
DARPARU MODEL PWERAU WEDI CADW’N ÔL AR GYFER DATGANOLI I GYMRU

Medi 2015

Manylion cyswllt:

Canolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd
Adeilad y Pierhead
Bae Caerdydd
CF99 1NA

wgc@caerdydd.ac.uk

<http://sites.cardiff.ac.uk/wgc/>

Rhagair

Dyma adroddiad prosiect ar y cyd rhwng Canolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd ac Uned y Cyfansoddiad yn UCL ar fodel pwerau wedi cadw'n ôl ar gyfer datganoli yng Nghymru. Casglwyd timau o arbenigwyr â phrofiad helaeth o ddrafftio deddfwriaethol a datganoli at ei gilydd yng Nghaerdydd a Llundain, ac rydym yn ddiolchgar iawn iddynt am weithio mor gyflym i lunio'r adroddiad hwn. Mae diolch arbennig yn ddyledus i Alan Cogbill (cyn bennaeth y Swyddfa Gymreig) a Syr Stephen Laws (cyn Brif Gwnsler Seneddol) am arwain y prosiect, ac i Alan Trench (Uned y Cyfansoddiad) am ddrafftio'r adroddiad. Y cyfranwyr eraill oedd Ronan Cormacain, Steffan Evans, Robert Hazell, Richard Wyn Jones, Emyr Lewis, Syr Paul Silk ac Alan Whysall. Rydym yn ddiolchgar hefyd i Ysgol y Gyfraith a Gwleidyddiaeth Prifysgol Caerdydd am ei haelioni'n cyllido'r prosiect.

Ein gobaith yn wreiddiol oedd llunio Atodlen ddrafft o bwerau i'w cadw'n ôl, yn debyg i'r rhestr o bwerau a gedwir yn ôl yn San Steffan yn Atodlen 5 Deddf yr Alban 1998. Ond daeth yn amlwg yn fuan y byddai angen mynd i'r afael â set gyfan o faterion sy'n effeithio ar bolisi ac egwyddorion cysniadol cyn drafftio rhestr o bwerau i'w cadw'n ôl ar gyfer Cymru. Wrth ddrafftio, nid oes modd pennu'r polisi sylfaenol ac ni ellir bod yn annibynnol ohono. Byddai drafftio polisi pwerau i'w cadw'n ôl drwy gasglu ohono'r hyn a ddylai fod ar restr o faterion y dylid eu datganoli yn siŵr o fod yn aflwyddiannus. Penderfynwyd y gallem wneud cyfraniad mwy defnyddiol drwy archwilio'r cwestiynau a godir drwy ddefnyddio model pwerau wedi cadw nôl fel sail ar gyfer ffurfio'r polisi. Roedd dau gwestiwn allweddol yn llywio ein gwaith: Beth mae unrhyw setliad newydd yn ceisio ei gyflawni? A beth yw'r gwahanol opsiynau ar gyfer gwneud hynny?

Mae'r adroddiad yn egluro ac yn darlunio'n fanylach y penderfyniadau polisi y bydd angen eu gwneud, a'n gobaith yw y bydd yn cynorthwyo'r penderfyniadau hynny, a'r drafodaeth wleidyddol a chyhoeddus ehangach a fydd yn gorfod digwydd cyn bod modd datblygu model boddhaol ar gyfer cadw pwerau'n ôl.

Yr Athro Richard Wyn Jones	:	Yr Athro Robert Hazell CBE
Cyfarwyddwr	:	Cyfarwyddwr
Canolfan Llywodraethiant Cymru	:	Uned y Cyfansoddiad
Prifysgol Caerdydd	:	University College, Llundain

Cynnwys

CRYNODEB GWEITHREDOL	5
1. BETH YW MODEL 'PWERAU WEDI CADW'N ÔL'?	7
1.1. Pam model pwerau wedi cadw'n ôl?	7
1.2. Y trefniadau presennol	8
1.3. Modelau yr Alban a Gogledd Iwerddon	10
1.4. Model cadw pwerau a phwerau gweithredol datganoledig	10
2. PYNCIAU I'W CADW'N ÔL NEU I YSTYRIED EU CADW'N ÔL	12
2.1. Sut y dylid penderfynu beth i'w gadw'n ôl?	12
2.2. Egwyddorion ar gyfer penderfynu pa swyddogaethau y dylid eu cadw'n ôl.	13
2.3. Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban 1998 fel model?	14
2.4. Meysydd sy'n wahanol i'r Alban	14
2.5. Ystyried y materion y mae Llywodraeth y DG yn cynnig eu cadw'n ôl.	14
2.6. Ystyriaethau ar gyfer dynodi swyddogaethau y dylid eu cadw'n ôl	17
3. CADW CYFRAITH SIFIL A CHYFRAITH TROSEDD YN ÔL	19
4. MODEL PWERAU WEDI CADW'N ÔL AC AWDURDODAETH GYFREITHIOL I GYMRU	24
4.1. A oes modd cael model pwerau wedi cadw'n ôl heb awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru?.	24
4.2. Sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru.	25
4.3. Ymdrin ag effaith deddfwriaeth Cymru yn Lloegr	26
4.4. Ffyrdd eraill o reoleiddio effaith deddfwriaeth Cymru ar wahân i awdurdodaeth gyfreithiol	27
5. DRAFFTIO DEDDFWRIAETH AR GYFER MODEL PWERAU WEDI CADW'N ÔL	29
5.1. Dulliau drafftio: materion i'w cadw'n ôl, eithriadau i'r materion i'w cadw'n ôl, eithriadau i eithriadau	29
5.2. Dulliau drafftio: 'deunydd pwnc ...', 'yn ymdrin â mater, 'yn ymwneud â mater'.	30
5.3. Dulliau drafftio: eithriadau cyffredinol/cyfnewidiol a phenodol	30
6. CASGLIADAU: CYFLENWI MODEL PWERAU WEDI CADW'N ÔL	31
ATODIAD A: Atodlen 2 ('Materion eithriedig') i Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998	33
ATODIAD B: Asesiad o'r rhestr o faterion yr awgryma Llywodraeth y DG eu cadw'n ôl	36

Crynodeb Gweithredol

- Mae'r model o ddatganoli deddfwriaethol yng Nghymru – gyda'r Cynulliad Cenedlaethol ond yn cael deddfu pan fydd pwerau uniongyrchol yn cael ei roi iddo – yn wahanol iawn i'r model yn yr Alban a Gogledd Iwerddon. Nid newid technegol syml yw'r ymrwymiad a wnaed ar ôl proses Dydd Gŵyl Dewi i symud i'r model 'cadw pwerau'n ôl'. Mae'n codi cwestiynau sylfaenol am ddatblygiad datganoli yng Nghymru. (Pennod 1)
- Ni fydd yn bosibl mabwysiadu'r model pwerau wedi cadw'n ôl a chadw pwerau penodol y Cynulliad Cenedlaethol i'r un graddau. Mae angen i'r cwestiwn ynghylch pa feysydd penodol i'w cadw (ac a gaiff eu datganoli drwy eu hepgor) gael ei wreiddio mewn cyfres o egwyddorion ehangach am y ffordd y dylai Teyrnas Gyfunol ddatganoledig weithio.
- Rhaid i'r egwyddorion hynny eu hunain fod yn gysylltiedig â chyd-ddealltwriaeth o'r modd y dylai swyddogaethau gael eu rhannu rhwng y DG a'r haenau datganoledig o lywodraeth. Ni fydd bargaen wleidyddol ad hoc arall a gaiff ei tharo ar sail ystyriaethau byr dymor yn esgor ar setliad sefydlog a pharhaol. (Pennod 3)
- Nid yw rhestr enghreifftiol Llywodraeth y DG o'r materion arfaethedig i'w cadw'n ôl, a geir yn y papur Gorchymyn mis Chwefror *Pwerau at Bwrpas*, yn llwyddo i gyflawni hyn. Mae'n cynnwys llawer o faterion i'w cadw'n ôl nad oes eu tebyg yn yr Alban na Gogledd Iwerddon, ac nid oes unrhyw gyfiawnhad egwyddorol dros y rhestr o bwerau i'w cadw'n ôl. (Pennod 3)
- Bydd yn arbennig o anodd cadw'n ôl y gyfraith a'r weithdrefn sifil neu'r gyfraith a'r weithdrefn droseddol, fel y cynigia Llywodraeth y DG. Trefniadau yw'r rhain ar gyfer cyflawni polisi, nid pynciau ynddynt eu hunain. Rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol gael pwerau i basio deddfwriaeth sy'n effeithio ar y rheini, cyn y gall y ddeddfwriaeth honno fod yn effeithiol. Dyna'r sefyllfa eisoes o dan Ran 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. (Pennod 4)
- Gallai fod modd cadw'n ôl y gyfraith sy'n ymwneud â throseddau penodol, fel llofruddiaeth neu ddwyn. Byddai'n anodd dros ben – os nad yn amhosibl yn ymarferol – i ddrafftio materion i'w cadw'n ôl ym maes y gyfraith sifil na fyddai'n tanseilio effeithiolrwydd y Cynulliad Cenedlaethol. (Pennod 4)
- Bydd deddfwriaeth o'r fath o reidrwydd yn codi cwestiynau ynghylch a fydd hi mewn grym yn Lloegr hefyd. Gellid lliniaru effaith o'r fath pe câi awdurdodaeth gyfreithiol benodol (os nad un ar wahân yn llwyr) ei sefydlu yng Nghymru. (Pennod 5)
- Nid awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru fyddai'r unig ffordd o wneud hyn, ond gallai atebion eraill fod yn gymhleth, ac yn anodd eu rhoi ar waith. (Pennod 5)
- P'un a gaiff awdurdodaeth benodol ei sefydlu yng Nghymru ai peidio, weithiau fe all y bydd angen i ddeddfwriaeth y Cynulliad gael effaith yn Lloegr i fod yn effeithiol. Dyma'r achos eisoes o dan y trefniadau presennol. Gall hyn fod yn wir i ryw raddau, hyd yn oed lle bo'r ddeddfwriaeth yn effeithio ar faterion a gedwir yn ôl. Bydd angen ystyried yn ofalus iawn sut i ymdrin â'r 'goferu' hwn (a allai hefyd fod yn gymwys i'r gwrthwyneb, sef deddfwriaeth Lloegr yn goferu i Gymru) (Pennod 5)

- Mae Deddf yr Alban 1998 yn defnyddio'r model 'pwerau wedi cadw'n ôl', ac mewn sawl ffordd mae'n gysail cyfreithiol deniadol i Gymru hefyd yn y ffordd y mae'n mynd i'r afael â chymhwysedd y ddeddfwrfa ddatganoledig i ddeddfu, a'r ffyrdd o addasu pwerau deddfwriaethol a gweithredol pob haen o lywodraeth. Fodd bynnag, nid yw Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban yn darparu model uniongyrchol oherwydd bod y sefyllfa gyfreithiol a chymeriad datganoli yn wahanol yng Nghymru, ac ni chafodd erioed wedi cael mwy na archwiliad rhannol gan y llysoedd. (Penodau 1 a 5)

1

Beth yw model pwerau wedi cadw'n ôl?

1.1. Pam model pwerau wedi cadw'n ôl?

Mae'r model 'pwerau wedi cadw'n ôl' wedi derbyn cefnogaeth eang ers peth amser gan nifer o gyrff. Yn 2004, dadleuodd Comisiwn Richard dros gynulliad deddfwriaethol gyda phwerau wedi'u cadw'n ôl yn San Steffan.¹ Yn fwy diweddar, cadarnhaodd Comisiwn Silk fodel o'r fath am resymau'n gysylltiedig â'i egwyddorion cyffredinol, yn bennaf i warantu gwell sicrwydd o ran y pwerau deddfu. Byddai hyn yn lleihau'r tebygolrwydd o atgyfeirio deddfwriaeth ddatganoledig at Oruchaf Lys y DG, gan hyrwyddo effeithlonrwydd a gwelliannau o ran atebolrwydd ac ymgysylltu.² Cadarnhawyd yr agwedd hon gan Lywodraeth y DG yn dilyn proses Dydd Gŵyl Dewi ar y sail y 'byddai'n cynnig setliad datganoli mwy cydlynol, sefydlog sy'n gweithio'n well ... sy'n gweithio er budd Cymru a'r Deyrnas Unedig drwyddi draw'.³

Egwyddorion Comisiwn Silk

- Atebolrwydd
- Eglurder
- Cydlyniad
- Cydweithio
- Effeithlonrwydd
- Cyfiawnder
- Sefydlogrwydd
- Sybsidiaredd a lleoliaeth

Roedd dadansoddiad Uned y Cyfansoddiad o'r mater yng nghyd-destun yr Alban yn 1996 yn pwysleisio y byddai 'Deddfwriaeth yn seiliedig ar bennu'r pwerau i'w cadw'n ôl yn gyflymach i'w drafftio, yn haws ei deall, yn gweithredu'n well yn ymarferol, yn gadarnach yn dechnegol ac yn fwy gwydn'.⁴ Yn ei dystiolaeth i Gomisiwn Silk, adleisiodd prosiect y DG: Undeb sy'n Newid hefyd yr angen am fodel pwerau wedi cadw nôl ar gyfer cam nesaf datganoli i Gymru.⁵

Nid galwadau o Gymru yw'r unig reswm dros ddatblygiad o'r fath. Mae effaith pellgyrhaeddol i'r datblygiadau a welwyd ers refferendwm annibyniaeth yr Alban – yn enwedig datganoli pellach i'r Alban yn dilyn gwaith Comisiwn Smith, a chynigion Llywodraeth y DG am 'bleidleisiau yn Lloegr ar gyfer cyfreithiau Lloegr' yn Nhŷ'r Cyffredin. Mae hyn yn golygu

1 Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru *Adroddiad Comisiwn Richard* (Caerdydd, 2004), blwch 13.5, t. 250.

2 Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru* (Caerdydd, 2014), pennod 4

3 Llywodraeth EM Pwerau at bwrpas: *Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru Cm 9020*, Chwefror 2015, paragraff 2.1.2.

4 Uned y Cyfansoddiad *Scotland's Parliament: Fundamentals for a New Scotland Act* (Llundain: Uned y Cyfansoddiad, 1996), paragraff 96.

5 Gweler hefyd DG: Undeb sy'n Newid *Tystiolaeth i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru: Setliad Datganoli Sefydlog, Cynaliadwy i Gymru*, Mawrth 2013, ar gael: <http://www.law.caerdydd.ac.uk/ukcu/papers/02/UKCU%20Submission%20to%20Silk%202%20March%202013%20FINAL.pdf>

bod angen ymdrin â chysyniad o ddatganoli ar draws y DG, yn hytrach na thrin trefniadau’r Alban, Cymru a Gogledd Iwerddon fel eithriadau i norm sy’n cael ei yrru gan Loegr. Mae hefyd yn golygu bod rhaid mynd i’r afael â materion sy’n ymwneud â’r diffyg cydbwysedd rhwng Cymru (ddatganoledig) a Lloegr (a lywodraethir o hyd drwy San Steffan a Whitehall). Mae cynigion ar gyfer ‘pleidleisiau yn Lloegr ar gyfer cyfreithiau Lloegr’ yn cryfhau’r achos hwn, yn enwedig gan mai rhan o’r prawf a gynigir i bennu a yw mater yn ymwneud â Lloegr at ddibenion cyfyngu pleidleisiau’r Tŷ Cyffredin i Aelodau Seneddol o Loegr yw p’un a yw’r mater hwnnw yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y deddfwrfeydd datganoledig.⁶ Os yw’r prawf hwn yn wahanol iawn mewn gwahanol rannau datganoledig o’r DG, bydd yn anodd os nad yn amhosibl ei weithredu’n ymarferol. O’i ffurfio’n briodol, yng Nghymru gallai model pwerau wedi cadw nôl helpu i ddatrys y problemau hyn. O’i ffurfio’n wael, dim ond gwaethygu fydd pethau.

Mae nifer o oblygiadau symbolaidd ac ymarferol i’r dewis o fodel ar gyfer datganoli, ond yn bennaf oll mae’n fater cyfreithiol; yn fodd i gyflawni’r nod o sicrhau pwerau deddfwriaethol datganoledig effeithiol. O’r safbwynt hwn mae problemau amlwg yn perthyn i setliad cyfredol Cymru. Mae’r gyfres o ddeddfwriaeth Cymru a atgyfeiriwyd i Oruchaf Lys y DG yn pwysleisio’r anhawster hwn. Caiff y broblem ei dwysáu gan amrywiaeth y dadleuon a’r ymresymu mewn achosion o’r fath.⁷ Roedd y farn fwyafrifol yn yr achos diweddaraf, a oedd yn ymwneud â’r *Bil Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru)*, yn wahanol i’r rhesymu mewn achosion cynharach gan olygu ei fod yn eithriadol o anodd dweud i sicrwydd beth sy’n debygol o fod o fewn y cymhwysedd datganoledig.⁸ Mae’r anawsterau cyfreithiol hyn yn ddifrifol ac yn greiddiol i’r trefniadau yng Nghymru.

Mae model pwerau wedi cadw nôl yn cynnig gwell sicrwydd yn yr ymylon. Yn gyfreithiol, nid yw’n newid trawsnewidiol; bydd pwerau deddfu’r Cynulliad Cenedlaethol yn parhau i fod yn gyfyngedig a bydd rhai materion y tu hwnt i’w bwerau. Bydd diffinio’r rhain yn negyddol yn lleihau eu heffaith oherwydd – yn yr ymylon – bydd angen dehongli unrhyw gyfyngiad yn fwy cul, gan fod unrhyw beth na ddatganwyd ei fod ‘wedi’i gadw’n ôl’ i Senedd y DG yn dod o fewn y pwerau datganoledig. Yn y mwyafrif o achosion rhagdybir y bydd mater sy’n effeithio ar Loegr (neu’r DG gyfan) yn ogystal â Chymru yn dod o fewn cymhwysedd datganoledig oni bai ei fod yn ‘gysylltiedig’ â mater sydd wedi’i gadw’n ôl.

