngiadau ar Seneddau De a Gogledd Iwerddon yn Neddf Llywodraeth Iwerddon 1920 mewn llai na phedair tudalen.

40. At hynny, mae Deddf Cymru yn parhau â'r rhaniad artiffisial rhwng deddfu a gweinyddu a gorfodi'r gyfraith. Ni ddarperir yn briodol ar gyfer y 'swyddogaeth cyfiawnder' hon o hyd. Ac wrth i raddau'r newidiadau yn y gyfraith ddod yn fwy amlwg, bydd hyn yn achosi pryder cynyddol i'r farnwriaeth a'r proffesiynau cyfreithiol yng Nghymru. Efallai mai'r enghraifft amlycaf o hyn yn ymarferol yw Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016. Un peth yw datblygu a phasio Deddf mor bwysig â hon, peth arall yw ei rhoi ar waith a sicrhau ei bod yn gweithredu ac y caiff ei gorfodi'n effeithiol. Mae hyn yn gofyn am newidiadau i weithdrefnau llysoedd, ffurflenni llysoedd, hyfforddiant barnwyr a staff llysoedd a chodi ymwybyddiaeth ymhlith proffesiynau cyfreithiol a'r cyhoedd. Mae hyn oll yn rychwantu'r bwlch rhwng yr hyn sydd wedi'i ddatganoli a'r hyn nad yw wedi'i ddatganoli, rhwng dwy lywodraeth a rhwng y weithrediaeth yn fwy cyffredinol a'r farnwriaeth.

41. Mae'r rhain yn faterion nad ystyriwyd yn llawn yn 2005 ac na ddarparwyd yn briodol ar eu cyfer ers hynny. Mae'r system yn dibynnu'n llwyr ar ewyllys da ac nid yw'n ystyried y tensiynau sy'n codi, yn anochel, rhwng llywodraethau, yn enwedig llywodraethau o liw gwleidyddol gwahanol. Yn bwysicaf oll, mae hwn yn fater sy'n gwanhau

atebolrwydd a democratiaeth. Efallai na fydd modd defnyddio deddf yn effeithiol gan na all pobl gael gafael ar wasanaethau cyfiawnder lleol er mwyn gwneud hynny, neu oherwydd materion systemig yng ngweithrediad y llysoedd sy'n cyfyngu ar effaith y ddeddf. Mewn achosion o'r fath mae'r bwlch rhwng deddfu a sicrhau bod deddfau yn effeithiol i'w weld yn glir iawn – er anfantais pobl Cymru.

Hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru (a Lloegr)

42. Mae'r awdurdodaeth gyfun yn cael effaith negyddol o ran hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru a Lloegr. Un o rolau mwyaf sylfaenol Llywodraeth yw cynnal a hyrwyddo rheolaeth y gyfraith ac, er mwyn gwneud hynny, mae angen sicrhau bod y gyfraith yn hygyrch ac yn ddealladwy. Byddai llyfr statud clir, sicr a hygyrch yn ased economaidd. Byddai'n rhoi fframwaith cyfreithiol sefydlog i'r rhai sydd am wneud busnes. Byddai hyn, yn ei dro, yn helpu i gynyddu buddsoddiad a hybu twf. Byddai'n haws i gyrff yn y sector cyhoeddus a sefydliadau eraill ddeall y cyd-destun cyfreithiol lle maent yn gweithredu a byddai gan lunwyr polisi o fewn y Llywodraeth sail gliriach ar gyfer datblygu syniadau newydd. Byddai'n haws i ddeddfwyr graffu ar ddeddfau, ac yng Nghymru byddai'n gwneud gwahaniaeth enfawr i'r rhai a all fod yn awyddus i ddefnyddio'r gyfraith drwy gyfrwng y Gymraeg.

43. Fodd bynnag, yn gyntaf oll, mae a wnelo hygyrchedd â chyfiawnder cymdeithasol. Mae'n hanfodol sicrhau bod y gyfraith yn hygyrch er mwyn i ddinasyddion allu deall eu hawliau a'u cyfrifoldebau o dan y gyfraith – sydd wedi dod yn fwyfwy pwysig gan fod nifer o doriadau wedi cael eu gwneud i gymorth cyfreithiol a gwasanaethau eraill y bwriedir iddynt roi cyngor i'r rhai y mae angen cymorth neu gynrychiolaeth arnynt.

44. Wrth ystyried hygyrchedd y gyfraith efallai ei bod yn ddefnyddiol dychmygu 'llyfr statud' lle mae

pob deddf i'w chael. Fodd bynnag, yn y DU, nid oes un 'llyfr statud', mewn gwirionedd mae tri – un sy'n cynnwys cyfraith Cymru a Lloegr, un sy'n cynnwys cyfraith yr Alban ac un sy'n cynnwys cyfraith Gogledd Iwerddon.

45. Mae'r awdurdodaeth gyfreithiol gyfun yn golygu mai dim ond un corff ffurfiol o gyfreithiau sydd ar gyfer Cymru a Lloegr, h.y. un 'llyfr statud' sy'n cynnwys holl gyfreithiau Cymru a Lloegr. Mae deddfwriaeth yn y DU wedi'i rhannu, yn gyffredinol, drwy gyfeirio at ei "rhychwant¹⁶", neu'r awdurdodaeth gyfreithiol lle mae'r ddeddfwriaeth yn weithredol. Mae deddf sy'n "rhychwantu'r" Alban yn dod yn rhan o'r gyfraith yn yr Alban ac mae deddf sy'n rhychwantu Gogledd Iwerddon yn dod yn rhan o'r gyfraith yng Ngogledd Iwerddon. Ond ni all Deddf a basiwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol rychwantu Cymru yn unig – yn hytrach, mae'n rhychwantu Cymru a Lloegr oherwydd yr awdurdodaeth gyfun. Yn yr un modd, mae'n rhaid i Ddeddf a basiwyd gan Senedd y DU y bwriedir iddi, dyweder, effeithio ar awdurdodau lleol yn Lloegr yn unig, rychwantu Lloegr a Chymru.

46. Mae bellach y fath beth â "chyfraith Cymru". Gwyddom hyn am iddi gael ei chydabod gan Senedd y DU yn Neddf Cymru 2017. Gwyddom hefyd fod cyfraith sy'n gymwys i Loegr yn unig yn cael ei chydabod fwyfwy, sy'n rhywbeth y tynnwyd sylw ato gan y ddadl ar "bleidleisiau Lloegr ar ddeddfau Lloegr" yn Senedd y DU. Ond nid yw'r cysyniad o gyfraith "Cymru" na chyfraith "Lloegr" yn cyd-fynd â'r trefniadau awdurdodaethol. Un o ddibenion craidd awdurdodaethau cyfreithiol ar wahân yw dynodi, mewn perthynas â thiriogaeth benodol, fod y gyfraith yn wahanol. Yn y diriogaeth honno mae'r gyfraith yn wahanol i'r gyfraith y tu allan i'r diriogaeth, ond o fewn y diriogaeth y mae'r gyfraith hefyd i fod yn homogenaidd. Yn amodol ar amrywiadau lleol cymharol fach, dylai'r gyfraith fod

yr un peth. Mae'r egwyddorion hyn, yn eu tro, yn sail i'r wybodaeth a'r hyfforddiant sydd eu hangen ar y farnwriaeth a'r proffesiynau cyfreithiol, yn ogystal ag addysg myfyrwyr y gyfraith.

47. Ond yng Nghymru a Lloegr ceir tair problem sylfaenol. Y gyntaf yw bod y gyfraith sy'n gymwys i Gymru ar y naill law a'r gyfraith sy'n gymwys i Loegr ar y llaw arall, yn gynyddol wahanol i'w gilydd. Yr ail yw'r ffordd, sy'n aml yn bŵl, y caiff y gwahaniaethau rhwng cyfraith Cymru a chyfraith Lloegr eu mynegi a'u cyfleu. (Ni chynlluniwyd yr awdurdodaeth gyfreithiol gyfun, a'r corff unigol o gyfreithiau a'i dilynodd, i ymdrin â'r ymwahanu hwn rhwng cyfreithiau Cymru a Lloegr¹⁷ – gan na ddylent fod wedi ymwahanu i'r graddau hyn.) A'r drydedd yw'r nifer fawr o ffynonellau a mathau o ddeddfiad y gellid eu disgrifio fel rhai 'Cymreig' (neu o leiaf fel rhai 'datganoledig'). Mae'n bwysig deall yn benodol na fydd y deddfau sy'n gymwys mewn perthynas â Chymru o fewn meysydd datganoledig wedi'u llunio yng Nghymru yn aml. Bydd pob un o'r canlynol yn cynnwys cyfraith sy'n gymwys mewn perthynas â Chymru ac sydd wedi'i datganoli:

- Deddfau a Mesurau'r Cynulliad Cenedlaethol
- Deddfau Senedd y Deyrnas Unedig, mewn perthynas â darpariaethau'r cyfryw ddeddfwriaeth ag y gellir ei deddfu yn un o Ddeddfau'r Cynulliad Cenedlaethol neu ei gwneud mewn is-ddeddfwriaeth gan Lywodraeth Cymru (y mae rhywfaint ohonynt yn gymwys i Gymru yn unig er nad y rhan fwyaf ohonynt)
- Offerynnau statudol y DU mewn perthynas â darpariaethau'r cyfryw ddeddfwriaeth ag y gellir ei deddfu yn un o Ddeddfau'r Cynulliad Cenedlaethol neu ei gwneud mewn is-ddeddfwriaeth gan Weinidogion Cymru
- Offerynnau statudol Cymru (is-ddeddfwriaeth ar ffurf gorchmynion, rheoliadau, rheolau, cynlluniau

¹⁶ Yr ymadrodd 'rhychwantu' yw'r ffordd gonfensiynol o ddweud 'yn ffurfio rhan o gyfraith...'.

¹⁷ Mae'r dull a ddefnyddir i wahaniaethu rhwng Cymru a Lloegr yn seiliedig ar yr un a ddefnyddir ar gyfer mân amrywiadau lleol, er enghraifft lle mae siroedd cyfagos yn Lloegr yn penderfynu rheoleiddio ymdrochi cyhoeddus yn wahanol gan ddefnyddio is-ddeddfau.

ac ati a wneir gan Lywodraeth Cymru ac y mae'n ofynnol, o dan y Deddfau galluogi, ei gwneud drwy ddefnyddio offeryn statudol (ac sydd, felly, yn ddarostyngedig i ofynion cyhoeddi Deddf Offerynnau Statudol 1946))

- is-ddeddfwriaeth arall a wneir gan Weinidogion Cymru, y Prif Weinidog neu'r Cwnsler Cyffredinol.

48. Nodir yn glir bod deddfau sydd wedi cael eu llunio yng Nghymru yn rhai "Cymreig". Byddant wedi cael eu llunio gan y Cynulliad Cenedlaethol neu Weinidogion Cymru, ac fel arfer caiff y ffaith eu bod yn "gymwys mewn perthynas â Chymru" ei nodi'n glir. Mae hefyd yn bwysig nodi nad oes angen darpariaeth sy'n esbonio bod y deddfau hyn yn rhychwantu Cymru a Lloegr¹⁸ ac nid yw wedi'i chynnwys. Fodd bynnag, y broblem fawr sy'n codi yw na fydd llawer o ddefnyddwyr y gyfraith yn gwybod yn aml fod deddfau gwahanol sy'n gymwys mewn perthynas â Chymru yn bodoli. Er mwyn gwybod bod y gyfraith yn wahanol yng Nghymru mae gofyn bod unigolion yn gwybod am y setliad datganoli cymhleth, yn gallu ymdrin yn arbenigol â'r holl ddeddfwriaeth sydd mewn grym yn y DU ac yn deall pryd y mae deddfau a gaiff eu pasio gan Senedd y DU yn gymwys i Loegr yn unig. Yn awdurdodaeth gyfreithiol Cymru a Lloegr, Lloegr sy'n dominyddu a chaiff Cymru ei hanghofio neu ei hanwybyddu i raddau helaeth¹⁹ – rhywbeth sy'n glir o ystyried gwrslyfrau cyfreithiol, hyfforddiant proffesiynol ac addysg myfyrwyr. Fel y nodwyd gan y grŵp ymgyrchu "Justice for Wales²⁰", *"Ni ddylid diystyru treftadaeth gyfreithiol Lloegr a Chymru. Mae cyfreithwyr yn Lloegr (a Chymru) wedi dod i arfer â'r syniad bod y gyfraith yng Nghymru yr un peth â'r gyfraith yn Lloegr, gyda rhai eithriadau"*.

49. Nid yw mor hawdd i ddeall bod rhai deddfau a basiwyd gan Senedd y DU ar gyfer Lloegr yn unig. Nid ydynt yn cynnwys y gair "Lloegr" yn eu teitlau byr fel y gellid ei ddisgwyl (yn enwedig gan eich bod yn gwybod bod deddfwriaeth gyfatebol yng Nghymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon yn gwneud hynny) ac, yn ddryslyd iawn, byddant yn cynnwys darpariaeth rychwant yn eich hysbysu bod y ddeddf gan sylw "yn rhychwantu Cymru a Lloegr". Efallai na fydd y rhai anwyliadwyr yn edrych ymhellach gan dybio bod y ddeddf yn berthnasol i Gymru a Lloegr. Ond hyd yn oed os byddant yn mynd yn eu blaen, mae angen llygad arbenigol weithiau i ddeall nad deddf sy'n cael effaith ymarferol yng Nghymru mo hon. Yn aml bydd hyn ond yn hysbys o un diffiniad o derm, diffiniad y mae'n bosibl nad oes iddo le amlwg yn y ddogfen hyd yn oed.