Bydd mwy o sicrwydd yn yr ymylon felly’n helpu i greu setliad datganoli a fydd yn fwy ymarferol i’r rheini sy’n gorfod gweithio oddi mewn iddo (boed ddeddfwyr, swyddogion y llywodraeth neu’r cyhoedd). Bydd hyn yn helpu i wneud yn siŵr bod datganoli yng Nghymru’n gallu gwireddu nod yr Ysgrifennydd Gwladol o sicrhau ‘datganoli clir, cadarn i Gymru a hwnnw’n setliad a fydd yn para’.⁹

1.2. Y trefniadau presennol

Eglurir pwerau deddfu cyfredol y Cynulliad Cenedlaethol yn Rhan 4 Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae gan y Cynulliad y pŵer i greu deddfau, a adwaenir fel Deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru (adran 107 (1) Deddf Llywodraeth Cymru) a all wneud unrhyw ddarpariaeth y gellid ei gwneud drwy Ddeddf Seneddol (adran 108(1)). Mae Deddf Cynulliad yn gyfraith i’r graddau ei bod yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad (adran 108(2)) yn unig. I fod o fewn y cymhwysedd, rhaid i ddarpariaeth naill ai –

A) bodloni’r ddau amod canlynol –

- i) ymwneud ag un pwnc neu ragor yn Rhan 1 o Atodlen 7 (adran 108(4)(a)) a pheidio â thorri unrhyw rai o’r cyfyngiadau yn Rhan 2 o Atodlen 7 oni bai ei bod wedi’i heithrio o’r cyfyngiad hwnnw gan Ran 3 o’r Atodlen honno; a

6 Gweler Swyddfa’r Cabinet *English Votes for English Laws: Revised Proposed Changes to the Standing Orders of the House of Commons and Explanatory Memorandum*, Gorffennaf 2015

7 I weld trafodaeth, gweler atodiad Canolfan Bingham dros Reol y Gyfraith *A Constitutional Crossroads: Ways Forward for the United Kingdom* (Llundain, 2015).

8 [2015] UKSC 3

9 *Pwerau at Bwrpas Cm 9020*, t.6.

ii) bod yn gymwys mewn perthynas â Chymru'n unig a pheidio â chyflwyno, gosod, addasu na thynnu swyddogaethau ymarferadwy ar wahân i'r rhai sy'n berthnasol i Gymru (adran 108(4)(b)), neu

B) darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth sy'n bodloni'r ddau brawf cyntaf neu fel arall sy'n gysylltiedig neu'n ganlyniadol mewn perthynas â darpariaeth o'r fath (adran 108(5)).

Felly, pan fo deddfwriaeth ddatganoledig at ddibenion gorfodi neu pan fo'n gysylltiedig neu'n ganlyniadol, nid oes rhaid iddi fod yn gymwys mewn perthynas â Chymru, a gall fod yn gymwys i faterion heb unrhyw gysylltiad â Chymru. Fel arall, rhaid i ddeddfwriaeth gydymffurfio â darpariaethau Atodlen 7 a bod yn gymwys mewn perthynas â Chymru'n unig.

Yn ogystal:

- a) rhaid i ddarpariaethau deddfwriaethol datganoledig beidio â bod yn anghydnaws â chyfraith y Gymuned Ewropeaidd na'r rhannau o Gonfensiwn Ewrop ar Hawliau Dynol a weithredwyd gan Ddeddf Hawliau Dynol 1998, (adran 108(6) (c),
- b) gallant gael effaith fel rhan o gyfraith Cymru a Lloegr yn unig (adran (108(6)(b)) (felly, er enghraifft, ni ellir cymhwyso mesurau canlyniadol a gorfodi etc yn yr Alban na Gogledd Iwerddon) ac
- c) pe bai darpariaethau deddfwriaethol datganoledig yn cael effaith niweidiol ar faterion nad ydynt wedi'u datganoli (drwy gael eu rhestru yn Rhan 1 o Atodlen 7), gan effeithio'n niweidiol ar adnoddau dŵr, y cyflenwad dŵr, neu ansawdd dŵr yn Lloegr, gweithrediad y gyfraith yn Lloegr, neu ymrwymadau rhyngwladol, amddiffyn neu ddiogelwch cenedlaethol y DG, gallai'r Ysgrifennydd Gwladol eu gwahardd rhag derbyn Cydsyniad Brenhinol (adran 114).

Mae Deddf 2006 hefyd yn cynnwys dwy ddarpariaeth ddeongliadol sy'n cynorthwyo i bennu a yw deddfwriaeth ddatganoledig Gymreig o fewn y cymhwysedd. Yn gyntaf, pennir y cyfryw gwestiynau drwy gyfeirio at ddiben y ddarpariaeth, gyda golwg ar ei heffaith ym mhob amgylchiad (adran 108 (7)). Yn ail, os yw'n bosibl darllen unrhyw ddarpariaeth mewn modd sy'n ei gosod y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, dylid ei darllen mor gul ag sydd angen er mwyn iddi ddod o fewn y cymhwysedd, os yw'n bosibl ei darllen yn y fath fodd (adran 154).¹⁰ Mae'r ddau gymal hyn yn efelychu darpariaethau yn Neddf yr Alban 1998 (adrannau 29(3) a 101, yn eu tro). Mae'r ddarpariaeth gyntaf felly'n darparu ar gyfer dehongli bwriadus sy'n agored i brawf 'bywyn a sylwedd'; a'r ail ar gyfer yr hyn a elwir yn 'ddarllen i lawr' pan fydd mwy nag un dehongliad o statud yn bosibl. Mae'n mynd ymhellach na'r ddarpariaeth 'pensil glas' honno sy'n galluogi'r llysoedd i ddileu geiriau penodol er mwyn llunio darpariaeth o fewn y cymhwysedd datganoledig. Yn lle hynny, mae'n gwahodd y llysoedd i ddehongli deddfwriaeth mewn modd mwy gweithredol er mwyn gwneud hynny.

Mae'r cyfyngiadau hyn ar gymhwysedd y Cynulliad i ddeddfu yn cael eu plismona mewn sawl ffordd. Pan gaiff Bil ei gyflwyno i'r Cynulliad, rhaid i ddatganiadau bod darpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol gael eu gwneud gan y sawl sy'n cyflwyno'r Bil a'r Llywydd (adran 110). Caiff Biliau eu hatgyfeirio at Oruchaf Lys y DG gan Gwnsler Cyffredinol Llywodraeth Cymru neu Dwrnai Cyffredinol y DG (adran 112). Ar ôl iddynt gael eu deddfu, maent hefyd ar dir i'w herio gan bartïon preifat yn ystod y broses ymgyfreitha 'arferol'. (Byddai'r holl heriau i gymhwysedd ar ôl deddfu yn cael eu penderfynu drwy ddefnyddio'r gweithdrefnau 'mater datganoli' a geir yn Atodlen 9 i Ddeddf Llywodraeth Cymru, sydd, ymhlith pethau eraill, yn darparu ar gyfer atgyfeiriad brys i Oruchaf Lys y DG.)

¹⁰ Noder hefyd fod s. 108(2) Deddf Llywodraeth Cymru yn darparu nad yw deddfwriaeth y Cynulliad yn gyfraith *cyn belled* â bod unrhyw ddarpariaeth yn y Ddeddf y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad (pwyslais wedi'i ychwanegu) sy'n awgrymu bod y ddeddfwriaeth yn gyfraith i'r graddau ei bod o fewn y cymhwysedd.

1.3. Modelau yr Alban a Gogledd Iwerddon

Mae datganoli yn yr Alban a Gogledd Iwerddon yn gweithredu ar sail wahanol i Gymru. Roedd pwerau deddfu helaeth i Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon yn rhan o gynllun y ddau sefydliad o’r dechrau. O wynebu’r problemau drafftio a’r problemau ymarferol a fyddai’n codi gyda model ‘rhoi pwerau’, mabwysiadwyd dull ‘pwerau wedi’u cadw’n ôl’ yn frwd yn y ddau achos.¹¹ Yn ei dro roedd hyn yn tynnu ar Ddeddf Llywodraeth Iwerddon 1920, a oedd wedi darparu’r fframwaith cyfreithiol ar gyfer Senedd Gogledd Iwerddon rhwng 1921 a 1972 pan gafodd ei atal, ac anawsterau a ganfuwyd wrth edrych yn ôl ar Ddeddf yr Alban 1978 oedd yn defnyddio dull ‘rhoi pwerau’.

Yn achos yr Alban, ceir y rhestr o faterion a gedwir yn San Steffan ac nad oes gan Senedd yr Alban hawl i ddeddfu arnynt yn Atodlen 5, ac mae’n llenwi tua 16 o dudalennau yn fersiwn wreiddiol Argraffwr y Frenhines o’r Ddeddf. Yn ogystal, mae Atodlen 4 yn atal Senedd yr Alban rhag addasu nifer o ymddeddfiadau a darpariaethau eraill (er y caiff Senedd yr Alban ddeddfu ar y materion hynny ar yr amod nad yw’n newid y darpariaethau gwarchoddedig). Yng Ngogledd Iwerddon ceir gwahaniaeth rhwng materion sy’n ‘eithriedig’ a rhai sydd ‘wedi’u cadw’n ôl’, a osodwyd yn eu tro yn Atodlen 2 ac Atodlen 3 Deddf Gogledd Iwerddon 1998. Mewn egwyddor, mae’r ddau y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Gogledd Iwerddon, ond gellir datganoli materion sydd wedi’u cadw’n ôl drwy orchymyn, a gallant hefyd fod yn destun deddfwriaeth ddatganoledig cyhyd â bod yr Ysgrifennydd Gwladol yn cydsynio i’r ddeddfwriaeth ddatganoledig.¹² Nid yw materion eithriedig yn agored i’w trosglwyddo. Mae’r ddwy atodlen hyn yn llawer llai manwl ac maent, gyda’i gilydd, yn llenwi tua chwech o dudalennau yn fersiwn Argraffwr y Frenhines. (Mae’r ddwy atodlen wedi’u diwygio ers 1998.)

1.4. Model pwerau wedi cadw’n ôl a phwerau gweithredol datganoledig

Roedd datganoli yng Nghymru ac yn yr Alban yn seiliedig ar ddatganoli gweinyddol a oedd eisoes yn bodoli, y naill i’r Swyddfa Gymreig a’r llall i Swyddfa’r Alban. Yn achos Cymru, roedd wedi’i seilio ar swyddogaethau a oedd eisoes yn cael eu harfer gan y Swyddfa Gymreig, ac er mwyn eu trosglwyddo i’r Cynulliad fe’u rhestrwyd yn y gorchmynion trosglwyddo swyddogaethau (yn achos swyddogaethau a sefydlwyd drwy statud cyn 1999) neu yn y statud (ar gyfer swyddogaethau a gyflwynwyd yn ddiweddarach).¹³ Mae’r model rhoi pwerau yn cadw’r dull hwn o weithredu, gan fod gan y Cynulliad Cenedlaethol bŵer yn unig i roi swyddogaethau gweithredol mewn perthynas â meysydd neu bynciau y mae ganddo bwerau deddfu ynddynt. Ymhellach, mae hyn yn amodol ar warchodaeth gyffredinol swyddogaethau rhag-gychwynnol (h.y cyn-2011) ‘gweinidogion y Goron’.¹⁴ Mae Llywodraeth y DG yn cynnig cynnal y warchodaeth hon ar gyfer swyddogaethau gweinidogol y DG, gyda ‘rhagdybiaeth o gydsyniad’ yn y mwyafriif o achosion a therfynau amser a gytunir, ond heb ddynodi’r swyddogaethau hynny’n benodol.¹⁵

Mae’r swyddogaethau gweithredol yn yr Alban yn ehangach. Mae hyn yn adlewyrchu cylch gorchwyl ehangach Swyddfa’r Alban yn y cyfnod cyn datganoli, ac mae’n rhannol oherwydd cwrpas ehangach cymhwysedd deddfwriaethol a phŵer y Senedd i gyflwyno swyddogaethau i weinidogion yr Alban mewn perthynas ag unrhyw rai o’r pwerau hynny.

11 O ran yr Alban, gweler Uned y Cyfansoddiad *Scotland’s Parliament: Fundamentals for a New Scotland Act* (Llundain, 1996), a Swyddfa’r Alban, *Scotland’s Parliament*, Cm 3658 (Llundain: The Stationery Office, 1997).

12 Nid yw’n ymddangos bod y trefniadau ar gyfer datganoli materion a gedwir drwy orchymyn wedi’u defnyddio’n ymarferol. Er bod cyfraith trosedd, y llysoedd a phlisma wedi’u cynnwys ar y rhestr o faterion a gadwyd yn ôl, cyflawnwyd datganoli drwy gyfuniad o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth.

13 Y prif orchymyn trosglwyddo swyddogaethau oedd Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999, OS 1999 rhif 672. Mae gorchmynion diweddarach yn cynnwys OS 1999 rhif 2787, OS 2000 rhif 253, OS 2000 rhif 1829, OS 2000 rhif 1830, OS 2001 rhif 3679, OS 2004 rhif 3044 ac OS 2005 rhif 1958.

14 Gweler, nawr, baragraff 1 o Ran 2 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru. Roedd darpariaeth gyfochrog hefyd yn Atodlen 5.

15 *Pwerau at Bwrpas* Cm 9020, paragraff 2.1.31.

Mae hefyd oherwydd nad oes swyddogaethau penodol wedi'u cadw i weinidogion y goron. Yn wir, mae'r rheol y tro hwn i'r gwrthwyneb yn llwyr; yn dilyn cyngor y Twrnai Cyffredinol, mae Llywodraeth y DG yn derbyn bod gan Senedd yr Alban bŵer i gyflwyno swyddogaethau i weinidogion y DG, neu dynnu unrhyw swyddogaethau sydd ganddynt yn yr Alban yn ôl, ar yr amod nad yw'r rhain yn ymwneud â materion sydd wedi'u cadw'n ôl.¹⁶

Nid yw bob amser yn glir pa fudd i'r DG a wasanaethir drwy ddiogelu swyddogaethau rhag-gychwynnol gweinidogion y DG mewn perthynas â Chymru, yn enwedig yn dilyn dyfarniad Goruchaf Lys y DG mewn perthynas â bil *Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru)*.¹⁷ Mewn rhai achosion gallai fod achos clir o gyfleuster gweinyddol: gall rhannu swyddogaethau arwain at arbedion maint, symlrwydd gweinyddol neu weinyddiaeth fwy effeithiol, ar ddwy ochr y ffin. (Pe byddai Cymru'n 'tynnu'n ôl' o drefniadau o'r fath, mae'n dilyn y byddai effaith ddilynol ar Loegr). Mewn achosion eraill, mae ystyriaethau gweinyddol yn llai clir, a gall diogelu swyddogaethau gweinidogol y DG effeithio ar lywodraeth ddatganoledig mewn un neu nifer o ffyrdd. Gall gadw pwerau'r DG mewn perthynas â swyddogaeth y deallir yn gyffredinol ei bod wedi'i datganoli; gall ddrysu cyfrifoldeb ac atebolrwydd am y swyddogaeth honno, neu gall arwain at ddiffyg sicrwydd ac eglurder am yr hyn y caiff Llywodraeth Cymru neu'r Cynulliad Cenedlaethol ei wneud (gan nad yw swyddogaethau sydd wedi'u cadw i weinidogion y DG wedi'u rhestru mewn un lle ac felly nid yw bob tro'n bosibl eu dynodi'n hawdd).

Yn yr un modd, nid oes tystiolaeth fod problemau sylweddol wedi codi o'r sefyllfa yn yr Alban na fu modd eu datrys gan y gofynion am ymgynghori ac ati a geir yn Nodyn 15 y Canllawiau Datganoli a'r darpariaethau yn adrannau 88-90 o Ddeddf yr Alban 1998 ar gyfer cyrff cyhoeddus trawsffiniol.¹⁸ Byddai'n bosibl cyflwyno darpariaeth yn cyfateb i adrannau 88-90 ar gyfer Cymru, a byddai llawer o fanteision yn deillio o wneud hynny.

Byddai'n fanteisiol cael rheolau tebyg ar gyfer yr Alban a Chymru wrth ymdrin â phroblem cyrff trawsffiniol a swyddogaethau gweinidogol. Os yw'r rheolau am fod yn wahanol, mae angen rhagor o eglurder yn eu cylch. Un opsiwn posibl yw rhagdybio cydsyniad oni bai bod hysbysiad penodol gan Lywodraeth y DG o fewn cyfnod penodedig yn dal cydsyniad yn ôl. Opsiwn arall fyddai rhestru swyddogaethau penodol gweinidogion y DG na fyddai cydsyniad rhagdybiedig yn gymwys iddynt a lle byddai angen cydsyniad penodol ar eu cyfer. Os yw 'pleidleisiau yn Lloegr ar gyfer cyfreithiau Lloegr' am fod yn weithredol, gan ddefnyddio'r setliadau fel prawf o'r hyn sy'n perthyn i "Loegr", mae'r angen i sicrhau cysondeb ar draws yr amryw setliadau datganoli yn gryfach fyth.

16 Gweler Nodyn 15 Canllawiau Datganoli Swyddfa'r Cabinet *Scottish Legislative Proposals giving Devolved Powers and Functions to UK Bodies*, Tachwedd 2005.

17 [2012] UKSC 53.

18 Roedd y rhestr o gyrrff cyhoeddus trawsffiniol dynodedig o dan Ddeddf yr Alban yn hir ac yn cynnwys cyrff fel y Pwyllgor Ymgynghorol ar Blaladdwyr, Bwrdd Marchnata Gwlân Prydain, Bwrdd Digolledu am Anafiadau Troseddol a'r bwrdd apêl, y Comisiynwyr Coedwigoedd, y Bwrdd Cig a Da Byw a'r Gwasanaeth Cudd-wybodaeth Droseddol Cenedlaethol. Mae llawer o'r rhain wedi'u hailffurfio neu eu dileu wedi hyn, yn fwyaf arbennig yn sgil Deddf Cyrff Cyhoeddus 2011.