50. Efallai fod hyn yn esbonio pam y bu i Gymdeithas Cyfreithwyr Cymru a Lloegr hyrwyddo hyfforddiant mewn perthynas â Deddf Gofal 2014 yn ddiweddar drwy gyfeirio at "y rhaglen bwysicaf i ddiwygio gofal a chymorth ers dros 60 o flynyddoedd... yng Nghymru a Lloegr". Mae Deddf Gofal 2014 yn un o Ddeddfau Senedd y DU. Yn debyg i Ddeddfau eraill nid oes unrhyw beth yn ei theitl i awgrymu y gall ei heffaith fod yn gyfyngedig. Mae ei hadran olaf ond un yn hysbysu'r darllenwr ei bod yn "rhychwantu Cymru a Lloegr yn unig", ond mae hyn yn ddarostyngedig i eithriadau y dywedir eu bod yn rhychwantu'r Alban a Gogledd Iwerddon a darpariaeth a wnaed ynghylch cymhwysu'r Ddeddf at Ynysoedd Scilly. Nid oes unrhyw eithriadau sy'n ymwneud â Chymru. Fodd bynnag, bydd y darllenydd yn gweld – neu'n aml ni fydd yn gweld – y ddarpariaeth hollbwysig ganlynol ar dudalen 2 o'r Ddeddf:

"(4) Ystyr "awdurdod lleol" yw –

¹⁸ Y rheswm dros hyn yw eu bod ond yn rhychwantu Cymru a Lloegr.

¹⁹ Fel y nodwyd gan erthygl olygyddol yn y Statute Law Review (Cyfrol 3 ddyddiedig 2015): "...mae angen dod o hyd i ddull o drefnu llywodraethu cenedlaethol yn gyffredinol, a deddfwriaeth yn benodol, fel mater o frys er mwyn i bob rhan o'r Deyrnas Unedig deimlo ei bod yn cael ei gwerthfawrogi cymaint â'r rhannau eraill a bod ganddi'r un pwerau i benderfynu drosti ei hun."

²⁰ "Casgliad o gyfreithwyr, gan gynnwys cefnogwyr pob un o'r prif bleidiau gwleidyddol yng Nghymru, a siaradwyr Cymraeg a phobl nad ydynt yn siarad Cymraeg, sydd wedi dod at ei gilydd mewn ymgyrch amhleidiol i alw am ailsefydlu awdurdodaeth Gymreig."

- (a) cyngor sir yn Lloegr,
- (b) cyngor dosbarth ardal yn Lloegr lle nad oes unrhyw gyngor sir,
- (c) cyngor bwrdeistref yn Llundain
- (d) Cyngor Cyffredin Dinas Llundain.”

51. Dim ond ar sail y diffiniad hwn o “awdurdod lleol”, a dealltwriaeth o’r effaith y mae’r diffiniad penodol hwnnw yn ei chael ar weddill y Ddeddf, y gall y darlennydd wybod bod y ddeddf hon yn gymwys i Loegr yn unig. Nid yw’n syndod nad oedd Cymdeithas y Cyfreithwyr yn deall hyn, nac ychwaith mai’r ddeddf berthnasol i Gymru yw Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, o ystyried natur gymhleth ein trefniadau – ond mae’n peri pryder mawr serch hynny.

52. Un o’r rhesymau yn unig pam mae’r gyfraith yng Nghymru a Lloegr yn dod yn fwyfwy cymhleth yw’r awdurdodaeth gyfun – mae llawer mwy – ond mae’r ffaith nad yw’n bodoli yn ffurfiol yn gwneud y dasg o geisio dod o hyd i gyfraith Gymreig, a’i deall, yn anodd. Mae bodolaeth awdurdodaeth gyfun ledled Cymru a Lloegr yn arwydd mai’r un yw’r gyfraith ledled y diriogaeth honno – ac mae pob ymdrech i ddynodi gwahaniaethau o fewn y diriogaeth yn mynd yn groes i’r arwydd hwnnw. Mae’n neges gymysg a dryslyd.

Bil Llywodraeth a Chyfreithiau yng Nghymru

53. Mewn ymateb i’r ddadl ar Fil Cymru Drafft a’r Bil wedi’i addasu a gyflwynwyd yn y pen draw, cymerodd Llywodraeth Cymru y cam anarferol o lunio ei bil amgen ei hun. Gwnaed hyn er mwyn dangos bod modd cyflawni’r system y galwyd amdani gan Lywodraeth Cymru, y mwyafrif o gymdeithas ddinesig a phob rhan o’r sbectrwm gwleidyddol yng Nghymru, a sut beth fyddai’r system honno.

54. Wrth ddrafftio’r ‘Bil Llywodraeth a Chyfreithiau yng Nghymru’ amgen hwn (gweler Atodiad 2), yr egwyddorion arweiniol oedd:

- sybsidiaredd: dylai cyfrifoldeb deddfwriaethol a gweinidogol dros faterion yng Nghymru fod yn ddatganoledig oni bai bod rheswm da dros eu cadw ar lefel y DU neu lefel Cymru a Lloegr
- eglurder: mae’r drafft yn nodi’r setliad datganoli mewn ffordd resymegol sy’n haws ei deall i’r lleygwr. Mae’n rhoi’r eglurder a’r sicrwydd sydd eu hangen i leihau’r risg o her gyfreithiol ac yn cydgrynhoi’r deddfwriaeth bresennol mewn un man (fel yr argymhellwyd gan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol
- gan sicrhau ei fod yn setliad parhaol: wrth ddarparu ar gyfer awdurdodaeth ar wahân i Gymru, mae’r drafft yn cydnabod yr ymwahanu yn y gyfraith sy’n ganlyniad naturiol i greu deddfwrfa Gymreig. Wrth ddarparu ar gyfer datganoli cyfiawnder yn yr hirdymor, mae’r Bil yn galluogi setliad datganoli sefydlog, cydlynol, ymarferol a hirdymor yn unol â’r Alban a Gogledd Iwerddon.

55. Ystyrir yr egwyddorion hyn, a’r rhesymeg dros y Bil amgen, ymhellach yn y cyflwyniad sydd wedi’i gynnwys yn Atodiad 3.