2

Pynciau i’w cadw’n ôl neu i ystyried eu cadw’n ôl

2.1. Sut y dylid penderfynu beth i’w gadw’n ôl?

Nid yw’r penderfyniad ynglŷn â pha faterion y dylid neu na ddylid eu cadw’n ôl yn un syml. Yn greiddiol iddo ceir nifer o gwestiynau ynghylch diben y DG fel gwladwriaeth, a’r hyn y mae’n ei wneud neu y dylai fod yn ei wneud yn ganolog; beth ddylai pwerau Senedd a Llywodraeth y DG fod, mewn perthynas â phwerau’r deddfwriaethau a’r cynullïadau datganoledig. Mae hon yn llinell sydd wedi symud dros amser, ac yng nghyd-destun Cymru mae hefyd yn cael ei drysu â’r berthynas rhwng Cymru a Lloegr. Ugain mlynedd yn ôl, y rhagdybiaeth oedd y dylai Llywodraeth y DG fod yn rheoli’r holl wasanaethau, ond mae datganoli wedi newid hynny’n ddramatig. Yn lle hynny mae datganoli wedi peri rhywfaint o ddryswch, gan arwain at batrwm ‘ymyl tolcïog’ neu ‘jig-so’ o ryngweithio rhwng swyddogaethau sydd wedi eu datganoli a rhai sydd heb eu datganoli y gall fod yn anodd canfod unrhyw sail resymegol glir drosto.

Cafwyd dwy ymdrech yn ddiweddar i ffurfio datganiadau cyson a chydlynol am yr hyn y dylid a’r hyn na ddylid ei ddatganoli. Yng nghyd-destun Cymru, yr ymdrech i ffurfio pecyn cydlynol o bwerau datganoledig oedd wrth galon gwaith Comisiwn Silk, ac yn enwedig ei adroddiad Rhan 2. Cadarnhaodd Comisiwn Silk hefyd bwysigrwydd drafftio unrhyw bethau a gâi eu cadw’n ôl yn glir, mewn modd y gallai Llywodraeth y DG ei amddiffyn er mwyn sicrhau eu bod yn gydlynol ac yn ddealladwy fel swyddogaethau Senedd y DG.

Yn yr un modd, yn ei adolygiad diweddar o ddatganoli dan gadeiryddiaeth Syr Jeffrey Jowell, cymeradwyodd Canolfan Bingham dros Reol y Gyfraith agwedd at ‘gyfansoddiadaeth yr Undeb’ ar gyfer y DG drwyddi draw, ar sail egwyddorion fel cydsyniad, parch at ddemocratiaeth a rheol y gyfraith, ymreolaeth, atebolrwydd, ynghyd â chydysafiad cymdeithasol, diogelwch ac amddiffyn cyffredin a fframwaith economaidd cyffredin.¹⁹

Er bod gwahaniaethau pwysig rhwng nodau’r ddwy set o egwyddorion, ceir gorgyffwrdd sylweddol rhyngddynt: mae egwyddorion fel atebolrwydd, eglurder a chydlynïad yn gorgyffwrdd â pharch at ddemocratiaeth a rheol y gyfraith, fel y mae cyfiawnder â chydysafiad cymdeithasol, a chydweithio â chyd-ddealltwriaeth, ymddiriedaeth a gweithredu’n deg. Yn debyg i nifer o ymchwiliadau eraill fel Comisiwn Calman yn yr Alban, dehonglir y DG fel gwladwriaeth sy’n cyfuno ymreolaeth gyda nodweddion llywodraethu cyffredin, ac yn benodol, undebau cymdeithasol ac economaidd cyffredin (ond heb fod yn hollgynhwysol o reidrwydd) yn ogystal ag un wleidyddol.²⁰

Ar y llaw arall, nid yw’n ymddangos bod egwyddorion o’r fath yn sylfaen i broses Dydd Gŵyl Dewi. Yn ei ragair i Pwerau at Bwrpas dywed yr Ysgrifennydd Gwladol, ‘Rwyf am sefydlu setliad datganoli eglurach i Gymru; un sy’n sefyll prawf amser. Rwy’n credu’n gryf y dylai fod pwrpas clir bob tro i ddatganoli pwerau newydd i’r Cynulliad’. Serch hynny, mae’n

19 I weld y rhestr gyflawn, gweler Canolfan Bingham *A Constitutional Crossroads*, adran 4.1, tt. 20-1.

20 Adroddiad Terfynol y Comisiwn ar Ddatganoli *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century* (Caeredin, 2009).

amlyg fod canlyniad proses Dydd Gŵyl Dewi yn bennaf yn gymhwysiad gwleidyddol sy'n ymwneud mwy â dymuniadau'r pleidiau dan sylw ar y pryd na'r hyn a allai ddarparu'r setliad clir, cadarn a fydd yn para y mae'n ei geisio.

Nid oes modd tynnu llinell bendant rhwng swyddogaethau haenau o lywodraeth. Y cwestiwn i'w ofyn yw pa mor bendant fydd y llinell, yn enwedig pan fo gan Lywodraeth y DG bryderon sylfaenol ynghylch cadw mater yn ôl, a goblygiadau hynny i swyddogaethau craidd y wladwriaeth ganolog. Mae'n bosibl y gellir mynd i'r afael â'r rhain pan fydd modd i lywodraethau gytuno i ymgynghori â'i gilydd yn briodol pan fo gan achosion ar un ochr i'r llinell oblygiadau sy'n effeithio ar bethau yr ochr draw. Mae trefniant i hwyluso neu i annog trafodaethau o'r fath yn elfen allweddol o setliad cyffredinol effeithiol, ac yn rôl y gallai'r Pwyllgor Rhynglywodraethol Cymru arfaethedig ei llenwi, a hynny'n fuddiol.

2.2. Egwyddorion ar gyfer penderfynu pa swyddogaethau y dylid eu cadw'n ôl

Os yw Undeb ddatganoledig yn mynd i weithio, rhaid i'r canol gadw rheolaeth dros rai swyddogaethau allweddol, boed ar draws y DG gyfan, mewn perthynas â Phrydain Fawr, neu mewn perthynas â Chymru a Lloegr. Ceir tri chategori posibl o faterion y gallai Llywodraeth y DG geisio eu cadw'n ôl mewn perthynas â Chymru. Yn gyntaf ceir materion sy'n angenrheidiol ar gyfer gweithrediad y DG a pheirianwaith canolog y wladwriaeth – materion fel amddiffyn, materion tramor neu arian cyfred. Yn ail ceir materion y gallai'r DG ddymuno eu gweithredu'r un fath ar draws ei thiriogaeth, yn enwedig er mwyn sicrhau gweithrediad ei hundeb cymdeithasol, economaidd neu wleidyddol – marchnad ynni gyffredin er enghraifft. Mewn perthynas â'r materion hyn, ceir elfen o ddewis, er bod hynny'n ddibynnol ar y math o Undeb cyffredinol mae Llywodraeth y DG yn ddymuno ei gweld (ac y mae llywodraethau a deddfwriaethau datganoledig yn ei chefnogi). Ystyriaeth bwysig yn hyn o beth yw'r graddau y mae'r canol yn deall ei bod yn bosibl datganoli swyddogaethau heb, yn ymarferol, ei gael ei hun yn wleidyddol gyfrifol am y modd y caiff y swyddogaethau hynny eu defnyddio, neu gael ei lesteirio'n afresymol rhag gweithredu'r swyddogaethau y mae'n parhau'n gyfrifol amdanynt. Yn drydydd, ceir materion lle gallai penderfyniadau yng Nghymru effeithio'n benodol ar Loegr (yn hytrach nag ar draws y DG yn gyffredinol), yn bennaf oherwydd eu heffaith uniongyrchol ar draws y ffin. Yma, gellid gwneud penderfyniad i gadw'r swyddogaeth yn ôl, ond os felly byddai angen i'r penderfyniad hefyd ystyried effaith hynny ar swyddogaethau sydd eisoes wedi'u datganoli, gan symud ymlaen ar sail dwyochredd a pharch gan y naill a'r llall i natur y swyddogaethau a arferir gan bob haen o lywodraeth.

Mae'r ffaith fod yr un sefydliadau'n atebol am faterion sy'n berthnasol ar draws y DG a'r rhai sy'n ymwneud â buddiannau Lloegr yn unig yn ei gwneud yn anodd dirnad ambell waith pa ystyriaethau sydd ar waith, neu beth yw sail rhai penderfyniadau.

Mae sicrhau dwyochredd ac ar yr un pryd cynnal atebolrwydd digonol a phriodol i'r deddfwriaethau datganoledig a deddfwriaeth y DG ar gyfer arfer swyddogaethau datganoledig a diogelu buddiannau'r DG a Lloegr yn ychwanegu at gymhlethdod trefniadau cadw'n ôl o'r fath.

Nid mater syml yw dynodi'r egwyddorion ynglŷn â'r hyn y dylid ei ddatganoli. Gellir ystyried bod y rhestr o 'faterion eithriedig' ar gyfer Gogledd Iwerddon, a restrir yn Atodlen 2 i Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998 (ac a atgynhyrchir yn Atodiad A) yn cynnwys y materion hynny roedd Llywodraeth y DG yn eu hystyried yn hanfodol (er ei bod hefyd yn cynnwys amryw faterion eraill o bwysigrwydd penodol yng nghyd-destun Gogledd Iwerddon). Fel amlinelliad cryno o faterion allweddol y mae angen i Lywodraeth y DG eu cadw'n ôl er mwyn gallu gweithredu fel gwladwriaeth, mae'n cynnig man cychwyn defnyddiol – ac fel man cychwyn mae'n pwysleisio sut mae cynnwys materion eraill yn adlewyrchu ffactorau gwleidyddol sy'n mynd y tu hwnt i'r hyn y gellid ei ystyried yn hanfodol ar gyfer gweithrediad peirianwaith canolog y DG. Efallai fod perthnasedd y ffactorau hynny'n destun trafod, ond byddai'n well pe bai sail fwy egwyddorol yn llywio'r penderfyniadau ynglŷn â'r hyn y mae

cadw materion yn ôl o setliad datganoli’n ceisio ei gyflawni.

Nid yw’n briodol yn y fan hon i drafod y dewis gwleidyddol ynglŷn â’r swyddogaethau y dylid eu datganoli a pha rai y dylid eu cadw’n ôl. Fodd bynnag, bydd diffyg unrhyw egwyddor gydlynol ar gyfer rhannu swyddogaethau rhwng haenau llywodraethu datganoledig a’r DG/Lloegr yn gadael y drws ar agor ar gyfer trafodaethau pellach ar y materion hyn, ac yn ychwanegu at ansefydlogrwydd anochel unrhyw drefniadau a sefydlir. Mae hyn yn annhebygol o arwain at y setliad tymor hir sefydlog sy’n cael ei geisio’n gyffredinol. Dim ond drwy fabwysiadu persbectif tymor hirach y caiff cydlyniad a sefydlogrwydd eu cyflawni.

2.3. Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban 1998 fel model?

Gallai Atodlen 2 i Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998 gynnig awgrym o’r meysydd allweddol lle bydd angen i Lywodraeth y DG gadw rheolaeth. Mae Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban 1998 yn rhestru’n fanwl y materion sydd wedi’u cadw’n ôl yn yr Alban. Yn y cyd-destun hwnnw, gellid ei hystyried yn gysail neu’n fodel i Gymru, yn yr ystyr eang o nodi meysydd lle gallai Llywodraeth y DG ddymuno cadw materion yn ôl, a hefyd yn fwy manwl drwy ddangos sut y gellid drafftio atodlen o’r fath.

2.4. Meysydd sy’n wahanol i’r Alban

Mae Cymru’n wahanol i’r Alban yn sylweddol mewn dwy agwedd allweddol o ddatganoli. Yn gyntaf, ni chynigir datganoli swyddogaethau’n ymwneud â chyfiawnder troseddol – plismona, cyfraith a chyfiawnder troseddol, y llysoedd, a charchardai a rheoli troseddwy. (Mae hyn er gwaethaf argymhellion Comisiwn Silk y dylid datganoli rhai o’r rhain cyn gynted ag y bo’n ymarferol ac y dylid ystyried ymhellach datganoli eraill). Yn hyn o beth, bydd elfen sylweddol o lywodraeth ddatganoledig yn yr Alban (ac yn wir Gogledd Iwerddon) ar goll hyd yn oed mewn model ‘cadw pwerau’n ôl’.

Yn ail, mae pwysigrwydd yr iaith Gymraeg yn ychwanegu dimensiwn arall o gymhlethdod. Mae pwerau’n gysylltiedig â’r Gymraeg wedi’u datganoli. Mae ei defnydd helaeth a’i phwysigrwydd diwylliannol yn golygu ei bod yn chwarae rhan allweddol wrth ddrafftio deddfwriaeth, yng ngwaith y llysoedd yn ogystal â bywyd gwleidyddol a chyhoeddus yn gyffredinol.

2.5. Ystyried y materion y mae Llywodraeth y DG yn cynnig eu cadw’n ôl

Yn amlwg mae Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban 1998 wedi dylanwadu ar y modd yr ystyrir cwrpas y materion i’w cadw’n ôl yng Nghymru, fel y mae’r tabl yn Atodiad B yn ei ddangos. Mae hwn yn dangos y materion arfaethedig i’w cadw’n ôl a restrir yn Atodiad B *Pwerau at Bwrpas*, ac yn eu cymharu â’r materion sydd wedi’u cadw’n ôl yn yr Alban a materion sydd wedi’u heithrio a’u cadw’n ôl yng Ngogledd Iwerddon. Mae llawer o’r materion y cynigir eu cadw’n ôl yn amlwg wedi’u tynnu’n syth o Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban. Yn yr achosion hynny gallwn weld dadl dros gadw materion tebyg yn ôl yng Nghymru. Byddai hyn yn hyrwyddo cysondeb o ran telerau’r gwahanol drefniadau datganoli a’u gweithrediad ac felly’n hwyluso agweddau tebyg at ddehongli yn y llysoedd pe baent yn destun cyfreitha. Serch hynny, nid yw hynny’n golygu y dylid symud ymlaen i gadw materion yn ôl heb eu harchwilio’n ofalus. Mae’r gwahaniaeth rhwng Cymru a’r Alban yn golygu bod angen ystyried a allai materion a gadwyd yn ôl sy’n briodol ar gyfer yr Alban beidio â bod yn angenrheidiol neu’n briodol yng nghyd-destun Cymru, ac nid dim ond i’r gwrthwyneb. Wrth ddynodi materion i’w cadw’n ôl mae angen ystyried y gefnogaeth eang i egwyddor sybsidiaredd a gweithredu ar lefel fwy lleol lle bo hynny’n bosibl ac yn briodol.

Mewn achosion eraill, nid yw'n ymddangos fod unrhyw gynsail yn yr Alban nac yng Ngogledd Iwerddon ar gyfer y materion arfaethedig i'w cadw'n ôl. Mae Tabl 1 isod wedi'i dynnu o'n Hatodiad A, ac yn dangos y materion hyn. Mae'n aneglur i ba raddau y byddai modd cyfiawnhau unrhyw rai o'r rhain yn nhermau'r egwyddorion a osodwyd gan gyrff fel Comisiwn Silk neu Ganolfan Bingham. Yn hytrach, i bob golwg maent yn adlewyrchu rhestr o faterion mae adrannau Whitehall yn dymuno cadw rheolaeth drostynt – heb fynegi unrhyw sail glir o ran egwyddor a fyddai'n rhoi hwb i ffurfio sail sefydlog a pharhaol ar gyfer datganoli i Gymru. Mewn rhai achosion mae'r rhain yn ymwneud â phenderfyniadau gwleidyddol ar lefel uchel ynghylch datganoli swyddogaethau plismona a chyfiawnder troseddol, cyfraith sifil neu'r ddau, a gellir ystyried eu bod yn ganlyniad i'r penderfyniad hwnnw.

Hyd yn oed mewn achosion o'r fath, nid yw'r cysylltiadau'n awtomatig; mae dadleuon am faterion fel costau tir a chofrestru tir yn haeddu ystyriaeth ofalus, a gallai fod yn briodol eu datganoli hyd yn oed pe bai cyfraith sifil (a chyfraith tir yn ei sgil) yn parhau i gael ei phennu yn San Steffan (er ein bod yn awgrymu isod y byddai hyn yn peri problemau difrifol). Ymhellach, ceir nifer o achosion lle nad yw'r rhesymwaith hwnnw hyd yn oed yn gymwys. Mae'n anodd gweld pa fuddiannau a fyddai'n deillio i'r DG yn gyffredinol, neu hyd yn oed i Loegr, drwy gadw rheolaeth ar faterion fel trwyddedu alcohol neu adloniant neu ddiogelwch meysydd chwaraeon ar lefel y DG. Yn yr un modd, mae cadw materion fel cyflogau athrawon a gwerthu benthyciadau myfyrwyr yn adlewyrchu dewisiadau gwleidyddol tymor byr yn hytrach nag unrhyw ymgais gyson neu egwyddorol i wahaniaethu rhwng yr hyn sydd angen ei wneud ar lefel y DG a'r hyn y dylid ei wneud, neu y gellid ei wneud, ar lefel is.

Tabl 1: Materion y cynigir eu cadw'n ôl yng Nghymru, ond nad ydynt wedi'u cadw'n ôl yn yr Alban na Gogledd Iwerddon

Mater y cynigir ei gadw'n ôl yng Nghymru	Wedi'i gadw'n ôl yn yr Alban?	Wedi'i gadw'n ôl/yn eithriadig yng Ngogledd Iwerddon?	Materion polisi a sylwadau eraill
Y Gyfraith a'r Weithdrefn Sifil	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig ag awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân.
Y Gyfraith a'r Weithdrefn Droseddol	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig ag awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân.
Plismona (gan gynnwys yr heddluoedd a Chomisiynwyr yr Heddlu a Throseddu)	Nac ydi	Nac ydi	Yn achos Gogledd Iwerddon: rhai cyfyngiadau ar bwerau datganoledig er gwaethaf datganoli plismona a chyfiawnder.
Atal a chanfod troseddau a phwerau arestio a chadw dan glo yng nghyswllt troseddu neu achos troseddol	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder.