56. Yn y Bil (ymhlith materion eraill) ailenwir y Cynulliad Cenedlaethol yn Senedd Cymru; a chadarnheir ei bod hi a Llywodraeth Cymru yn rhannau parhaol o drefniadau cyfansoddiadol y DU. Rhoddir pŵer deddfwriaethol i Senedd Cymru gan fodel cadw pwerau – mae materion a gadwyd yn ôl yn cynnwys y Goron a’r cyfansoddiad, materion tramor, mewnfudo, polisi economaidd a chyllidol, budd-daliadau nawdd cymdeithasol, diogelu defnyddwyr, hawliau a dyletswyddau cyflogaeth a materion eraill sy’n hanfodol i gyfanrwydd, marchnad fewnol a dinasyddiaeth gyffredin y DU. Bydd pwerau mewn perthynas â’r system gyfiawnder (yr heddlu, llysoedd, carchardai, gweinyddu cyfiawnder, cyfraith trosedd a chyfraith teulu) yn “faterion gohiriedig”. Caiff y materion

gohiriedig hyn eu datganoli yn weithredol o 1 Mawrth 2026 (neu'r cyfryw ddyddiad diweddarach ag y gellir ei bennu gyda chytundeb Senedd Cymru a Senedd y DU). Mae awdurdodaeth gyfreithiol bresennol Cymru a Lloegr yn cael ei rhannu'n ddwy awdurdodaeth ar wahân, un ar gyfer pob gwlad. Crëir corff ffurfiol o gyfreithiau i Gymru (a chyfreithiau i Lloegr), ac mae'r uwch lysoedd a'r llysoedd teulu a'r llysoedd sirol yn cael eu rhannu'n llysoedd ar wahân i Gymru a Lloegr (a wasanaethir i ddechrau gan farnwriaeth a gwasanaeth llysoedd cyffredin tan 2026).

57. Er bod materion sy'n ymwneud â chyfiawnder wedi'u gohirio gall Senedd Cymru ddeddfu ar faterion o'r fath cyn 2026 at ddibenion gorfodi darpariaeth nad ydynt wedi'u cadw'n ôl nac wedi'u gohirio, neu fel arall er mwyn eu gweithredu; er mwyn gwneud darpariaeth gysylltiedig neu ganlyniadol ac ati; neu os na fydd Bil sy'n cynnwys darpariaethau mwy sylweddol sy'n ymwneud â materion gohiriedig wedi'i anghymeradwyo gan Senedd y DU.

58. Byddai diffinio'r pynciau hynny sydd i'w cadw'n ôl ar sail egwyddor yn rhoi set gydlynol o gyfrifoldebau i'r sefydliadau datganoledig, yn seiliedig ar weledigaeth Llywodraeth Cymru ar gyfer Cymru yn y DU. Ymhlith y materion y cynigir y dylid eu cadw'n ôl mae'r materion hynny sy'n hanfodol i undod gwleidyddol, economaidd a chymdeithasol y DU. Felly, bydd darpariaethau sy'n cefnogi "marchnad fewnol" y DU, neu'r rhai sy'n ymwneud â hawliau dynol, mewnfudo, amddiffyn a pholisi tramor sy'n sail i'n dinasyddiaeth gyffredin o'r DU, yn faterion a gadwyd yn ôl. Drwy fabwysiadu'r dull egwyddorol hwn o weithredu, llwyddwyd i leihau hyd yr eithaf ar nifer y materion a gedwid yn ôl drwy eu cyfyngu i faterion hanfodol yn unig.

59. Mae'r Bil drafft hefyd yn darparu ar gyfer creu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru ar unwaith, gan wahanu cyfreithiau Lloegr oddi wrth gyfreithiau Cymru. Diben hwn oedd adlewyrchu realiti presennol cyfraith Cymru a oedd yn ymwahanu oddi wrth gyfraith Lloegr – sef canlyniad naturiol y sefyllfa lle mae deddfwrfeydd a llywodraethau ar wahân yng Nghymru a Lloegr. Fodd bynnag, fel cam interim, byddai materion sy'n ymwneud â chyfiawnder yn parhau i gael eu cadw'n ôl dros dro, er mwyn hwyluso'r broses o symud tuag at greu awdurdodaeth gyfreithiol gwbl wahanol yn debyg i'r sefyllfa yn yr Alban.

60. Roedd Llywodraeth Cymru wedi dechrau'r drafodaeth ynghylch yr awdurdodaeth Gymreig gyntaf yn 2011, pan ddaethpwyd i'r casgliad y dylai'r awdurdodaeth ddatblygu'n organig dros amser. Ond nododd yr asesiad manwl o Fil Cymru a'r gwaith o ddatblygu gweledigaeth lawn ar gyfer model cadw pwerau i Gymru yn glir y byddai creu model o'r fath o fewn un awdurdodaeth yn creu cymhlethdod ac ansicrwydd newydd. Byddai sefydlu awdurdodaeth Gymreig 'neilltuol' fel cam cyntaf, yn adlewyrchu realiti'r ymwahanu cynyddol rhwng cyfreithiau Cymru a Lloegr, ond heb newid gweithrediad ymarferol y llysoedd ryw lawer. Byddai'n rhoi lle i Senedd Cymru ddeddfu'n effeithiol, fel y dylai fod gan gorff â chyfrifoldebau am lunio deddfau sylfaenol.

61. O ystyried y corff o gyfreithiau Cymru sydd eisoes yn bodoli, y galwadau gwahanol ar lysoedd yng Nghymru (cyfreithiau gwahanol ac iaith wahanol²¹), y newid i fodel cadw pwerau o ddatganoli, yr angen i wneud trefniadau sy'n diwallu anghenion pobl yng Nghymru yn well a'r gofyniad hanfodol i beidio â chyfyngu ar y ddeddfwrfa

²¹ Mewn perthynas â'r mater hwn ysgrifennodd yr Athro Thomas Watkin (Prif Gwnsler Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru) yn y Statute Law Review, gan gyfeirio at achos lle roedd yn ofynnol i'r llys ystyried y fersiwn Ffrangeg o gytuniad: "Efallai y byddai llawer o farnwyr heddiw yn teimlo eu bod yn wynebu'r un math o her pe baent yn gorfod ymdrin â thestun dwyieithog yn Gymraeg a Saesneg. Fodd bynnag, yn achos deddfwriaeth ddwyieithog yn Gymraeg a Saesneg, ni fydd yr iaith yn iaith estron, yn hytrach bydd yn iaith y mae senedd y Deyrnas Unedig wedi nodi'n benodol fod ganddi statws cyfartal at bob diben mewn perthynas ag unrhyw ddarn o ddeddfwriaeth a ddeddfwyd neu a wnaed yn ddwyieithog, ac yn iaith â "statws swyddogol yng Nghymru", yn ôl cyfraith Cymru a Lloegr. At hynny, pe na allai barnwr mewn sefyllfa o'r fath ddiybennu ar ei wybodaeth ei hun am y ddwy iaith, ond bod angen tystiolaeth arno o ran ystyr geiriau neu ymadroddion yn y naill iaith ond nid yn y llall, mae'n amheus a ellid dweud bod y fersiynau wedi'u trin fel pe bai ganddynt ddilysrwydd cyfartal at ddiben y dehongliad". Bilingual Legislation: Awareness, Ambiguity, and Attitudes (Statute Law Review, Cyfrol 37, Rhifyn 2, 1 Mehefin 2016).