Cofnodion troseddol	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder.
Y diwydiant gwarchodaeth breifat	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder.
Iawndaliadau ar ol terfysg	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder.
Ymddygiad gwrthgymdeithasol	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder.
Rheoleiddio Teledu Cylch Cyfyng a thechnoleg arall i gadw golwg ar bobl âamera	Nac ydi	Nac ydi	Yn achos yr Alban: wedi'i eithrio'n benodol rhag ei gadw'n ôl yn Atodlen 5 Pen B8.
Caethwasiaeth fodern	Nac ydi	Nac ydi	
Trwyddedu gwerthu a chyflenwi alcohol	Nac ydi	Nac ydi	
Darparu adloniant a lluniaeth hwyr yn y nos	Nac ydi	Nac ydi	
Diogelwch mewn meysydd chwaraeon	Nac ydi	Nac ydi	
Rheoli cŵn peryglus a hela â chŵn.	Nac ydi	Nac ydi	
Symud bwyd, anifeiliaid a phlanhigion yn y Deyrnas Unedig	Nac ydi	Nac ydi	Yn achos yr Alban: wedi'i eithrio'n benodol rhag ei gadw'n ôl ym Mhenawdau C5 a C8
Mwynau nad ydynt yn Ynni	Nac ydi	Nac ydi	
Cyflogau Athrawon	Nac ydi	Nac ydi	
Gwerthu Benthyciadau Myfyrwyr	Nac ydi	Nac ydi	
Datblygu Tir gan gynnwys prosiectau seilwaith cenedlaethol	Nac ydi	Nac ydi	

Cofrestru Tir	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli cyfraith sifil.
Pridiannau Tir	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli cyfraith sifil.
Rheoleiddio'r proffesiwn cyfreithiol a gwasanaethau cyfreithiol	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Rheoleiddio rheoli hawliadau	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Gweinyddu cyfiawnder	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Rheoli troseddwyd	Nac ydi	Nac ydi	
Cymorth Cyfreithiol	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Galluedd Meddyliol	Nac ydi	Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Hawliau Gwybodaeth	Yes in part	Nac ydi	
Cyfraith Deulu	Nac ydi	Nac ydi	O bosibl yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Mabwysiadu o fewn y Wlad	Nac ydi	Nac ydi	

2.6. Ystyriaethau ar gyfer dynodi swyddogaethau y dylid eu cadw'n ôl

Fel y dadleuir uchod, nid yw'r cwestiwn a ddylid cadw mater yn ôl ai peidio'n un syml. Mae angen talu sylw i effaith cadw swyddogaeth neu fater penodol yn ôl a hefyd i'r pecyn cyfan o faterion a gedwir yn ôl. Wrth fynd i'r afael â'r cwestiwn hwn, gallai fod yn fuddiol i wneuthurwyr polisi ystyried, yn benodol, y cwestiynau canlynol:

1. A yw cadw'r mater hwn yn ôl ar lefel y DG yn angenrheidiol i alluogi'r DG i weithredu fel gwladwriaeth – gweithredu ar lefel ryngwladol, neu ar gyfer yr undebau cymdeithasol, economaidd a gwleidyddol y mae'n eu cwmpasu'n fewnol?

2. A yw'r pecyn cyfan o faterion sydd wedi'u cadw'n ôl yn creu un pecyn cydlynol, cyson? A yw ei effaith gyffredinol yn creu trefn ddeddfu a gweinyddiaeth gyhoeddus effeithiol ynteu aneffeithiol? A fydd ei gydlynad yn ei wneud yn ddealladwy ac yn hygyrch i ddeddfwyr a'r cyhoedd yn gyffredinol?
3. A yw cadw swyddogaeth benodol yn ôl yn golygu bod llywodraethu'r DG yn gyffredinol yn llai clir neu ddealladwy? A yw hyn yn effeithio ar gydlynad y pecyn o bwerau a swyddogaethau datganoledig?
4. A yw cadw swyddogaeth benodol yn ôl yn tanseilio ymarferoldeb, sefydlogrwydd neu wydnwch y setliad datganoli?
5. A yw methu â chadw mater penodol yn ôl yn creu'r potensial ar gyfer deddfwriaeth ddatganoledig ag iddi oblygiadau trawsffiniol [ymarferol neu gyfreithiol] a fyddai'n effeithio ar weithrediad y llywodraeth yn Lloegr neu ar lunio polisi ar gyfer Lloegr a fyddai mor sylweddol fel bod angen ei ystyried?
6. A yw'r penderfyniad i gadw mater yn ôl wedi'i fynegi mewn termau nad ydynt yn mynd dim pellach nag sydd ei angen i roi grym i'r pwrpas dros gadw'n ôl?
7. A yw'r penderfyniad i gadw mater yn ôl wedi'i fynegi mewn termau sy'n osgoi amharu heb gyfiawnhad ar arfer swyddogaethau sydd i fod wedi'u datganoli?

3

Cadw cyfraith sifil a chyfraith trosedd yn ôl

Dau o'r materion allweddol i'w cadw'n ôl a nodwyd yn y 'rhestr enghreifftiol' yn *Pwerau at Bwrpas* yw 'y Gyfraith a'r Weithdrefn Sifil' a'r 'Gyfraith a'r Weithdrefn Droseddol'. Nid yw'n glir pa egwyddor sy'n sylfaen i'r penderfyniad i gadw'r materion arfaethedig hyn yn ôl, ond gallai fod yn gysylltiedig â phenderfyniad proses Dydd Gŵyl Dewi i beidio â chytuno i ddatganoli'r system gyfreithiol yn sylweddol. Serch hynny, byddai cadw'r materion hyn yn ôl yn llwyr yn creu anhawster sylweddol i bwerau deddfu'r Cynulliad Cenedlaethol dan fodel 'cadw pwerau'n ôl'. Y pwynt allweddol yw nad pynciau yw'r rhain ond trefniadau. O ganlyniad maent yn angenrheidiol er mwyn i'r Cynulliad Cenedlaethol allu creu cyfraith yn effeithiol, a byddai eu cadw'n ôl yn llwyr yn tanseilio gallu'r Cynulliad i greu cyfraith yn annibynnol.

Gan gydnabod bod cyfraith sifil a chyfraith trosedd yn drefniadau yn hytrach nag yn bynciau, mae gan y Cynulliad Cenedlaethol eisoes bwerau i ddeddfu ar faterion sy'n ymwneud â chyfraith sifil neu gyfraith trosedd pan gânt eu defnyddio fel trefniadau ar gyfer gweithredu neu orfodi darpariaethau sy'n ymwneud yn bennaf â phynciau sydd wedi'u datganoli. Mae Adran 108(5) o Ddeddf Llywodraeth Cymru'n darparu fel a ganlyn:

Mae darpariaeth Deddf Cynulliad yn dod o fewn yr is-adran hon—

- (a) os yw'n darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth (y Ddeddf honno neu Ddeddf Cynulliad arall) sy'n dod o fewn is-adran (4) neu ddarpariaeth Mesur Cynulliad neu os yw fel arall yn briodol ar gyfer gwneud darpariaeth o'r fath yn effeithiol, neu
- (b) os yw fel arall yn gysylltiedig neu'n ganlyniadol mewn perthynas â darpariaeth o'r fath.

Mae hyn yn galluogi'r Cynulliad i ddeddfu ar faterion ehangach nad ydynt wedi'u datganoli'n benodol ac nad ydynt o fewn y pynciau sydd wedi'u datganoli, lle bo hyn yn angenrheidiol i basio deddfwriaeth ymarferol ar gyfer pynciau datganoledig. Mae'r pwerau hyn yn galluogi'r Cynulliad i wneud pethau fel:

- Newid hawliau mewn perthynas â thir, wrth arfer pwerau'r Cynulliad o ran pynciau fel amaeth neu dai. Y mwyaf nodedig yw diddymu'r gwahaniaeth rhwng prydles a thrwyddedau preswyl yn y Bil Rhentu Cartrefi (Cymru) sydd gerbron y Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd;
- Newid atebolrwydd sifil neu gyflwyno hawliadau sifil, er enghraifft mewn perthynas â hawliadau am esgeulustod yn erbyn y GIG (i raddau mae hyn wedi'i wneud eisoes gyda Mesur Gwneud lawn am Gamweddau GIG (Cymru) 2008);
- Creu troseddau lle bo angen er mwyn gallu gorfodi deddfwriaeth ddatganoledig arall – mewn perthynas, er enghraifft, â diogelu amgylcheddol neu elfennau datganoledig yn ymwneud â dŵr ac amddiffyn rhag llifogydd.

Mae trefniadau o'r fath yn atodiad hanfodol dan y model 'rhoi pwerau'. Byddai eu dileu neu eu cyfyngu fel rhan o fodel pwerau wedi cadw'n ôl yn tanseilio gallu'r Cynulliad Cenedlaethol yn sylweddol i greu cyfreithiau mewn perthynas â materion fel iechyd, yr amgylchedd neu dai pe na bai modd iddo wneud darpariaethau angenrheidiol o'r fath er mwyn gweithredu ei swyddogaethau.²¹ Byddai eu cadw'n ôl o reidrwydd yn gwanhau effeithiolrwydd y Cynulliad fel deddfwrfa ac yn golygu na allai arfer ei swyddogaethau.

Mae'n bosibl mai'r nod yw diogelu meysydd craidd cyfraith sifil a throstedd, gan nad oes ar hyn o bryd unrhyw fwriad i'w datganoli. Fodd bynnag mae hynny'n codi cwestiwn anodd sef beth yw 'craidd' a beth sy'n gysylltiedig at ddiben gorfodi deddfwriaeth ddatganoledig. Mae Adran 108(5) yn cynnig datrysiaid rhannol i'r broblem honno, ond yng nghyd-destun model rhoi pwerau. Mae model pwerau wedi cadw'n ôl yn codi cwestiynau gwahanol. Rhan o bwynt y dull hwnnw yw dileu'r angen am adran 108(5) fel y cyfryw; y pwynt yw mai mater i ddeddfwrfeydd datganoledig yw penderfynu defnyddio trefniadau o'r fath yn ôl eu doethineb, heb gyfyngiad, i gyflawni eu hamcanion, ar yr amod nad yw'r rhain yn ymwneud â materion sydd wedi'u cadw'n ôl fel amddiffyn, arian cyfred neu gyfraith cystadleuaeth. Yr anhawster yw bod hyn hefyd yn agor y drws i lawer mwy o wahaniaethau rhwng Cymru a Lloegr.

Nid yw gwahaniaethau o ran y gyfraith a systemau cyfreithiol yn newydd wrth gwrs yn y Deyrnas Gyfunol. Dyma yw'r sefyllfa eisoes yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, a does dim rheswm i amau bod unrhyw ddefnydd anystyriol o'r cyfryw bwerau gan ddeddfwrfa ddatganoledig. Fodd bynnag ceir dwy ffactor a allai amlygu effaith unrhyw wahaniaethau. Yn gyntaf mae'r ffin agored rhwng Cymru a Lloegr sy'n cael ei chroesi'n fynych yn golygu y gallai gwahaniaethau fod yn llai amlwg nag mewn rhannau eraill o'r DG ond byddant hefyd yn effeithio ar lawer mwy o bobl yn y manau lle maent yn bodoli. Yn ail, nid oes awdurdodaeth gyfreithiol benodol neu ar wahân i Gymru (o leiaf yn y cyfnod modern).²²

Y pum opsiwn ar gyfer ymdrin â chyfraith sifil a chyfraith trosedd yw:

- 1) caniatáu datganoli cyfraith sifil a throstedd yn llwyr, heb sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru
- 2) caniatáu datganoli cyfraith sifil a throstedd yn llwyr, ynghyd â sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru
- 3) cadw cyfraith sifil a throstedd yn ôl yn llwyr,
- 4) cadw cyfraith sifil a throstedd yn ôl, ond galluogi'r Cynulliad i ddeddfu ar faterion o'r fath gyda chydysyniad y DG, neu
- 5) ceisio cynnal y sefyllfa bresennol neu rywbeth tebyg iddi – fel na fyddai gan y Cynulliad Cenedlaethol y pŵer i ddeddfu'n gyffredinol ar gyfer cyfraith sifil neu drosedd ond y byddai'n gallu gweithredu'r materion hynny yng nghyd-destun deddfwriaeth arall.

Mae'r ddau opsiwn cyntaf - sy'n galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i ddeddfu'n rhydd ar gyfraith sifil neu drosedd, boed gydag awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân neu hebddi – ill dau'n codi'r un cwestiwn gwleidyddol, sef a ddylid caniatáu i agweddau pwysig o'r system gyfreithiol fod yn wahanol yng Nghymru a Lloegr, gyda chanlyniadau gwahanol. Byddai datganoli o bosibl yn galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud newidiadau pellgyrhaeddol – ailffurfio cyfraith cydnabyddiaeth mewn cyfraith contract, maint yr iawndal ar gyfer hawliadau camweddus, neu natur bwriad (mens rea) troseddau. Nid yw'r ffaith y gallai wneud y pethau hyn yn golygu y byddai'n eu gwneud – nid yw Gogledd Iwerddon wedi ceisio newid y rheolau cyfraith gwlad hyn, boed dan ddatganoli yn Stormont rhwng 1922 a 1972, neu ers 1999. Byddai natur agored ffin Cymru a Lloegr yn ffactor bwysig y byddai'n rhaid i'r Cynulliad ei hystyried wrth wneud penderfyniadau o'r fath.

21 I weld y rhestr lawn, gweler Canolfan Bingham *A Constitutional Crossroads*, adran 4.1, tt. 20-1.

22 Gweler yn fwy cyffredinol T.G. Watkin *The Legal History of Wales* (Gwasg Prifysgol Cymru, 2007)

Mae'r opsiynau hyn yn codi cwestiynau pellach, yn enwedig o natur gyfreithiol. Mae datganoli heb greu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru'n cynyddu'r posibilrwydd y gallai deddfwriaeth y Cynulliad gael effaith y tu hwnt i Gymru, yn Lloegr (lle bydd y ddeddfwriaeth honno hefyd yn cael ei chydabod fel cyfraith a'i gorfodi gan lysoedd Lloegr). Byddai'n caniatáu gwahaniaethau sylweddol rhwng Cymru a Lloegr, er na fyddai cyfreithwyr, barnwyr a phobl leyg o bosibl yn ymwybodol o'r gwahaniaeth. Gall bodolaeth awdurdodaeth gyfreithiol (ymhlith pethau eraill) fod yn arwydd clir y gallai cyfreithiau fod yn wahanol rhwng dau le. Mae galluogi i wahaniaethau godi, a allai fod yn sylweddol heb arwyddo hynny, yn creu risgiau difrifol na fydd y rheini sy'n rhwym gan gyfreithiau a wnaed yng Nghymru yn sylweddoli pa mor wahanol y gallai'r cyfreithiau hynny fod. Bydd angen dulliau amgen clir i nodi'r gwahaniaethau hyn os bydd y pwerau hyn yn nwylo'r Cynulliad Cenedlaethol tra bo Cymru a Lloegr yn rhannu awdurdodaeth gyfreithiol gyffredin.

Byddai absenoldeb awdurdodaeth gyfreithiol hefyd yn codi cwestiynau technegol anodd o ran sicrhau na fyddai cyfraith Cymru'n effeithio'n ormodol ar Loegr. Trafodir y rhain yn adran 4 isod.

Byddai'r ail opsiwn yn ymdrin â dwy elfen y broblem hon drwy greu awdurdodaeth gyfreithiol benodol (ond nid ar wahân o reidrwydd) i Gymru. Byddai goblygiadau pellach i hyn o ran materion fel trefniadaeth y llysoedd, y farnwriaeth a'r proffesiynau cyfreithiol yn ogystal â phwerau'r Cynulliad Cenedlaethol, a drafodir ymhellach eto yn adran 4. Y fantais dros sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru yw y byddai'n lleihau'r tebygolrwydd y byddai cyfraith Cymru'n effeithio ar faterion yn Lloegr ac i'r gwrthwyneb – ystyriaeth bwysig os caiff deddfwriaeth ei llunio'n benodol i Loegr ac os bydd 'pleidleisiau yn Lloegr ar gyfer cyfreithiau Lloegr' yn dod yn rhan o arfer Seneddol sefydledig.

Byddai'r trydydd opsiwn yn sicrhau cysondeb yn y gyfraith rhwng Cymru a Lloegr, ond cost hynny fyddai llesteirio'r Cynulliad Cenedlaethol yn ddifrifol gyda phwerau cryn dipyn yn fwy cyfyngedig nag sydd ganddo ar hyn o bryd. Mae'r gallu i ddeddfu ar agweddau o gyfraith sifil a throsedd, er mwyn gallu gweithredu materion datganoledig, yn rhan hanfodol o bŵer deddfu datganoledig effeithiol hyd yn oed os yw prif swyddogaethau'r Cynulliad yn ymwneud â materion fel iechyd neu'r amgylchedd. Ac ni fyddai unrhyw fantais arall i gyfiawnhau llesteirio'r Cynulliad yn y fath fodd. Ni fyddai gan Senedd y DG yr amser na diddordeb mewn llenwi'r bylchau yn y pwerau datganoledig. Ni fyddai gan Lywodraeth y DG y pwerau gweinyddol na'r amser Seneddol angenrheidiol (heb son am adnoddau staff) i lenwi'r bylchau a fyddai'n ymddangos pe bai'r Cynulliad ond yn cael pasio deddfwriaeth 'rannol' yn unig; y canlyniad mewn gwirionedd fyddai bylchau o ran fframio neu orfodi effeithiol, a llywodraethu diffygiol yn gyffredinol.

Mae'r pedwerydd opsiwn yn debyg i raddau helaeth i'r dull a ddefnyddir yng Ngogledd Iwerddon ar gyfer materion a gedwir yn ôl. Yn yr achos hwnnw, mae angen cydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer unrhyw ddeddfwriaeth sy'n 'ymdrin â mater sydd wedi'i gadw'n ôl', hyd yn oed os yw ar gyfer gorfodi deddfwriaeth a fyddai fel arall o fewn y cymhwysedd, neu sy'n gysylltiedig â neu'n ganlyniadol i ddeddfwriaeth a fyddai fel arall o fewn y cymhwysedd.²³ Gellid cael darpariaeth i gyd-fynd â hyn gan ddefnyddio adran 86 o Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998 i ailffurfio'r ffin rhwng materion datganoledig a rhai sydd heb eu datganoli. Felly, byddai rhai darpariaethau deddfwriaeth – a fyddai'n angenrheidiol i alluogi'r Cynulliad i weithredu fel deddfwriaeth effeithiol – yn gorfod cael cydsyniad allanol.

Ystyriwyd a gwrthodwyd yr opsiwn hwn gan Gomisiwn Richard ddechrau'r ganrif hon. O ystyried y model ar gyfer datganoli deddfwriaethol a osodwyd yn Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 a'r gefnogaeth iddo yn refferendwm 2011, byddai'n anodd gweld sut y byddai unrhyw ffurf fwy cyfyngedig o ddatganoli yn ddim mwy na cham yn ôl o'r hyn a gadarnhawyd yn y refferendwm.

23 Northern Ireland Act 1998, section 8.

Cwestiwn arall yw pwy sydd i roi’r fath gydsyniad. Mae rhesymau ymarferol dros freinio pŵer o’r fath i Weinidog y DG yng nghyd-destun Gogledd Iwerddon, ac mae setliad datganoli Gogledd Iwerddon yn cynnwys nifer o achosion lle caiff y Cynulliad ei gyfyngu gan ffactorau allanol. Nid dyna fel mae hi yng Nghymru, lle mae tueddiadau polisi a deddfwriaeth ers 2005 wedi grymuso’r Cynulliad Cenedlaethol i wneud ei benderfyniadau ei hun yn hytrach na’u bod yn ddarostyngedig i gyfyngiadau allanol ac yn enwedig i weinidog mewn llywodraeth wahanol. Yn wir, mae Pwerau at Bwrpas yn cynnig dileu hawl yr Ysgrifennydd Gwladol i fod yn bresennol yn y Cynulliad a chyfranogi yn ei drafodion.²⁴ Byddai trefniadau sy’n galw am gymeradwyaeth gan weinidog y DG yn groes i’r amcan hwn, a byddai anawsterau ymarferol sylweddol yn codi wrth roi pŵer o’r fath i Senedd y DG. Ymhellach, mae profiad gyda’r system o orchmynion cymhwysedd deddfwriaethol o dan Ran 3 o’r Ddeddf rhwng 2007 a 2011 yn awgrymu bod risg y byddai ystyriaethau gweinyddol a chyfansoddiadol yn cael eu drysau â rhai gwleidyddol.

Mae’n bosibl felly mai’r pumed opsiwn yw’r un mwyaf deniadol. Fodd bynnag mae hwn hefyd yn broblematic, am ei fod yn anodd os nad yn amhosibl ei ddrafftio. Mae model ‘pwerau wedi cadw’n ôl’ yn golygu y caiff y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu ar unrhyw fater ar wahân i’r rheini a gedwir yn ôl yn San Steffan. Mae hynny’n awgrymu bod darpariaeth sy’n caniatáu deddfwriaeth sy’n ymwneud â materion sydd wedi’u cadw’n ôl at ddiben gorfodi neu sy’n gysylltiedig neu’n ganlyniadol i ddeddfwriaeth arall (fel adran 108(5) o Ddeddf Llywodraeth Cymru), yn ddiangen os nad yn afraid. Yn wir, dyna bwynt model pwerau wedi cadw’n ôl, sef dileu’r amodau a’r cyfyngiadau sydd wedi llesteirio gweithgaredd deddfwriaethol hyd yma. Mae diffinio pa mor bell y dylai deddfwriaeth o’r fath fynd a beth sy’n cael ei ‘gadw’n ôl’ yn anodd iawn – byddai’n anodd fframio’r cyfryw ddeddfwriaeth yn glir a sicr.

Mae’n debyg fod yr anawsterau’n fwy yn achos cyfraith sifil na chyfraith trosedd. Gyda chyfraith trosedd, byddai’n bosibl cadw meysydd neu ddarpariaethau allweddol yn ôl, efallai drwy gyfeirio at restr o gategoriâu o droseddau – teyrnfradwriaeth, cyfraith lladd, troseddau yn erbyn yr unigolyn, deunydd pwnc Deddfau Dwyn 1968 a 1978 – ac yn y blaen. Yn yr un modd gellid cadw materion fel trefniadau’r heddlu (‘deunydd pwnc Deddf yr Heddlu a Thystiolaeth Droseddol 1984’) yn ôl. Byddai’n her i Lywodraeth y DG sicrhau bod ei rhestr o droseddau a materion eraill yn gynhwysfawr, ond gellid goresgyn hynny. Byddai hyn yn caniatáu i’r Cynulliad ddeddfu ar faterion troseddol sy’n deillio o ddeddfwriaeth a fyddai’n effeithio ar ei swyddogaethau penodol, ond nid ar gyfraith trosedd yn gyffredinol.²⁵

O ran cyfraith sifil, mae materion fel hawliau adferol, gweithrediad cyfraith contract neu natur a chwmpas asiantaeth yn faterion allweddol ar gyfer gweithredu unrhyw ddeddfwriaeth. (Mae’r gofyniad am gydsyniad tybiedig ar gyfer rhoi organau, o dan Ddeddf Trawsblannu Dynol (Cymru) 2013, yn addasiad o gyfraith asiantaeth). Byddai cadw ‘cyfraith tir’ yn ôl, neu hyd yn oed ‘deunydd pwnc Deddf Cyfraith Eiddo 1925’ yn peri anhawster difrifol i’r darpariaethau’n ymwneud â ‘contractau meddiannaeth’ yn y Bil Rhentu Cartrefi (Cymru). Yn wir, mae cwmpas y pwerau sy’n ymwneud â phwnc ‘Tai’ yn Atodlen 7 o Ddeddf Llywodraeth Cymru mor eang, fel y gallai gwmpasu meysydd eang o gyfraith tir sy’n ymwneud ag eiddo preswyl.²⁶ Mae’n anodd gweld sut y byddai’n bosibl fframio trefniant i gadw agweddau penodol o gyfraith sifil yn ôl mewn modd na fyddai’n llesteirio gweithredu yn y Cynulliad, neu o leiaf greu ansicrwydd difrifol am gwmpas pwerau’r Cynulliad.

24 *Powers For a Purpose* Cm 9020, paragraphs 2.2.7-2.2.8, and also Annex A, paragraphs 51a and 51b.

25 Mae’n werth nodi efallai, yng Nghanaada, bod plismona a gweinyddu cyfiawnder (gan gynnwys y llysoedd) yn faterion o awdurdodaeth ranbarthol benodol, ond bod y gyfraith a’r weithdrefn droseddol yn faterion ffederal. Gweler Deddf Cyfansoddiad 1867 (Canada), adrannau 91 a 92.

26 Mae maes pwnc 11, ‘Tai’, yn cynnwys y canlynol: ‘Tai; Ariannu tai ac eithrio cynlluniau sy’n cael cefnogaeth o Gronfeydd canolog neu leol sy’n darparu cymorth ar gyfer dibenion nawdd cymdeithasol i unigolion ar ffurf budd-daliadau neu mewn perthynas â hwy; Hybu’r defnydd o effeithlonrwydd ynni a chadwraeth yn y cartref ar wahân i waharddiad neu reoleiddiad; Rheoleiddio rhent; Digartrefedd; Carafannau preswyl a chartrefi symudol.’ Noder nad yw’n gyfyngedig i dai cymdeithasol neu dai a ariennir yn gyhoeddus.

Ymhellach, natur cyfraith gwlad yw ei bod yn ddeinamig ac yn agored i'w datblygu a'i dehongli gan y llysoedd. Mae hyn yn llai o broblem ar gyfer cyfraith trosedd, sydd yn llawer mwy dibynnol ar droseddau a ddiffinnir drwy statud.²⁷ Byddai unrhyw ymgais i gadw cyfraith sifil yn benodol yn ôl yn agored i'r ffaith y gallai yn y pen draw ymwneud ag athrawiaeth gyfreithiol na fyddai'n ymddangos o bosibl tan i'r llysoedd ei mynegi ymhen deng mlynedd. I fod yn effeithiol, byddai'n rhaid i unrhyw beth a gedwir yn ôl fod yn arfaethedig, yn hytrach na chadw'r status quo yn unig. (Yn y cyd-destun hwn, mae'n werth nodi bod Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban yn gweithio mewn perthynas â materion fel yr oeddent pan basiwyd y Ddeddf honno, mater a drafodir ymhellach isod).

Mae'r anawsterau hyn yn greiddiol i'r cynnig o fodel pwerau wedi cadw'n ôl. Ceir gwrthwynebiad gwleidyddol dwfn i ddulliau sy'n golygu cyfyngu'n sylweddol ar bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol, neu wneud defnydd ohonynt yn ddarostyngedig i gydsyniad gweinidog y DG. Yr anhawster yw bod yr opsiynau nad ydynt yn cynnwys cyfyngu ar y pwerau hynny wrth gyflwyno model pwerau wedi cadw'n ôl yn golygu bod angen datganoli pwerau deddfu dros faterion cyfraith sifil a rhoi pwerau sylweddol i'r Cynulliad mewn perthynas â chyfraith trosedd (os nad datganoli'r ddau). Mae'n anodd gweld ffordd allan o'r ddrysfar hon; mae'r pwerau hyn yn rhan annatod o fodel pwerau wedi cadw'n ôl sy'n ymarferol, ac felly'n glir, yn sefydlog ac sy'n para.

²⁷ Y troseddau mwyaf nodedig o dan y gyfraith gyffredin yw llofruddiaeth, dynladdiad, cynllwynio i dwyllo, a chamymddwyn mewn swydd gyhoeddus.

4

Model pwerau wedi cadw’n ôl ac awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru

4.1. A oes modd cael model pwerau wedi cadw’n ôl heb awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru?

Ym maes cyfraith gwlad o leiaf, mae gan ddeddfwriaethau eu hawdurdodaeth gyfreithiol eu hunain. Mewn systemau ffederal, mae hyn yn golygu bod awdurdodaeth gyfreithiol yn bodoli ar gyfer pob senedd: mae Prince Edward Island a California ill dwy yn awdurdodaethau cyfreithiol ar wahân, gyda’u cyrff eu hunain o gyfreithiau, ynghyd â llysoedd, proffesiynau cyfreithiol a sefydliadau eraill. Maent hefyd yn ffurfio rhan o’r awdurdodaeth gyfreithiol ffederal drosfwaol yng Nghnada neu UDA. Mae’r DG yn anarferol gan fod iddi dair awdurdodaeth gyfreithiol, Cymru a Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon, ond does dim awdurdodaeth ‘ffederal’ neu Undebol drosfwaol. Yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, ceir dwy ddeddfwrfa i’r awdurdodaeth gyfreithiol – Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon a Senedd y DG, gyda’r ddwy’n gallu pasio cyfreithiau ar gyfer y rhan benodol honno o’r DG. Er bod gan Senedd yr Alban yn amlwg gyfrifoldeb dros gyfraith yr Alban yn gyffredinol, mae rhai meysydd o gyfraith yr Alban wedi’u cadw’n ôl, fel bancio. Mae Cymru felly’n anarferol mewn dwy ffordd; nid yn unig mae’n rhannu system gyfreithiol gyda Senedd y DG, ond hefyd mae ganddi ddeddfwrfa ddatganoledig ar gyfer rhan yn unig o awdurdodaeth Cymru a Lloegr.

Mae gan yr Alban a Gogledd Iwerddon eu hawdurdodaethau cyfreithiol unigol eu hunain; corff o gyfreithiau, llysoedd i’w gorfodi, a’r proffesiynau cyfreithiol i gynghori ac ymddangos yn y llysoedd hynny. Mae system gyfreithiol yr Alban wedi bodoli ers o leiaf y canol oesoedd, a pharhaodd i weithredu ar ôl yr Uno yn 1707 (yn wir roedd cadw’r drefn yn allweddol i nifer o erthyglau’r Cytundeb Uno). Mae system gyfreithiol Gogledd Iwerddon yn dyddio o’r cyfnod pan rannwyd Iwerddon yn 1922 ac yn deillio o system gyfreithiol Iwerddon a oedd unwaith eto’n dyddio o gyfnod cyn Uno’n ffurfiol â Phrydain Fawr ac a oroesodd yr uno hwnnw. Roedd rheolaeth o’r system gyfreithiol yn ganolog ar gyfer datganoli yn yr Alban, a chafodd materion cyfreithiol eu datganoli’n helaeth i Gogledd Iwerddon yn 2007.²⁸ Nid yw system gyfreithiol ar wahân na datganoli’r system wedi bygwth unrhyw rai o fuddion sylfaenol y DG fel gwladwriaeth yn y naill achos na’r llall.

Mae’n drawiadol nad yw Llywodraeth Cymru wedi cynnwys trafodaeth am awdurdodaeth gyfreithiol, a chyfyngiadau mewn perthynas â chyfraith sifil a chyfraith trosedd, yn ei hymateb i Ran 2 o adroddiad Comisiwn Silk.²⁹ Cynhaliodd Llywodraeth Cymru ymgynghoriad yn

²⁸ Mae trefniadau Gogledd Iwerddon yn datganoli cyfraith trosedd a chyfiawnder troseddol (gan gynnwys y gwasanaeth erlyn a rheoli troseddwy). Mae strwythur y llysoedd a’u hannibyniaeth yn parhau’n faterion sydd wedi’u cadw’n ôl, fel y mae strwythur Gwasanaeth Heddlu Gogledd Iwerddon a threfniadau plismona trawsffiniol.

²⁹ Llywodraeth Cymru, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Pwerau i wireddu ein dyheadau ar gyfer Cymru* WG22188 (Caerdydd, 2014).

holi a ddylid cael awdurdodaeth ar wahân yn 2012, ond yn ei thystiolaeth i Silk Rhan 2 ei chasgliad oedd 'Er na fyddai sefydlu awdurdodaeth ar wahân i Gymru yn briodol ar hyn o bryd, mae datblygiad o'r fath yn debygol iawn yn y tymor hirach a gellid cymryd camau i helpu i sicrhau trawsnewid esmwythach at awdurdodaeth o'r fath maes o law.'³⁰ Yn yr un modd, nid oedd consensws (ac felly dim cynnig ar gyfer gweithredu) yn deillio o broses Dydd Gŵyl Dewi. Y cwestiwn sydd angen ei drafod bellach yw a oes angen sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol fel rhan o'r symudiad at fodel cadw pwerau'n ôl, ac os nad oes, pa newidiadau eraill sydd eu hangen i gyflawni'r symudiad hwnnw.

4.2. Sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru

Un opsiwn fyddai sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân i Gymru. Byddai pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol (sef cwmpas y ddeddfwriaeth y byddai'n ei phasio) yn gyfyngedig i Gymru, a materion yn ymwneud â chyfraith Cymru'n cael eu pennu yn llysoedd Cymru, y byddai eu pwerau gorfodi'n gyfyngedig i Gymru. Ar y llaw arall, dim ond pe bai hynny'n cael ei wneud yn benodol y byddai deddfwriaeth San Steffan yn estyn i Gymru. Byddai hynny'n lleihau'r tebygolrwydd y gallai deddfwriaeth Lloegr gael effaith ddamweiniol yng Nghymru, ac i'r gwrthwyneb. (Mae hyn felly'n berthnasol i unrhyw fwiad i gyflwyno 'pleidleisiau yn Lloegr ar gyfer cyfreithiau Lloegr'). Byddai'r posibilrwydd y byddai deddfwriaeth a basiwyd naill ai yn San Steffan neu ym Mae Caerdydd yn cael effaith y tu hwnt i Gymru neu Lloegr (fel bo'n berthnasol) felly'n gyfyngedig. Byddai penderfyniadau am gymhwysedd cyfraith a wnaed ar gyfer Lloegr, neu yn wir ar gyfer yr Alban neu Ogledd Iwerddon, yng Nghymru yn cael eu gwneud ar sail yr un egwyddorion ag sydd eisoes yn weithredol rhwng Cymru a Lloegr a'r Alban neu Ogledd Iwerddon, gan gynnwys rheolau ar gyfer ymdrin â gwrthdaro rhwng cyfreithiau lle bo'n gymwys.

Byddai sefydlu awdurdodaeth i Gymru'n benderfyniad gwleidyddol mawr, a byddai goblygiadau cost yn codi pe bai'r llysoedd yn cael eu datganoli hefyd. Mae hyn yn amlwg yn destun pryder i Lywodraeth Cymru. Byddai awdurdodaeth i Gymru yn ymateb uniongyrchol a chlr i'r cwestiwn, er y byddai'n creu nifer o ystyriaethau eilaidd y byddai angen eu datrys, gan gynnwys pa agweddau o awdurdodaeth Cymru a fyddai'n dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys cyfraith sifil a chyfraith trosedd.

Gallai awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru fod yn *wahanol*, ond ni fyddai'n rhaid iddi fod *ar wahân* i'r awdurdodaeth yn Lloegr, ac ni fyddai'n rhaid iddi gael ei sefydlu fel mater datganoledig dan reolaeth y Cynulliad Cenedlaethol o reidrwydd. (Gallai fod ar wahân ac yn ddatganoledig ond dewis polisi yw hynny). Gallai barhau'n fater 'wedi'i gadw'n ôl', o dan reolaeth San Steffan, a pharhau i rannu barnwyr, proffesiynau cyfreithiol a sefydliadau eraill gyda Lloegr. Byddai'r Uchel Lys a'r Llys Apêl yn peidio â bod yn 'llysoedd Cymru a Lloegr' ond yn 'llysoedd Cymru a llysoedd Lloegr', gyda barnwyr yn cael eu penodi i eistedd yn y ddwy set o lysoedd a chyfreithwyr a bargyfreithwyr yn cael eu derbyn yng Nghymru a Lloegr. Byddai modd i'r llysoedd gymhwyso cyfraith Lloegr neu gyfraith Cymru yn ôl yr amgylchiadau.