Gymreig, mae creu awdurdodaeth neilltuol i Gymru yn hanfodol.

62. Felly, mae Rhan 5 o'r Bil Drafft yn rhannu awdurdodaeth bresennol Cymru a Lloegr, gan greu dwy awdurdodaeth gyfochrog, sef awdurdodaeth gyfreithiol Cymru ac awdurdodaeth gyfreithiol Lloegr. Câi systemau llysoedd, sy'n amlwg yn wahanol, eu creu ond, i ddechrau, Llywodraeth y DU fyddai'n gyfrifol am weinyddu'r ddwy system o hyd. Hefyd, cedwid barnwriaeth gyffredin i ddechrau i wasanaethu'r ddwy system llysoedd yn gyfnewidiol.

63. Mae cymal 79 o'r Bil Drafft yn gwahanu Uwch-Lysoedd Cymru a Lloegr er mwyn creu Uwch-Lysoedd Cymru ac Uwch-Lysoedd Lloegr. Fel rhan o'r broses hon caiff Llys Apêl Cymru, Uchel Lys Cymru a Llys y Goron Cymru eu creu. Mae'r llys sirol a'r llys teulu hefyd yn cael eu gwahanu gan gymal 80 er mwyn creu llys sirol Cymru a llys teulu Cymru. Caiff Uwch-Lysoedd, llysoedd siriol a llysoedd teulu cyfatebol eu creu ar gyfer Lloegr. Bydd pob llys yn gallu arfer pob un o'r swyddogaethau hynny a oedd yn arferadwy gan y llys cyfatebol cyn i'r darpariaethau ddod i rym. Mae cymal 83 yn darparu ar gyfer trosglwyddo achosion arfaethedig mewn unrhyw lys ar adeg rhannu'r awdurdodaeth i'r llys priodol yn yr awdurdodaeth y mae'r achos yn berthnasol iddi.

64. O dan y bil Drafft, yn rhinwedd cymal 81, câi barnwyr a fyddai wedi cael eu penodi cyn hynny i Llys Apêl neu Uchel Lys Cymru a Lloegr eu penodi i Llys Apêl neu Uchel Lys Lloegr ac, ar yr un pryd, i Llys Apêl neu Uchel Lys Cymru; a byddent yn eistedd yn y llys sy'n briodol i'r achosion ger eu bron. Mae'r ffaith y bydd barnwriaeth gyffredin yn parhau i fodoli yn debygol o sicrhau cysondeb o ran y gyfraith gyffredin ac ecwiti rhwng yr awdurdodaethau. Bydd y Goruchaf Lys yn eistedd ar frig system llysoedd Cymru (ac, ar wahân, Loegr) fel y gwna ar hyn o bryd ar gyfer awdurdodaethau Cymru a Lloegr, Gogledd Iwerddon ac (yn ddarostyngedig i rai terfynau penodol) yr Alban.

Felly, bydd y Goruchaf Lys yn parhau i weithredu fel goruchwylydd cyffredinol hanfodion y gyfraith ac egwyddor gyfreithiol ar gyfer Cymru, Lloegr, Gogledd Iwerddon ac (a chaniatáu ar gyfer gwahaniaethau systemig) yr Alban.

65. Bydd gweithwyr cyfreithiol proffesiynol a all ymarfer yng Nghymru neu Loegr ac o'r ddwy wlad ar hyn o bryd yn gallu parhau i wneud hynny o dan awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru. Gan fod hynny eisoes yn digwydd yng Ngogledd Iwerddon nid oes unrhyw reswm pam na ddylai hynny ddigwydd yng Nghymru. Mae Llywodraeth Cymru yn cynnig y dylai pob ymarferydd cyfreithiol presennol ymgymhwyso'n awtomatig i ymarfer yng Nghymru a Lloegr. Er y byddai angen adolygu hyn yn barhaus wrth i gyfraith Cymru a chyfraith Lloegr ymwahanu ymhellach, dylai hefyd fod yn bosibl i ymarferwyr yn y dyfodol ymgymhwyso'n awtomatig i ymarfer ar draws awdurdodaethau.

66. Canlyniad creu awdurdodaeth gyfreithiol newydd i Gymru yw y bydd deddfwriaeth Senedd Cymru nid yn unig yn gymwys i Gymru ond hefyd yn rhychwantu Cymru yn unig; ni fydd effaith "alldiriogaethol" deddfwriaeth Cymru (y tu allan i Gymru) yn bosibl mwyach. Mae cymal 82 yn darparu i lysoedd Cymru gymhwyso'r gyfraith sy'n rhychwantu Cymru (h.y. cyfraith Cymru), a gwneir darpariaeth gyfatebol i lysoedd Lloegr gymhwyso'r gyfraith sy'n rhychwantu Lloegr (h.y. cyfraith Lloegr). Mae'r gyfraith ei hun yn cael ei rhannu gan gymal 78, fel bod cyfraith Cymru a Lloegr yn dod yn gyfraith Cymru a chyfraith Lloegr.

Goblygiadau creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru

67. Mae'n amlwg bod i'r hyn a gynigir oblygiadau eang eu cwrpas ond mae'n bwysig peidio â gorbwysleisio'r effaith a'i chadw mewn persbectif. Mae'n cynnwys, er enghraifft, creu llysoedd i Gymru, barnwyr i Gymru a chyfreithiau i Gymru – yn ogystal â heddluoedd datganoledig. Fodd bynnag, mae'r llysoedd, y barnwyr, y cyfreithiau a'r swyddogion

heddlu hyn eisoes yn bodoli yng Nghymru. Felly hefyd y rhan fwyaf o'r seilwaith a'r gwasanaethau cymorth cysylltiedig.