30 Llywodraeth Cymru, *Tystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru i'r Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru WG17658*, (Caerdydd, 2013), t. 2.

4.3. Ymdrin ag effaith deddfwriaeth Cymru yn Lloegr

Rhan o’r rheswm dros ystyried awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru yw fel modd o ymdrin â chwestiynau am effaith alldiriogaethol – deddfwriaeth ddatganoledig ‘yn ymwneud â Chymru’ sy’n cael effaith yn Lloegr hefyd.

Y ffordd rwyddaf i egluro natur y cwestiwn hwn yw drwy astudiaeth achos.

Alldiriogaethedd a ‘goferu’: astudiaeth achos

Mae’r Cynulliad Cenedlaethol yn dymuno gwahardd sylwedd penodol (‘X’) rhag mynd i’r gadwyn fwyd yng Nghymru. Mae’n pasio deddfwriaeth:

- i wahardd ffermwyr a’u cyflenwyr porthiant rhag bod ag X yn eu meddiant;
- i’w gwneud yn ofynnol na chaiff unrhyw anifail sydd wedi cael X ei ladd mewn lladd-dy yng Nghymru,;
- i rymuso arolygwyr a awdurdodwyd gan Weinidogion Cymru i fynd i mewn i eiddo ffermwyr neu gyflenwyr porthiant i sicrhau nad yw X yn cael ei storio, ac
- i’w gwneud yn ofynnol i ffermwyr sy’n cyflwyno anifeiliaid i ladd-dai ardystio nad ydynt wedi derbyn X.

Byddai’n rhaid gallu gorfodi’r ymrwymadau hyn drwy gyfraith trosedd, ac nid drwy ofynion rheoleiddiol yn unig.

Mae Ffermwr F yn gweithredu yn Lloegr ond fel arfer mae’n defnyddio lladd-dy cyfagos, sy’n digwydd bod dros y ffin yng Nghymru. (Mae’r dewis arall 40 milltir i ffwrdd – felly mae’n anghyfleus ac yn ddud i’w ddefnyddio, ac yn ychwanegu at y straen ar anifeiliaid sy’n teithio i gael eu lladd). Felly os yw ffermwr F yn defnyddio lladd-dy yng Nghymru, rhaid iddo gydymffurfio â’r rheol yng Nghymru i beidio â defnyddio X, er bod X yn gwbl gyfreithlon yn Lloegr, lle mae F yn ei brynu ac yn ei roi i’w anifeiliaid. Os yw arolygwyr o Gymru’n mynd i fod â hawl i fynd i fferm F i ganfod a yw X yn cael ei storio at ddibenion bwydo anifeiliaid sy’n cael eu cludo i Gymru i’w lladd, rhaid i ddarpariaethau Cymru fod yn weithredol yn Lloegr. Hyd yn oed os yw’r cig yn cael ei gludo’n ôl i’r farchnad yn Lloegr ac felly byth yn mynd i’r gadwyn fwyd yng Nghymru, ac mai’r cyfan sy’n digwydd yw bod yr anifail yn byw ei fywyd yn Lloegr, yn cael ei ladd yng Nghymru ac yna’n cael ei werthu i’w fwyta yn Lloegr, gellid ystyried bod angen i bolisi Cymru fod â’r un pwerau gorfodi ag sydd ganddo ar gyfer ffermwyr yng Nghymru. Os yw ffermwr F yn dymuno parhau i ddefnyddio’r lladd-dy yng Nghymru, fodd bynnag, gellir ystyried ei fod yn ildio i’r angen i fod yn ddarostyngedig i gyfraith Cymru gan gynnwys bod yn agored i’w gosbi. Mae darpariaeth ar gyfer estyn darpariaethau gorfodi Cymru i Loegr yn y modd hwn wedi’i chynnwys yn adran 108(5) o Ddeddf Llywodraeth Cymru.

Mewn achos fel yr uchod, bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn dymuno pasio deddfwriaeth sy’n cael effaith ar Loegr yn ogystal â Chymru. Gan nad yw’r categorïau o ddeddfwriaeth (neu faterion) sy’n ‘ymwneud â’ Chymru a Lloegr yn allgynhwysol, byddant yn aml iawn, o reidrwydd, yn gorgyffwrdd, fel sy’n digwydd yn yr achos hwn. Nid mater o ‘oferu o Gymru’ yw hyn yn unig – bod deddfwriaeth ddatganoledig yn cael effaith yn Lloegr yn ogystal ag yng Nghymru, ond y gwrthwyneb hefyd, sef bod deddfwriaeth San Steffan ar gyfer Lloegr hefyd yn cael effaith yng Nghymru. Ymhellach, o ganlyniad i’r awdurdodaeth gyfunol a’r pwerau yn adran 108(5), mae rhywbeth a gaiff ei wneud yng Nghymru ac i Gymru ar hyn o bryd yn gallu bod yn gymwys a’i orfodi yn Lloegr yn ogystal ag yng Nghymru. Mae pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i ymyrryd (yn adran 114 o Ddeddf Llywodraeth Cymru) yn gyfyngedig i effeithiau ‘niweidiol’. Nid yw’n mynd i’r afael ag effeithiau nad ydynt yn niweidiol o reidrwydd – yn wir, gallant fod yn fuddiol – ond yn effeithiau na ddymunir gan reini sy’n atebol am yr hyn sy’n digwydd yn Lloegr. Y canlyniad yn yr achos hwn yw y bydd

ffermwr sydd i bob pwrpas yn byw yn Lloegr naill ai'n gorfod cydymffurfio â chyfraith Cymru sydd yn gwahardd X (neu wynebu'r canlyniadau o beidio â gwneud hynny), neu wneud newidiadau sylweddol i'w ffordd o weithio i osgoi Cymru a chyfraith Cymru, fydd yn cael effaith ariannol ac o bosibl effaith ar iechyd yr anifeiliaid hefyd.

Mae'r cwestiwn ynghylch deddfwriaeth ddatganoledig Cymru yn goferu y tu allan i Gymru yn codi mewn perthynas â dau fath o fater: yn gyntaf, materion a gedwir yn ôl yn gyffredinol (fel amddiffyn neu faterion tramor), ac yn ail, materion a ddatganolwyd yng Nghymru y mae Llywodraeth a Senedd y DG yn gyfrifol amdanynt yn Lloegr (fel iechyd neu addysg, ac, os na chawsant eu cadw'n ôl yn fwy cyffredinol, cyfraith trosedd a'r gyfraith sifil mewn perthynas â Lloegr.) Mae'r rhain yn codi cwestiynau gwahanol, ond tebyg. Mae'r ffin rhwng materion sydd wedi'u cadw'n ôl a materion nad ydynt wedi'u cadw'n ôl wedi'i hystyried gan y llysoedd mewn nifer o achosion, yn enwedig achos Martin and Miller (yn yr Alban; [2010] UKSC 10) a'r Bil Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru) a atgyfeiriwyd. Fodd bynnag, er gwaethaf y penderfyniadau hyn, gallai'r Cynulliad Cenedlaethol ganfod, mewn rhai achosion, fod arfer cymhwysedd datganoledig i weithredu polisi datganoledig yn golygu bod angen gwneud pethau sydd y tu allan i'w gymhwysedd am fod mater wedi'i gadw'n ôl. Yn yr un modd, gallai fod yn ddymunol, er mwyn gweithredu polisi datganoledig, i ddarpariaethau canlyniadol, cysylltiedig a gorfodi ymwneud â phethau sy'n digwydd yn gyfan gwbl neu'n rhannol yn Lloegr neu yn rhannau eraill y Deyrnas Gyfunol.

Mae'r materion drafftio sy'n caniatáu i ddarpariaethau weithredu at ddibenion Cymru y tu allan i ffiniau tiriogaethol Cymru yn fwy cymhleth os nad oes gan Gymru awdurdodaeth ar wahân y gellid ei defnyddio i gyfyngu ar gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol i newidiadau sy'n ymwneud â chyfreithiau Cymru. Fodd bynnag, boed awdurdodaeth Gymreig neu beidio, gellid ymdrin ag effeithiau goferu sy'n ymwneud â materion a gadwyd yn ôl neu leoedd y tu allan i Gymru (yn Lloegr fwy na thebyg), y gallai polisi godi yn eu cylch, fel yr ymdrinnir â hwy yn achos y ddeddfwriaeth ddatganoledig yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, sef drwy gyfrwng Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor o dan drefniant tebyg i'r hyn y darperir ar ei gyfer yn adran 104 o Ddeddf yr Alban 1998 ac adran 86 o Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998. Fel y soniwyd uchod, gallai gweithdrefn o'r fath fod yn annerbyniol wrth wneud darpariaeth sy'n rhan o fater a gadwyd yn ôl ym maes cyfraith trosedd neu gyfraith sifil, oherwydd byddai'r ffaith iddo gael ei gadw'n ôl yn llesteirio darpariaethau ar gyfer rhoi effaith i ddeddfwriaeth yng Nghymru ei hun. Fodd bynnag, byddai'n gyson â'r setliadau eraill fel ffordd o ymestyn (er enghraifft) y darpariaethau gorfodi i Lloegr neu i leoedd eraill yn y DG, pan fydd hynny'n gwneud synnwyr, neu fel ffordd o ymdrin â newidiadau canlyniadol mewn maes sydd wedi'i gadw'n ôl. Byddai'r problemau uchod hefyd yn codi pe byddai adran 108(5) yn cael ei hehangu at yr un diben, a byddai cwestiynau anodd hefyd ynghylch yr egwyddor gyfansoddiadol.

4.4. Ffyrdd eraill o reoleiddio effaith deddfwriaeth Cymru ar wahân i awdurdodaeth gyfreithiol

Fel dewis amgen yn hytrach na sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru, gellir dadansoddi'r mater drwy gyfeirio at bedair nodwedd diriogaethol deddfwriaeth: ei chwmpas, cymhwysedd, awdurdodaeth a gorfodaeth. Mae 'chwmpas' yn nodwedd ffurfiol mewn deddfwriaeth ac yn dynodi'r diriogaeth y mae rheol benodol yn perthyn i'w chyfreithiau. Ar hyn o bryd rhaid i ddeddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol estyn i Gymru a Lloegr, hyd yn oed os yw'n gymwys mewn perthynas â Chymru'n unig (fel y mae'r cyfyngiadau ar bwerau'r Cynulliad yn ei ddarparu; gweler adran 108(4)(b) o Ddeddf Llywodraeth Cymru). Yn yr ystyr hwn mae chwmpas fel arfer yn gysylltiedig ag awdurdodaeth, sy'n ymwneud â threfniant tiriogaethol y llysoedd. Mae llysoedd mewn tiriogaeth fel arfer yn cymhwyso cyfraith y diriogaeth honno'n unig a chyflwynir eu pwerau gorfodi drwy gyfeirio at y diriogaeth honno. O fewn un system gyfreithiol ac awdurdodaeth, mae'n bosibl i reolau penodol fod â chymhwysedd cyfyngedig, gyda'r cyfyngiad yn cael ei ddiffinio drwy gyfeirio

at ran o’r diriogaeth yn unig; a dyna a wneir drwy’r cyfyngiadau ar gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol (Ddeddf Llywodraeth Cymru (adran 108 (4)(b)). Mae gorfodaeth yn dod yn fater mwy agored; fel mae pethau’n sefyll ar hyn o bryd, nid yw’n cael ei reoleiddio gan Ddeddf Llywodraeth Cymru, ond gallai fod.

Yn absenoldeb awdurdodaeth ar wahân i Gymru gyda rheolau i ddynodi’r achosion lle byddai cyfraith Cymru yn gymwys, gallai fod yn bosibl cynnwys cymal a fyddai’n diffinio’r achosion hynny at y diben hwnnw. Gallai cymal i egluro’r rheolau am hyn ddilyn y ffurf ganlynol.

Cymal posibl i gyfyngu awdurdodaeth y llys a phennu ymhle mae cyfraith Cymru’n gymwys

- (1) Bydd yr adran hon yn effeithiol mewn unrhyw achos –
 - (a) lle byddai unrhyw fater (oni bai am fodolaeth yr adran hon) yn cael ei bennu yn unol â darpariaethau deddfwriaeth Cymru,
 - (b) lle byddai gan y ffeithiau y mae’r mater hwnnw’n berthnasol iddynt gysylltiadau â Lloegr nad ydynt yn llai arwyddocaol na [eu] [y] cysylltiadau â Chymru [y mae darpariaethau deddfwriaeth Cymru’n gymwys iddynt], ac
 - (c) lle byddai’r mater hwnnw’n cael ei bennu’n wahanol pe bai darpariaethau deddfwriaeth Cymru’n cael eu hanwybyddu.
- (2) Lle bo’r adran hon yn cael effaith, dylid anwybyddu darpariaethau deddfwriaeth Cymru a fyddai’n gymwys, ar wahân i’r graddau y mae Ei Mawrhydi drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor wedi pennu’r darpariaethau hynny fel darpariaethau y byddai’n briodol i’w cymhwyso mewn achosion sydd â chysylltiad sylweddol â Lloegr.
- (3) Ni chaniateir gwneud argymhellion i’w Mawrhydi yn y Cyfrin Gyngor i wneud Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor o dan yr adran hon oni bai bod drafft o’r offeryn statudol yn cynnwys y Gorchymyn wedi’i gyflwyno gerbron y Senedd ac wedi’i gymeradwyo drwy benderfyniad yn y ddau Dŷ.
- (4) Yn yr adran hon, ystyr ‘deddfwriaeth Cymru’ yw—
 - (a) Deddf gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru;
 - (b) Mesur gan y Cynulliad hwnnw; neu
 - (c) offeryn a wnaed o dan Ddeddf neu Fesur y Cynulliad hwnnw neu unrhyw offeryn a wnaed gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac a gynhwysir mewn offeryn statudol.

Byddai setliad cyffredinol gydag addasiadau megis y rhai a drafodwyd uchod i ymdrin â’r effeithiau goferu ar draws ffiniau a phenderfynu pa gorff o gyfraith y dylai’r llysoedd ei gymhwyso yn gymhleth iawn. Gallai hyn greu problemau hefyd, o ran eu cymhwyso’n gyfreithiol ac o ran deall y trefniadau newydd a allai fod wedi’u cyflwyno. Gallai hynny fod yn ddadl dros y cam mwy sef sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru yn lle hynny, er bod hynny ynddo’i hun yn codi nifer o faterion cymhleth, gan gynnwys adnabod a diffinio’r holl achosion pan fydd modd arfer awdurdodaeth Cymru, a’r graddau (os o gwbl) y dylai’r awdurdodaeth honno eithrio unrhyw awdurdodaeth arall yn y DG. Mae’r dull amgen yn fwy ad hoc ac yn cynnwys mesur sylweddol o gymhlethdod sy’n effeithio ar Loegr a deddfu yn Lloegr yn ogystal ag ar ddeddfu yng Nghymru, er y gallai fod yn fwy derbyniol yn wleidyddol ar hyn o bryd. Dim ond un prawf posibl sydd yn y cymal i wahaniaethu rhwng yr achosion pan ddylai rheolau Cymru fod yn drech na rheolau Lloegr, ac fel arall. Yn amlwg, mae digon o le i ystyried a fyddai’n well cael rheolau gwahanol ar gyfer hynny.

5

Drafftio deddfwriaeth ar gyfer model cadw pwerau'n ôl

Mae mynd ati i ddrafftio model pwerau wedi cadw'n ôl yn golygu bod angen gwneud nifer o ddewisiadau o ran dulliau ac agweddau ar ddrafftio. Yn wyneb natur gyfansoddiadol y ddeddfwriaeth, mae'r dewisiadau hyn yn arbennig o sensitif ac mae angen i'r sawl sy'n drafftio eu hystyried yn ofalus. Yn hyn o beth, mae Deddf yr Alban 1998 yn cynnig model llawer mwy ymarferol na Deddf Llywodraeth Cymru, er ei bod ymhell o fod yn berffaith.

Byddai angen i strwythur cyfreithiol model pwerau wedi cadw'n ôl gymhwyso egwyddorion tebyg i'r rhai sy'n gymwys i'r Alban ar hyn o bryd, gan gynnwys y rhai yn adrannau 28 a 29 o Ddeddf yr Alban. Felly, byddai deddfwriaeth ddatganoledig yn gymwys yng Nghymru'n unig, ni fyddai'n ymwneud â mater a gadwyd yn ôl, ni fyddai'n groes i ddeddfau'r UE, hawliau'r Confensiwn nac ymrwymadau rhyngwladol y DG a'r prawf deongliadol (a yw darpariaeth yn Neddf Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn ymwneud â mater a gadwyd yn ôl yn cael ei benderfynu 'drwy gyfeirio at ddiben y ddarpariaeth, gan roi sylw i'w heffaith yn yr holl amgylchiadau'). I ategu hyn, mae angen darpariaethau i wneud addasiadau i ddarpariaethau eraill, fel y darpariaethau i wneud newidiadau canlyniadol drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor yn adran 104 o Ddeddf yr Alban a hefyd i addasu cwmplas y pwerau deddfwriaethol a gweithredol datganoledig (adrannau 30 a 63 o Ddeddf yr Alban yn eu tro).

5.1. Dulliau drafftio: materion i'w cadw'n ôl, eithriadau i'r materion i'w cadw'n ôl, eithriadau i eithriadau

Y dull a ddefnyddir yn Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban yw dynodi materion i'w cadw'n ôl, naill ai'n gyffredinol neu dan ystod o 'Benawdau' fel Materion Cartref neu Ddiwydiant a Masnach. Mae materion i'w cadw'n ôl yn ddarostyngedig i 'eithriadau' (h.y. materion y gall Senedd yr Alban ddeddfu arnynt, er gwaethaf eu bod wedi'u cadw'n ôl yn gyffredinol). Nid yw eithriadau eu hunain fel arfer yn ddarostyngedig i eithriadau (felly mae'r mater wedi'i gadw'n ôl) ond defnyddir cymalau 'dehongli' i egluro unrhyw amwysedd posibl. Yn ogystal, mae rhai darpariaethau penodol – gan gynnwys rhai yn y Cytundeb Uno – wedi'u diogelu rhag cael eu diwygio drwy gael eu cynnwys yn Atodlen 4.

Mantais y dull hwn yw eglurder cymharol yn ogystal â sicrwydd cyfreithiol. Os yw mater wedi'i gadw'n ôl, nid oes gan Senedd yr Alban bŵer i ddeddfu arno (yn amodol ar yr amrywiol estyniadau i'w gymhwysedd a osodwyd yn Neddf yr Alban). Os na chaiff ei grybwyll, neu ei eithrio o fater a gedwir yn ôl, mae'n dod o fewn y cymhwysedd datganoledig.

5.2. Dulliau drafftio: 'deunydd pwnc ...', 'yn ymdrin â mater, 'yn ymwneud â mater'

1998 yn cyfeirio at 'ddeunydd pwnc' Deddf neu Ran o Ddeddf; er enghraifft mae Pennawd C7 (Diogelu Defnyddwyr) yn cyfeirio at ddeddfau fel Deddf Credyd Defnyddwyr 1974. Mae'r dehongliad o'r ddarpariaeth yn nodi bod hyn yn ymwneud â phynciau Deddfau o'r fath pan ddaeth Deddf yr Alban i rym, gan felly osgoi'r broblem y gallai newidiadau dilynol i'r Ddeddf newid cwmpas yr hyn sy'n cael ei gadw'n ôl, ond mae'n creu'r anhawster y bydd diffiniadau o'r fath yn dyddio'n gynyddol gydag amser. Ar ôl i ddigon o amser fynd heibio ac ar ôl diweddarau'r gyfraith, mae'n bosibl mai'r unig gyfeiriad statudol fydd ar ôl at ddarpariaeth benodol fydd hwnnw yn yr atodlen o faterion a gedwir yn ôl ar gyfer datganoli.

Beth bynnag, mae dynodi 'deunydd pwnc' mewn darn cymhleth o ddeddfwriaeth sydd wedi'i fwriadu ar gyfer ymdrin ag amrywiaeth o amgylchiadau'n codi cwestiynau am eglurder nad ydynt erioed wedi bod yn destun proses graffu fanwl yn y llysoedd.³¹ Pe bai hynny'n digwydd, nid yw'n sicr sut y gallai'r llysoedd ymdrin â chwestiynau o'r fath – yn enwedig pe baent yn eu dadansoddi mewn ffordd debyg i'r hyn a wnaeth yr Arglwydd Mance yn achos atgyfeiriad y *Bil Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru)*.

5.3. Dulliau drafftio: eithriadau cyffredinol/cyffnewidiol a phenodol

Ar hyn o bryd, mae Deddf Llywodraeth Cymru'n cynnig amrywiaeth o ffyrdd i ddiffinio eithriadau i bynciau a ddatganolir. Ceir 'cyfyngiadau cyffredinol' trosfwaol (yn Rhan 2 o Atodlen 7) ac eithriadau dan benawdau pwnc penodol yn Rhan 1 yr Atodlen honno sydd hefyd yn gymwys yn gyffredinol.³²

Nid yw strwythur Deddf yr Alban yn creu anawsterau tebyg. Mae'n cynnwys 'ymddeddfiadau a ddiogelir rhag addasu' lle na chaiff Senedd yr Alban ddeddfu, yn Atodlen 4 i'r Ddeddf, yn ogystal â 'materion wedi'u cadw'n ôl' yn Atodlen 5. Mae Atodlen 4 yn cwmpasu nifer o faterion tebyg i rai o'r 'cyfyngiadau cyffredinol' yng Nghymru, gan ddiogelu darpariaethau fel Deddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 neu Ddeddf Hawliau Dynol 1998 rhag cael eu haddasu. (Nid yw hynny'n atal Senedd yr Alban rhag deddfu ar y pynciau hyn, dim ond rhag newid statud y DG. Mewn perthynas â hawliau dynol, mae Senedd yr Alban wedi gwneud hynny, gan sefydlu comisiwn hawliau dynol yr Alban drwy Ddeddf Comisiwn Hawliau Dynol yr Alban 2006.) Mae Atodlen 5 Deddf yr Alban yn sefydlu materion cyffredinol trosfwaol i'w cadw'n ôl (nad ydynt yn amodol) ynghyd â rhai mwy penodol, ac yn nodi bod eithriadau, darpariaethau deongliadol ac enghreifftiau'n ymwneud â'r mater penodol sydd i'w gadw'n ôl yn unig, ac nid yn fwy cyffredinol. Felly ceir gwahaniaeth clir rhwng materion i'w cadw'n ôl sy'n 'benodol' a rhai 'cyffredinol'.

Gydag un eithriad, nid yw Atodlen 4 i Ddeddf yr Alban wedi'i diwygio ers 1998, na Rhan 1 (y materion cyffredinol i'w cadw'n ôl) o Atodlen 5 chwaith. Serch hynny bu sawl newid i Ran 2, a wnaed drwy ddefnyddio'r pŵer yn adran 30 o'r Ddeddf sy'n galw am gydsyniad cadarnhaol i unrhyw newidiadau gan ddau Dŷ'r Senedd a Senedd yr Alban.

31 Ceir rhywfaint o drafod ar y rhyngweithio rhwng materion a gedwir yn ôl yn Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban a deddfwriaeth ddatganoledig yr Alban yn *Imperial Tobacco v Lord Advocate*, [2012] UKSC 61, ond nid yw'n ddadansoddiad manwl o'r drafftio yn Atodlen 5.

32 Mae Adran 108(4)(a) o Ddeddf Llywodraeth Cymru yn darparu bod yn rhaid i ddeddfwriaeth ddatganoledig fod yn gysylltiedig ag un pwnc datganoledig neu fwy a pheidio â 'syrthio o fewn unrhyw rai o'r eithriadau a bennir yn [Rhan 1 o Atodlen 7] (*boed o dan y pennawd hwnnw neu unrhyw rai o'r penawdau hyn ai peidio*). (ychwanegwyd y pwyslais)

6

Casgliadau: cyflenwi model pwerau wedi cadw'n ôl

Ceir nifer o elfennau deniadol mewn model pwerau wedi cadw'n ôl i Gymru. Byddai'n symleiddio ac yn egluro'r setliad datganoli, ac yn lleihau'r angen i'r llysoedd ac yn enwedig Goruchaf Lys y DG chwarae rhan weithredol mewn materion sy'n ymwneud â deddfwriaeth Cymru. O ganlyniad, byddai'r Cynulliad Cenedlaethol yn gallu gweithredu fel deddfwrfa fwy effeithiol, a byddai'r setliad datganoli i Gymru'n fwy ymarferol, sefydlog a gwydn. Ni fyddai'n gweithredu fel panacea gan ddileu'r holl anawsterau a allai godi yn sgil datganoli, ond byddai'n cynnig buddion ymarferol sylweddol.

Nid yw'r manteision hyn yn rhydd o gyfyngiadau. Mae llawer yn dibynnu ar y modd y caiff model pwerau wedi cadw'n ôl ei roi ar waith: sut y caiff ei ddrafftio, cwmpas y materion a gedwir yn ôl yn San Steffan, a sut y mae'r rhain yn effeithio ar bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru. Mae model setliad yr Alban, ac yn enwedig Atodlen 5 i Ddeddf yr Alban 1998, yn cynnig llawer o ran techneg drafftio. Ond nid yw hwnnw hyd yn oed yn llwyddiant diamod, a phe bai'n cael ei fabwysiadu fel model, dylai fod yn ganllaw yn hytrach nag yn gyfarwyddyd caeth.

O fewn yr agwedd eang at y polisi o ran mabwysiadu model pwerau wedi cadw'n ôl, ceir nifer o gwestiynau nad ydynt yn dechnegol eu natur.

Yn gyntaf, pa feini prawf a gaiff eu defnyddio i bennu pa faterion y dylid eu cadw'n ôl? Pa mor glir fydd y materion arfaethedig i'w cadw'n ôl, a pha mor gydlynol fyddant fel pecyn cyffredinol? Rydym wedi gosod rhai ystyriaethau yn adran 2 uchod a allai fod o gymorth. Mae cwestiynau atodol hefyd yn codi. Pwy fydd yn gyfrifol am fframio'r rhestr o faterion i'w cadw'n ôl? Pa fath o ymgysylltu fydd gyda Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol yn hyn o beth?

Yn ail, a fydd cyfraith sifil neu gyfraith trosedd yn cael eu datganoli? Mae'r dadansoddiad uchod yn dangos y byddai cadw elfennau allweddol o gyfraith trosedd yn ôl yn bosibl, ond y byddai cadw cyfraith sifil yn ôl yn creu model datganoli na fyddai modd ei weithredu. Gallai'r pwysau i ddatganoli cyfraith sifil ei hun olygu bod sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru yn fwy deniadol.

Yn drydydd, a yw'n ymarferol neu'n gyfiawnadwy cael rhywbeth sy'n cyfateb i adran 108(5) o Ddeddf Llywodraeth Cymru, wedi'i haddasu i gwmpasu materion wedi'u cadw'n ôl, yng nghyd-destun model pwerau wedi cadw'n ôl? Os nad yw, a oes angen sefydlu trefniadau i ddelio â'r achosion hynny lle bydd deddfwriaeth ddatganoledig yng Nghymru'n cael effaith yn Lloegr, ac os felly, beth ddylai'r rhain fod? Mae'r cwestiwn hwn yn ei dro'n dibynnu ar y nesaf ynghylch awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru, gan na fydd angen dim i gyfateb i adran 108(5) os sefydlir awdurdodaeth gyfreithiol.

Yn bedwerydd, a gaiff awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru ei sefydlu ai peidio? Mae ei sefydlu yn gam gwleidyddol mawr. Os na chaiff ei sefydlu, a oes angen rheolau ad hoc yng nghydestun y pwerau a gedwir yn ôl, i sicrhau effaith a fyddai’n debyg i’r diben a wasanaethir gan reolau awdurdodaethol: ar gyfer dynodi pryd y dylai deddfwriaeth Cymru fod yn gymwys, a beth ddylai’r rhain fod?

Yn olaf nid ar chwarae bach mae datrys y cwestiynau ynghylch drafftio model pwerau wedi cadw’n ôl, ac nid yw’n ymarferiad cul na thechnegol. Mae pob un o’r cwestiynau hyn yn cynnwys set o benderfyniadau gwleidyddol ynghylch y ffordd y dylai pwerau datganoledig Cymru weithio, yr hyn y mae datganoli i Gymru’n ei olygu a pherthynas Cymru â’r DG yn gyffredinol ac â Lloegr. Maent hefyd yn berthnasol i ‘bleidleisiau yn Lloegr ar gyfer cyfreithiau Lloegr’. Mae angen ateb y cwestiynau hyn gyda dealltwriaeth lawn o’u goblygiadau, ar sail gweledigaeth ehangach o’r hyn mae datganoli i Gymru’n ei olygu, a sut mae’n berthnasol i’r DG yn gyffredinol, yn hytrach nag yn sgil set ad hoc o gytundebau gwleidyddol yn cael eu gyrru gan ystyriaethau tymor byr.

Sut bynnag y caiff ei wneud, mae’r hyblygrwydd sy’n rhan annatod o Ddeddf yr Alban 1998 yn hynod o werthfawr a bydd angen ei gadw yng Nghymru, lle mae hyd yn oed yn fwy tebygol o gael ei ddefnyddio. Mae’r pŵer i amrywio’r rhestrau o faterion a gedwir yn ôl drwy orchymyn o dan adran 30 o Ddeddf yr Alban (gyda chydsyniad y ddau Dŷ yn San Steffan yn ogystal â Senedd yr Alban) a darpariaethau tebyg ar gyfer pwerau gweithredol, yn golygu bod modd addasu’r setliad i gwmpasu problemau ymarferol ac ar yr un pryd warchod buddiannau’r sefydliadau datganoledig. Yn hyn o beth mae’r gofynion am gydsyniad datganoledig fel rhan o bwerau i lunio gorchmynion yn cyd-fynd â chonfensiwn Sewel.

Nid yw ymgais gyntaf Llywodraeth y DG i gynnig pa bwerau y dylid ac na ddylid eu cadw’n ôl yn mynd i’r afael â’r pryderon hyn ar hyn o bryd. Ein gobaith ni yw y bydd yr adroddiad hwn o gymorth, er mwyn i’r deddfwriaeth arfaethedig sicrhau canlyniad boddhaol a sefydlu model datganoli i Gymru sy’n wydn, yn sefydlog ac yn ymarferol.

Atodiadau

Atodiad A: Atodlen 2 ('Materion eithriedig') i Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998

(Noder: dyma fersiwn o Atodlen 2 i Ddeddf Gogledd Iwerddon 1998 fel y'i diwygiwyd, ac yn unol â'r hyn sydd ar gael ar legislation.gov.uk ar 1 Medi 2015, heb y cyfeiriadau at yr addasiadau a'r gwelliannau).

1. The Crown, including the succession to the Crown and a regency, but not —
 - (a) functions of the First Minister and deputy First Minister, the Northern Ireland Ministers or the Northern Ireland departments, or functions in relation to Northern Ireland of any Minister of the Crown;
 - (b) property belonging to Her Majesty in right of the Crown or belonging to a government department or held in trust for Her Majesty for the purposes of a government department (other than property used for the purposes of the armed forces of the Crown or the Ministry of Defence Police);
 - (c) the foreshore or the sea bed or subsoil or their natural resources so far as vested in Her Majesty in right of the Crown.
2. The Parliament of the United Kingdom; parliamentary elections, including the franchise; disqualifications for membership of that Parliament.
3. International relations, including relations with territories outside the United Kingdom, the European Communities (and their institutions) and other international organisations and extradition, and international development assistance and co-operation, but not—
 - (aa) co-operation between the Police Service of Northern Ireland and the Garda Síochána with respect to any of the following matters—
 - (i) transfers, secondments, exchanges or training of officers;
 - (ii) communications (including liaison and information technology);
 - (iii) joint investigations;
 - (iv) disaster planning;
 - (b) the exercise of legislative powers so far as required for giving effect to any agreement or arrangement entered into —
 - (i) by a Minister or junior Minister participating, by reason of any provision of section 52A or 52B, in a meeting of the North-South Ministerial Council or the British-Irish Council; or
 - (ii) by, or in relation to the activities of, any body established for implementing, on the basis mentioned in paragraph 11 of Strand Two of the Belfast Agreement, policies agreed in the North-South Ministerial Council;
 - (c) observing and implementing international obligations, obligations under the Human Rights Convention and obligations under Community law.

In this paragraph "the Human Rights Convention" means the following as they have effect for the time being in relation to the United Kingdom —

- (a) the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms,

agreed by the Council of Europe at Rome on 4th November 1950; and

- (b) any Protocols to that Convention which have been ratified by the United Kingdom.
4. The defence of the realm; trading with the enemy; the armed forces of the Crown but not any matter within paragraph 10 of Schedule 3; war pensions; the Ministry of Defence Police.
 5. Control of nuclear, biological and chemical weapons and other weapons of mass destruction.
 6. Dignities and titles of honour.
 7. Treason but not powers of arrest or criminal procedure.
 8. Nationality; immigration, including asylum and the status and capacity of persons in the United Kingdom who are not British citizens; free movement of persons within the European Economic Area; issue of travel documents.
 9. The following matters —
 - (a) taxes or duties under any law applying to the United Kingdom as a whole;
 - (b) stamp duty levied in Northern Ireland before the appointed day; and
 - (c) taxes or duties substantially of the same character as those mentioned in sub-paragraph (a) or (b).
 10. The following matters —
 - (a) national insurance contributions;
 - (b) the control and management of the Northern Ireland National Insurance Fund and payments into and out of that Fund;
 - (c) reductions in and deductions from national insurance contributions;
 - (d) national insurance rebates;
 - (e) payments out of public money to money purchase pension schemes;
 - (f) contributions equivalent premiums;
 - (g) rights to return to the state pension scheme.

Sub-paragraph (a) includes the determination, payment, collection and return of national insurance contributions and matters incidental to those matters.

Sub-paragraph (b) does not include payments out of the Northern Ireland National Insurance Fund which relate to —

- (i) the benefits mentioned in section 143(1) of the Social Security Administration (Northern Ireland) Act 1992, or benefits substantially of the same character as those benefits; or
- (ii) administrative expenses incurred in connection with matters not falling within sub-paragraphs (a) to (g).

Sub-paragraphs (b) and (e) do not include payments out of or into the Northern Ireland National Insurance Fund under —

- (i) section 172(1)(b), (2)(a) or (7)(c) of the Pension Schemes (Northern Ireland) Act 1993; or

(ii) Article 202, 227, 234 or 252 of the Employment Rights (Northern Ireland) Order 1996.
In this paragraph “contributions equivalent premium” has the meaning given by section 51(2) of the Pension Schemes (Northern Ireland) Act 1993.

10A. Tax credits under Part 1 of the Tax Credits Act 2002.

10B. Health in pregnancy grant, Child benefit and guardian’s allowance.

11. The appointment and removal of judges of the Court of Judicature of Northern Ireland, holders of offices listed in column 1 of Schedule 3 to the Judicature (Northern Ireland) Act 1978, county court judges, recorders, resident magistrates, lay magistrates, justices of the peace, members of juvenile court panels, coroners, the Chief and other Social Security Commissioners for Northern Ireland, the Chief and other Child Support Commissioners for Northern Ireland and the President and other members of the Lands Tribunal for Northern Ireland.

11A. The Supreme Court.

12. Elections, including the franchise, in respect of the Northern Ireland Assembly, the European Parliament and district councils.

13. The subject-matter of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 with the exception of Part IX (political donations etc. by companies).