68. Yn yr un modd, er ei bod yn amlwg bod angen i ni gael systemau i ymdrin yn briodol â'r ymwahanu rhwng cyfreithiau Cymru a Lloegr sydd eisoes wedi digwydd ac a fydd yn parhau i ddigwydd, bydd llawer o'r gyfraith yn aros yr un peth am genedlaethau i ddod. Mae hyn yn glir o ystyried arferion mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin ledled y byd. Mae dros gant o awdurdodaethau cyfreithiol ar wahân lle y ceir cryn le i'r gyfraith amrywio. Gall amrywiadau godi drwy statud neu o ganlyniad i ddatblygiadau ac ymwahanu o ran y gyfraith gyffredin, yn enwedig ers i rôl Pwyllgor Barnwrol y Cyfrin-Gyngor fynd yn fwy cyfyngedig. Mae'r gyfraith yn yr awdurdodaethau hyn yn wahanol ond gellir gweld eu bod yn seiliedig ar y gyfraith gyffredin o hyd, ac mae'r rhan fwyaf o egwyddorion cyfreithiol sylfaenol yn debyg. Ni fyddai fawr ddim cymhelliand, os o gwbl, i newid meysydd cyfraith gyffredin megis y rhai sy'n ymwneud â chontractau. Gyda nifer gymharol fach o eithriadau, megis cynllun anafiadau damweiniol 'dim bai' Seland Newydd, yr un yw egwyddorion cyfraith gyffredin, fwy neu lai, ledled byd y gyfraith gyffredin.

69. Sut bynnag, mae llawer llai o le i amrywiadau sylweddol yn y DU. Gellir priodoli hyn i rôl y Goruchaf Lys wrth oruchwylio datblygiadau o ran y gyfraith gyffredin a'r ffaith nad yw'r holl bŵer wedi'i ddatganoli. Felly, yn achos Cymru a Lloegr, byddai systemau priodol ar waith i wahaniaethu rhwng cyfraith Cymru ar y naill law a chyfraith Lloegr ar y llaw arall ond, yn ymarferol, bydd yr holl gyfraith nad yw wedi'i datganoli yr un peth, neu bron yr un peth, a bydd y rhan fwyaf o'r gyfraith gyffredin o fewn pynciau datganoledig yn aros yr un peth hefyd. Mae hyn naill ai am na fydd fawr ddim cymhelliand i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu

i newid y gyfraith mewn rhai meysydd (er enghraifft, cyfraith contract) neu am y bydd cyfraith barnwyr yn dilyn yr un llwybr. Mae cyfraith Ewropeaidd hefyd yn cyfyngu ar y cyfleoedd sydd i gyfraith Cymru a chyfraith Lloegr ymwahanu, yn enwedig mewn perthynas â materion sy'n ymwneud â'r "farchnad fewnol" – sy'n aliniad rheoleiddiol a ddylai barhau ar ôl i'r DU ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, ym marn Llywodraeth Cymru.

70. Yn y dyfodol byddai angen gwahaniaethau ffurfiol o fewn y system gyfiawnder, er mwyn penderfynu beth sy'n achos 'Cymreig' a beth sy'n achos 'Seisnig' a ph'un ai'r gyfraith gymwys yw cyfraith Cymru neu gyfraith Lloegr (h.y. dewis fforwm neu wrthdrawiad cyfreithiau mewn achosion sifil, gorfodi dyfarniadau, gwarantau neu orchmynion dros y ffin a dwyn pobl yn Lloegr a gyhuddwyd o droseddau yng Nghymru gerbron y llys ac fel arall). Yn hyn o beth, bydd rheolau sydd eisoes yn gymwys rhwng yr awdurdodaethau tiriogaethol presennol yn y DU (a thu hwnt) yn gymwys rhwng Cymru a Lloegr. Fel y nodwyd gan yr Athro Maher CF o Brifysgol Caeredin, sy'n arbenigo ym maes rheolau cyfraith breifat ryngwladol (sef y dull o ymdrin â gwrthdrawiad cyfreithiau): "*Nid yw'r ateb i'r problemau hyn yn anodd ac, mewn gwirionedd, mae a wnelo ag addasu rheolau sy'n bodoli eisoes sy'n gymwys i wlad bresennol*²² 'Cymru a Lloegr'²³".

71. O ystyried y nodweddion tebyg a fydd i'w cael, yn enwedig ar y dechrau, mae'n debygol hefyd y gellid gwneud mwy i symleiddio'r rheolau yn achos Cymru a Lloegr. Bydd angen ymdrin â materion sy'n ymwneud â'r gyfraith a ddewisir ond mae'n barod angen gwneud hyn yn anffurfiol sut bynnag oherwydd yr ymwahanu sydd eisoes yn digwydd o ran y gyfraith. Unwaith eto, mae hyn yn un o ganlyniadau rhesymegol ac anochel creu deddfwrfa newydd.

²² Mae'r Athro Maher yn cyfeirio at "Gymru a Lloegr" fel 'gwlad' at ddibenion gwrthdrawiadau cyfreithiau. Fodd bynnag, nid yw'r cysyniad o "Gymru a Lloegr" yn bodoli at unrhyw ddiben pwysig arall o fewn y cyfansoddiad.

²³ Tystiolaeth a roddwyd i Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru.

72. Byddai awdurdodaeth i Gymru hefyd yn golygu mai dim ond llysoedd yng Nghymru a fyddai'n penderfynu achosion sy'n ymwneud â Chymru, fel mae achosion yn yr Alban a Gogledd Iwerddon yn cael eu penderfynu gerbron llysoedd y gwledydd hynny. Ym marn Llywodraeth Cymru, mae hyn yn sicr o fod yn beth da. Heddiw, mae'r system llysoedd a rennir gan Gymru a Lloegr yn golygu bod achosion sy'n cynnwys materion sy'n ymwneud â Chymru yn unig yn cael eu penderfynu'n rheolaidd gan lysoedd yn Lloegr a barnwyr heb fawr ddim cysylltiad â Chymru na'r gyfraith ddwyieithog a grëwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol na phrofiad ohonynt. Byddant hefyd yn cynnwys ymarferwyr na fydd ganddynt fawr ddim profiad o Gymru na'i chyfreithiau gwahanol ychwaith. Fel y nodwyd gan Justice for Wales: *"Nid oes yr un diriogaeth â phwerau deddfu sylfaenol mewn unrhyw wlad arall ym myd cyfraith gwlad yn rhannu system llysoedd fel mae Cymru yn rhannu system lysoedd â Lloegr... Ar hyn o bryd, mae llys sy'n eistedd yn Sheffield neu Luton yr un mor gymwys i benderfynu ar ystyr deddfwriaeth Gymreig ag un sy'n eistedd yn Abertawe neu Llangefni."*

73. Ar ôl i'r system gyfiawnder gael ei datganoli'n llwyr, efallai y bydd angen barnwyr arbenigol i gynorthwyo llysoedd Cymru, yn enwedig yn y byrdymor, ond unwaith eto ni ddylai hyn fod yn anodd – mae trefniadau croes-docynnau neu fenthyg eisoes yn gyffredin. Pe bai ganddo'r un barnwyr a allai wrando achosion yn Gymraeg neu Saesneg gallai'r un llys ailgyfansoddi ei hun yn un o lysoedd Lloegr (neu Gymru) pe bai angen a gwrandao achos heb orfod ei anfon i le arall am fod y fforwm anghywir wedi'i ddewis.

74. Gallai awdurdodaeth ar wahân roi mwy o eglurder i'w ymarferwyr. Byddai hefyd yn sicrhau cysondeb rhwng cyfansoddiadau Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon. Fodd bynnag, dim ond os bydd y gwahaniaethau rhwng cyfraith Cymru a chyfraith Lloegr yn glir ac yn hygyrch yn sicrhau rhai o'r manteision hyn. Bydd ymrwymiad Llywodraeth

Cymru i sicrhau bod cyfraith Cymru yn hygyrch, yn enwedig drwy gydgrynhoi a chodeiddio deddfau sy'n bodoli eisoes, yn allweddol i hyn. Mae'n rhaid i ddatganoli pellach gael ei ategu gan well mynediad i gyfiawnder a'r gyfraith ei hun – mae'n rhaid cyflawni'r ymrwymiad i leihau cymhlethdod fel hyn. Mae'r potensial ar gyfer dyblygu costau a chreu dryswch yn sylweddol os na sicrheir bod cyfraith Cymru yn hygyrch. Yn hyn o beth mae Llywodraeth Cymru yn gosod yr agenda ac yn cymryd camau i fynd i'r afael â phroblem sy'n effeithio ar y DU gyfan. Amser a ddengys a fydd eraill yn dilyn.

75. Byddai goblygiadau o ran hawliau ymgymhwysio cyfreithwyr yng Nghymru pe bai'r awdurdodaeth gyfreithiol gyfun yn cael ei rhannu. O dan gynigion Llywodraeth Cymru byddai'r holl ymarferwyr cyfreithiol presennol sy'n gymwys i ymarfer yng Nghymru a Lloegr yn gymwys i ymarfer yng Nghymru ac yn Lloegr. Fel sy'n digwydd mewn gwledydd eraill (er enghraifft mewn perthynas â Gogledd Iwerddon) nid oes unrhyw reswm pam na allai'r egwyddor hon fod yn gymwys i'r rhai sy'n ymgymhwysio yn y dyfodol hefyd.

76. Byddai bodolaeth sefydliadau cyfreithiol newydd neu wedi'u hehangu yng Nghymru yn creu strwythurau gwaith a gyrfa nad ydynt ar gael ar hyn o bryd. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cymru yn ymwybodol bod y cwmnïau cyfreithiol masnachol mwy o faint yng Nghymru yn cael canran gynyddol o'u gwaith a'u refeniw o Loegr a thu hwnt. Mae Llywodraeth Cymru yn cytuno â barn Cydffederasiwn Diwydiant Prydain *"na ddylai datganoli danseilio un o gryfderau mwyaf y DU: sef marchnad fewnol, sengl sy'n ei gwneud yn bosibl i gwmnïau wneud busnes yn unol â set gyffredin o drethi busnes... cyfraith cyflogaeth a busnes a threfniadau rheoleiddio ariannol"*. Fodd bynnag, ni ddylai creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru fod yn rhwystr i'r farchnad hon, o reidwydd, ac ni welwn unrhyw resymau pam na all cwmnïau cyfreithiol mawr yng Nghymru – yn debyg i'r rhai yn yr Alban –

farchnata eu hunain fel cwmnïau sy'n arbenigo yn eu hawdurdodaeth eu hunain, awdurdodaeth Lloegr a thu hwnt.

77. Mae gweledigaeth Llywodraeth Cymru ar gyfer system a sector cyfreithiol Cymru yn un nodedig sy'n rhagweld system gyfiawn ac effeithlon sy'n ateb diben Cymru. Pan fo angen, neu pan fo er budd Cymru, dylid gwneud pethau'n wahanol ac yn well. Fodd bynnag, nid oes angen newid dim ond er mwyn newid. Byddai Cymru yn etifeddu cryfderau awdurdodaeth gyfreithiol Cymru a Lloegr, y dylid eu cadw. Ond nid yw hyn yn golygu na ellir gwneud gwelliannau er mwyn mynd i'r afael ag anawsterau sy'n bodoli eisoes. Dylai awdurdodaeth lai o faint fod yn llai cymhleth ac, felly, gallai fod yn llai costus i'w gweinyddu²⁴. Gallai fod yn fwy effeithlon ac yn rhatach i'w defnyddio. Fel mewn gwledydd eraill ledled y byd, gallai'r partïon mewn contractau ddewis cymhwyso cyfraith Lloegr o hyd a dewis llysoedd Lloegr fel eu fforwm ar gyfer dadlau. Fodd bynnag, dylid anelu at ddatblygu system sydd â chryfderau'r system bresennol ond llai o wendidau. Er enghraifft, yn dilyn y cynnydd diweddar o hyd at 600% mewn ffioedd llysoedd, mae hawlydd sy'n cychwyn achos yng Nghymru neu Loegr i hawlio £150,000 yn gorfod talu ffioedd gwerth £7,500 ymlaen llaw. Mewn cyferbyniad â hyn, mae cychwyn achos yn Llys y Sesiwn yn yr Alban yn costio £202 ni waeth beth fo gwerth yr hawliad. O dan amgylchiadau o'r fath, mae'r nifer fawr o gyfreithwyr yn yr Alban sy'n defnyddio cyfraith Lloegr a llysoedd Lloegr yn debygol o ailfeddwl.

78. Dylai'r system gyfreithiol newydd fod yn agored a dylai gydnabod y nodweddion tebyg a fydd yn parhau i fodoli rhwng cyfraith Cymru a chyfraith Lloegr a'r ffaith y bydd awdurdodaeth gyfreithiol Lloegr yn parhau i fod yn bwysig fel cyfraith a

fforwm ar gyfer datrys anghydfodau y gellir eu dewis. Felly, yn y dyfodol dylid canolbwyntio nid yn unig ar gyfraith Cymru ond hefyd ar gyfraith Lloegr. Addysg â dau ffocws, ymgymhwyso deuil, arbenigedd â dau ffocws a phrofiad deuil. Yn y dyfodol, yn ogystal â meddu ar yr arbenigedd i ymdrin â materion sy'n ymwneud â Chymru a system gyfreithiol Cymru, bydd cyfreithwyr yng Nghymru hefyd yn gallu gweithredu fel cyfreithwyr yn Lloegr a all wasanaethu buddiannau eu cleientiaid ar y ddwy ochr i'r ffin. Wrth gyflawni hyn, o ran addysg a datblygiad proffesiynol yng Nghymru, rhoddir cryn dipyn o sylw i ddeall lle mae'r gyfraith ac arfer yn cyfateb i'w gilydd yng Nghymru a Lloegr a lle maent yn wahanol. Mae'n amlwg y byddai hyn o fudd i gwmnïau cyfreithiol yng Nghymru, y bydd y rhai mwyaf yn eu plith, wrth gwrs, yn parhau i fod yn gwmnïau trawsffiniol sy'n gweithredu'n llwyddiannus ar draws marchnadoedd nid yn unig yn y DU ond hefyd mewn gwledydd eraill. Bydd yn bwysig sicrhau na fydd y newid hwn yn arwain at blwyfoldeb na rhwystrau, sy'n rhywbeth a gydnabyddir gan yr Albanwyr, er enghraifft drwy eu menter "Scottish Legal International" a ddatblygwyd yn ddiweddar²⁵.

79. Nid oes unrhyw reswm pam na ddylai cwmnïau cyfreithiol mawr yng Nghymru – sy'n cyfrannu llawer at economi Cymru – barhau i fod yn llwyddiannus. Ar gyfer cyfreithwyr masnachol yng Nghymru ni fydd fawr ddim newid yn ymarferol. Fel ar hyn o bryd, bydd angen i gyfreithwyr o'r fath fod yn ymwybodol o ddatblygiadau o ran cyfraith Cymru a all fod yn berthnasol i'w cleientiaid (er enghraifft y newidiadau yn y gyfraith ar landlordiaid a thenantiaid preswyl neu gynllunio). Ond, ar y cyfan, ni fydd y meysydd hynny o gyfreithiau y mae'n yn ymwneud â nhw fwyaf yn newid. Bydd cyfraith cwmnïau, cyfraith ansolfedd, cyfraith eiddo deallusol a chyfraith cyflogaeth,

²⁴ Mae systemau tra chanoledig yn llai abl i ymateb i amrywiadau lleol ac nid yw'r potensial ar gyfer sicrhau arbedion maint mewn sefydliadau mwy o faint yn ddiderfyn. Mae deddf adenillion lleihaol yn gymwys gan fod problemau rheoli, cymhlethdod, biwrocratiaeth a chymhelliant staff sy'n lleihau yn achosi aneffeithlonrwydd. Yn hollbwysig hefyd, byddai'r system gyfiawnder gyfan wedi'i hintegreiddio'n llawn â gwasanaethau eraill, sydd eisoes wedi'u datganoli. Byddai hyn yn gwneud y system yn fwy effeithlon ac effeithiol. Ar hyn o bryd mae'r system yn aml yn gamweithredol oherwydd y diffyg integreiddio a achosir gan natur y setliad datganolig.

²⁵ <https://www.lawscot.org.uk/research-and-policy/international-work/scottish-legal-international/>

er enghraifft, yn parhau'n feysydd a gadwyd yn ôl. Felly, yn hyn o beth, yr un fydd cyfraith Cymru a chyfraith Lloegr. Ar y llaw arall, bydd y gyfraith mewn meysydd datganoledig yn parhau i newid yn gyflym, ond bydd cyfreithwyr yng Nghymru mewn sefyllfa unigryw i ddeall y gwahaniaethau a'r effaith ar y rhai sy'n gwneud busnes yng Nghymru. Felly, yn hynny o beth, byddai awdurdodaeth ar wahân yn cynnig cyfle marchnata i gwmnïau yng Nghymru, er enghraifft i roi cyngor arbenigol i fusnesau nad ydynt wedi'u lleoli yng Nghymru fuddsoddi yng Nghymru.

Casgliad

80. Hyd yma bu'r ddadl ynghylch datganoli yn un wleidyddol. Yn y gorffennol bu'n un emosiynol gyda theimladau cryf yn cael eu mynegi ar y ddwy ochr. Ond mae bellach yn amlwg mai datganoli yw ewyllys sefydledig pobl Cymru. Mae'n amlwg bod pobl Cymru am weld Senedd a Llywodraeth gwbl weithredol ac effeithiol sydd â'r nod o weithredu er eu budd pennaf. Felly, dylai'r ddadl wleidyddol ddod i ben a dylai'r ffocws fod yn un ymarferol. Dylid canolbwyntio ar sicrhau bod ein system lywodraethu – trefniadau cyfansoddiadol Cymru – yn addas at y diben. Prin yw'r rhai, os oes yr un o gwbl, a allai ddadlau'n gredadwy bod y system bresennol ateb y disgrifiad hwnnw. Mae'n dal i fod yn anomaledd. Fel y cyfaddefodd Stephen Crabb AS, a ddyfynnwyd uchod, ar ôl i Fil Cymru 2017 gael ei basio: "Nid dyma ddiwedd y stori."

81. Ond mae'n rhaid i'r stori ddod i ben ac mae'n rhaid iddo ddod i ben drwy roi setliad cydlynol, sefydlog a hirbarhaol ar waith. Mae angen ystyried beth sy'n gweithio, beth sy'n gyfansoddiadol ac ymarferol gydlynol a beth sy'n sicrhau bod lle

canolog i reolaeth y gyfraith. Mewn sawl ffordd cwestiynau technegol yw'r rhain y mae angen dealltwriaeth fanwl o brosesau llunio polisïau, y cyfansoddiad a'r gyfraith i'w hateb. Mae ystyried y cwestiwn o'r safbwynt hwnnw yn arwain at ddau ganlyniad rhesymegol yn unig: dim datganoli o gwbl neu ddatganoli sy'n addas at y diben ac sy'n gweithio – mae hynny'n golygu datganoli sy'n gyson â'r hyn sydd ar waith yn yr Alban a Gogledd Iwerddon a gweddill y byd.

82. Felly, mae'n bryd creu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru a chorff ffurfiol o gyfreithiau i Gymru. Mae hefyd yn bryd llunio system lywodraethu newydd yng Nghymru sy'n ymgorffori plismona a chyfiawnder a datblygid llysoedd yng Nghymru. Mae'r newidiadau hyn yn anochel; mater o "pryd" ac nid "os" ydyw, ac mae'n rhaid i'r "pryd" ddigwydd yn fuan Mae'n rhaid i ni yng Nghymru fod â hyder yn ein gallu i roi hyn ar waith ac mae'n rhaid i bawb sydd â buddiant – cyfreithwyr, barnwyr, gwleidyddion ac aelodau eraill o gymdeithas ddinesig, yn ogystal â'r rhai a wasanaethir ganddynt – gydweithio i lunio system a fydd yn gweithio dros Gymru.

83. Mae'n bryd dod â'r ddadl i ben ynglŷn â pha bwerau sydd wedi'u datganoli a chanolbwyntio ein holl ymdrechion ar sut i wneud y defnydd gorau o'r pwerau hynny i wasanaethau pobl Cymru. Nid ydynt yn haeddu dim llai.

Jeremy Miles AC

Y Cwnsler Cyffredinol

5 Gorffennaf 2018