This paragraph does not include the funding of political parties for the purpose of assisting members of the Northern Ireland Assembly connected with such parties to perform their Assembly duties.

14. Coinage, legal tender and bank notes.

15. The National Savings Bank.

16. The subject-matter of the Protection of Trading Interests Act 1980.

17. National security (including the Security Service, the Secret Intelligence Service and the Government Communications Headquarters); special powers and other provisions for dealing with terrorism or subversion; the subject-matter of —

(a) the Official Secrets Acts 1911 and 1920;

(b) Chapter I of Part I of the Regulation of Investigatory Powers Act 2000, except so far as relating to the prevention or detection of serious crime (within the meaning of that Act); and

(c) the Official Secrets Act 1989, except so far as relating to any information, document or other article protected against disclosure by section 4(2) (crime) and not by any other provision of sections 1 to 4.

18. Nuclear energy and nuclear installations, including nuclear safety, security and safeguards, and liability for nuclear occurrences, but not the subject-matter of—

(a) section 3(5) to (7) of the Environmental Protection Act 1990 (emission limits); or

(b) the Radioactive Substances Act 1993.

19. Regulation of sea fishing outside the Northern Ireland zone (except in relation to Northern Ireland fishing boats).

In this paragraph “Northern Ireland fishing boat” means a fishing vessel which is registered in the register maintained under section 8 of the Merchant Shipping Act 1995 and whose entry in the register specifies a port in Northern Ireland as the port to which the vessel is to be treated as belonging.

20. Regulation of activities in outer space.
21. Any matter with which a provision of the Northern Ireland Constitution Act 1973 solely or mainly deals.
- 21A. The office and functions of the Advocate General for Northern Ireland.
22. Any matter with which a provision of this Act falling within the following sub-paragraphs solely or mainly deals —
 - (a) Parts I and II;
 - (b) Part III except sections 19, 20, 22, 23(2) to (4), 28, 28A, 28B, 28D and 28E;
 - (c) Part IV except sections 40, 43, 44(8) and 50 and Schedule 5;
 - (d) in Part V, sections 52A to 52C and 54;
 - (e) Part VI except sections 57(1) and 67;
 - (f) Part VII except sections 73, 74(1) to (4), 75 and 77 and Schedules 8 and 9;
 - (g) in Part VIII, sections 79 to 83 and Schedule 10.

This paragraph does not apply to —

- (i) any matter in respect of which it is stated by this Act that provision may be made by Act of the Assembly;
- (ii) any matter to which a description specified in this Schedule or Schedule 3 is stated not to apply; or
- (iii) any matter falling within a description specified in Schedule 3.

Atodiad B: Aseiad o’r rhestr o faterion yr awgryma Llywodraeth y DG eu cadw’n ôl

Mae’r tabl hwn yn defnyddio’r ‘rhestr enghreifftiol’ o’r materion y mae Llywodraeth y DG yn awgrymu eu cadw’n ôl, a geir yn Atodiad B i’r ddogfen Pwerau at Bwrpas, Cm 9020, ac yn asesu a yw’r materion hynny wedi’u cadw’n ôl yn yr Alban a Gogledd Iwerddon, a pha faterion polisi sy’n deillio o’r materion arfaethedig i’w cadw’n ôl. Nid yw’n ddim amgen na dadansoddiad o’r cynigion hyn yng ngoleuni’r cynsail yn rhannau datganoledig eraill y DG. Wrth gwrs, caiff Llywodraeth y DG newid ei chynigion maes o law.

Mater y cynigir ei gadw'n ôl yng Nghymru	Wedi'i gadw'n ôl yn yr Alban?	(Pennawd/darpariaeth arall)	Wedi'i gadw'n ôl/wedi'i eithrio yng Ngogledd Iwerddon?	Materion polisi a sylwadau eraill
Y Cyfansoddiad	Ydi	Atodlen 5 Rhan 1 para 1	Y Goron a'r Senedd (eithriedig)	Wedi'i gadw'n ôl yn yr Alban am ei fod yn ymwneud â materion penodol: y Goron, Senedd y DG, Undeb yr Alban a Lloegr a llysoedd yr Alban.
Y Gwasanaeth Sifil	Ydi	Atodlen 5 Rhan 1 para 8	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	Y cadw'n ôl yng Ngogledd Iwerddon yn gyfyngedig i Gomisiynwyr y Gwasanaeth Sifil. Nid yw'r NICS yn rhan o'r Gwasanaeth Sifil Cartref.
Pleidiau Gwleidyddol	Ydi	Atodlen 5 Rhan 1 para 6	Ydi (eithriedig)	Y cadw'n ôl yn yr Alban yn gyfyngedig i gofrestru ac ariannu. Eithriad G. Iwerddon yn gyfyngedig i gofrestru.
Etholiadau a Refferenda	Etholiadau: Ydi Refferenda: Nac ydi	Atodlen 5 Pennawd B3	Etholiadau: ydi (eithriedig) Refferenda: yn rhannol	Mae etholiadau yn fater sydd wedi'i gadw'n ôl yn y ddau achos yn ymwneud ag etholiadau i Senedd y DG, Senedd yr Alban / Cynulliad Gogledd Iwerddon, Senedd Ewrop, ac etholfraint llywodraeth leol. (Mae etholiadau llywodraeth leol wedi'u datganoli.) Mae cofrestru pleidiau gwleidyddol wedi'i gadw'n ôl ar wahân yn y ddau achos. Mae refferenda yn fater datganoledig fel y cyfryw (yn dilyn a yw'r deunydd pwnc o fewn cymhwysedd datganoledig). Mae cynnal refferenda yng Ngogledd Iwerddon yn ddarostyngedig i Ddeddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda 2000.

Y Gyfraith a'r Weithdrefn Sifil	Nac ydi			Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. Yn gysylltiedig ag awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân.
Y Gyfraith a'r Weithdrefn Droseddol	Nac ydi			Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. Yn gysylltiedig ag awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân.
Materion Tramor	Ydi		Atodlen 5 Rhan 1 para 7	Ydi (eithriedig)	
Amddiffyn	Ydi		Atodlen 5 Rhan 1 para 9	Ydi (eithriedig)	
Polisi Cyllidol, Economaidd ac Ariannol	Ydi		Atodlen 5, Pennawd A1	Ydi (eithriedig)	
Yr Arian Cyfred	Ydi		Atodlen 5, Pennawd A2	Ydi (eithriedig)	
Gwasanaethau Ariannol	Ydi		Atodlen 5, Pennawd A3	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	Eithriad i'r mater a gadwyd yn ôl yn yr Alban ar gyfer gwyliau banc.
Marchnadoedd Ariannol	Ydi		Atodlen 5, Pennawd A4	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Cenedligrwydd a Mewnfudo	Ydi		Atodlen 5, Pennawd B6	Ydi (eithriedig)	
Cofrestru genedigaethau, priodasau, partneriaethau sifil a marwolaethau	Nac ydi			Nac ydi	
Estraddodi	Ydi		Atodlen 5, Pennawd B11	Ydi (eithriedig)	Mae estraddodi yn eithriedig yng Ngogledd Iwerddon o dan Ddeddf Gogledd Iwerddon (Darpariaethau Amrywiol) 2006.

Arfau Tân	Ydi	Atodlen 5, Pennawd B4	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	Yn achos yr Alban y diffiniad yw 'Deunydd pwnc y Deddfau Arfau Tân 1968 i 1977'. Gynnau awyr wedi'u datganoli i'r Alban o dan Ddeddf yr Alban 2012.
Rheoleiddio gweithdrefnau gwyddonol ar anifeiliaid byw	Ydi	Atodlen 5, Pennawd B7	Nac ydi	
Diogelwch gwladol, rhyng- gipio cyfathrebiadau, cyfrinachau swyddogol a therfysgaeth	Ydi	Atodlen 5, Pennawd B8	Ydi (eithriedig)	
Pwerau argyfwng	Ydi	Atodlen 5, Pennawd B10	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	Yn achos Gogledd Iwerddon mae wedi'i gadw'n ôl oherwydd deunydd pwnc Deddf Pwerau Argyfwng (Gogledd Iwerddon) 1926. Mae amddiffyn sifil hefyd wedi'i gadw'n ôl.
Y drefn gyhoeddus	Nac ydi		Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	Yn achos yr Alban: y swyddogaeth wedi'i datganoli, yn gysylltiedig â statws ddatganoledig cyfraith trosedd a phlismona. Yn achos Gogledd Iwerddon: wedi'i gadw'n ôl er bod plismona a chyfiawnder wedi'i ddatganoli.
Plismona (gan gynnwys yr heddluoedd a Chomisiynwyr yr Heddlu a Throseddu)	Nac ydi		Nac ydi	Yn achos Gogledd Iwerddon: rhai cyfyngiadau ar y pwerau datganoledig er bod plismona a chyfiawnder wedi'i ddatganoli.
Atal a chanfod troseddau a phwerau arestio a chadw dan glo yng nghyswilt troseddu neu achos troseddol	Nac ydi		Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder.

Cofnodion troseddol	Nac ydi			Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder.
Gwngalchu arian	Ydi		Atodlen 5, Pennawd A5	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Y diwydiant gwarchodaeth breifat	Nac ydi			Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder?
Iawndaliadau ar ôl terfysg	Nac ydi			Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder?
Ymddygiad gwrthgymdeithasol	Nac ydi			Nac ydi	Yn gysylltiedig â datganoli plismona a chyfiawnder?
Rheoleiddio Teledu Cylch Cyfng a thechnoleg arall i gadw golwg ar bobl â chamera	Nac ydi			Nac ydi	Yn achos yr Alban: wedi'i eithrio'n benodol o'r mater a gadwyd yn ôl: gweler Atodlen 5 Pennawd B8, 2ail indent.
Caethwasiaeth fodern	Nac ydi			Nac ydi	
Trwyddedu gwerthu a chyflenwi alcohol	Nac ydi			Nac ydi	
Darparu adloniant a lluniaeth hwyr yn y nos	Nac ydi			Nac ydi	
Camddefnyddio cyffuriau a delio ynddynt	Ydi		Atodlen 5, Pennawd B1	Nac ydi	
Darlledu a chyfyngau eraill	Ydi		Atodlen 5, Pennawd K1	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Categoriadau ffilm a recordiadau fideo	Ydi		Atodlen 5, Pennawd B5	Nac ydi	
Betio, hapchwarae a loteriau	Ydi		Atodlen 5, Pennawd B9	Yn rhannol	Yn achos Gogledd Iwerddon, mae'r Loteri Genedlaethol wedi'i chadw'n ôl; fel arall mae'r mater wedi'i ddatganoli.

Hawl Benthycu Cyhoeddus	Ydi	Atodlen 5, Pennawd K2	Nac ydi	
Cynllun Indemnio'r Llywodraeth	Ydi	Atodlen 5, Pennawd K3	Nac ydi	
Eiddo a dderbynnir i fodloni gofynion treth	Ydi	Atodlen 5, Pennawd K4	Ydi	Yn achos Gogledd Iwerddon: mae'n rhan o eithriad ar gyfer trethu'n gyffredinol.
Diogelwch mewn meysydd chwaraeon	Nac ydi		Nac ydi	
Rheoli cŵn peryglus a hela â chŵn.	Nac ydi		Nac ydi	
Cymdeithasau Busnes	Ydi	Atodlen 5, Pennawd C1	Nac ydi	
Ansolfedd a dirwyn i ben	Yn rhannol	Atodlen 5, Pennawd C2	Nac ydi	Yn achos yr Alban: mae ansolfedd ac ati wedi'i gadw'n ôl yn achos cymdeithasau busnes. Mae methdaliad personol wedi'i ddatganoli. Yn achos Gogledd Iwerddon: Mae ansolfedd wedi'i eithrio o weithdrefnau'r llysoedd yn gyffredinol.
Cystadleuaeth	Ydi	Atodlen 5, Pennawd C3	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Eiddo Deallusol	Ydi	Atodlen 5, Pennawd C4	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Rheoleiddio Mewnforion ac Allforion	Ydi	Atodlen 5, Pennawd C5	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	Yn achos yr Alban, mae'r mater wedi'i gadw'n ôl ohewydd pwerau amddiffyn a phlanhigion neu anifeiliaid mewn perygl.

Amddiffyn Buddiannau Masnachu ac Economaidd	Ydi		Atodlen 5, Pennawd C15		
Symud bwyd, anifeiliaid a phlanhigion yn y Deyrnas Unedig	Nac ydi			Nac ydi	Yn achos yr Alban, wedi'i eithrio'n benodol o faterion a gadwyd yn ôl o dan Benawdau C5 a C8.
Amddiffyn Defnyddwyr	Ydi		Atodlen 5, Pennawd C7		
Safonau Cynhyrchion, Diogelwch ac Atebolrwydd	Ydi		Atodlen 5, Pennawd C8	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	Mae wedi'i gadw'n ôl yng Ngogledd Iwerddon ar gyfer 'Diogelwch defnyddwyr mewn perthynas â nwyddau'.
Pwysau a Mesurau	Ydi		Atodlen 5, Pennawd C9	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Amser	Ydi		Atodlen 5, Pennawd L9	Nac ydi	
Telathrebu a thelegraffeg di-wifr, gwasanaethau'r we ac amgryption electronig	Ydi		Atodlen 5, Pennawd C9	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Gwasanaethau Post	Ydi		Atodlen 5, Pennawd C11	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	Yn yr Alban, mae wedi'i gadw'n ôl yn ddarostyngedig i eithriadau sy'n ymwneud â chymorth ariannol i swyddfeydd post.
Cynghorau Ymchwil	Ydi		Atodlen 5, Pennawd C12	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Dynodi Ardaloedd sy'n Derbyn Cymorth	Ydi		Atodlen 5, Pennawd C13	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	

Dŵr, carthffosiaeth a materion morol	Yn rhannol	Trafnidiaeth forol a mordwyo wedi'u cadw'n ôl gan Atodlen 5, Pennawd E3, pysgota môr gan Atodlen 5, Pennawd C6.	Mordwyo (wedi'i gadw'n ôl), pysgota môr wedi'i eithrio, y blaendraeth, gwely'r môr ac ati (wedi'i gadw'n ôl). Ddim fel arall	Awgrymwyd gan Gomisiwn Silk ac yn Pwerau at Bwrpas fod dŵr a charthffosiaeth yn cael eu datganoli.
Mwynau nad ydynt yn ynni	Nac ydi		Nac ydi	
Trydan	Ydi	Atodlen 5, Pennawd D1	Nac ydi	
Olew a Nwy	Ydi	Atodlen 5, Pennawd D2	Nac ydi	
Glo	Ydi	Atodlen 5, Pennawd D3	Nac ydi	
Ynni Niwclear	Ydi	Atodlen 5, Pennawd D4	Ydi (eithriedig)	
Cadwraeth Ynni	Ydi	Atodlen 5, Pennawd D5	Nac ydi	
Trafnidiaeth a diogelwch trafnidiaeth	Yn rhannol	Atodlen 5, Pennawd E1-E4,	Hedfan sifil ac agweddau ar ddiogelwch a phlismona wedi'u cadw'n ôl; fel arall, nac ydi	

Cynlluniau Nawdd Cymdeithasol	Ydi	Atodlen 5, Pennawd F1	Yswiriant gwladol a phensiwn gwladol i'r henoed, credydau treth, budd-daliadau plant a'r grant iechyd yn ystod beichiogrwydd (eithriedig)	Yng Ngogledd Iwerddon, mae nawdd cymdeithasol wedi'i ddatganoli yn ddarostyngedig i ddarpariaethau ar gyfer deddfu i ddarparu 'system sengl' ar gyfer y DG. Agweddau ar nawdd cymdeithasol i'w datganoli i'r Alban o dan Fil yr Alban.
Cynnal Plant	Ydi	Atodlen 5, Pennawd F2	Nac ydi	Yn achos Gogledd Iwerddon: yn ddarostyngedig i'r darpariaethau i gael 'system sengl' ar gyfer y DG.
Pensiynau Galwedigaethol a Phersonol (gan gynnwys pensiynau gwasanaethau cyhoeddus)	Ydi	Atodlen 5, Pennawd F3	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Iawndaliadau'r Lluoedd Arfog	Ydi (pensiynau rhyfel ac ati)	Atodlen 5, Pennawd F4	Ydi (pensiynau rhyfel) (eithriedig)	
Rheoleiddio'r Proffesiynau	Ydi	Atodlen 5, Pennawd G	Nac ydi	Yn achos yr Alban: penseiri, proffesiynau meddygol penodol ac archwilywyr.
Cyflogaeth a Chysylltiadau Diwydiannol	Ydi	Atodlen 5, Pennawd H1	Nac ydi	
Chwilio am swyddi a chymorth	Ydi	Atodlen 5, Pennawd H3	Nac ydi	Yn achos yr Alban: Cynigir bod y Rhaglen Waith yn cael ei datganoli ym Mil yr Alban.
Cyflogau Athrawon	Nac ydi		Nac ydi	
Gwerthu Benthyciadau Myfyryr	Nac ydi		Nac ydi	

Cyfleoedd Cyfartal	Ydi	Atodlen 5, Pennawd L2	Ydi	Darpariaethau eang yn Neddf Gogledd Iwerddon 1998 a deddfwriaeth arall y DG ynghylch cyfleoedd cyfartal yng Ngogledd Iwerddon.
Erthyly	Ydi	Atodlen 5, Pennawd J1	Nac ydi	
Senotrawsblannu	Ydi	Atodlen 5, Pennawd J2	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Embryoleg, Benthyl Croth a Geneteg	Ydi	Atodlen 5, Pennawd J3	Ydi (wedi'i gadw'n ôl)	
Meddyginiathau, Cyflenwadau Meddygol a Gwennynau, gan gynnwys cynhyrchion milfeddygol	Ydi	Atodlen 5, Pennawd J4	Nac ydi	
Bwydydd Lles	Ydi	Atodlen 5, Pennawd J5	Nac ydi	
Iechyd a Diogelwch	Ydi	Atodlen 5, Pennawd H2	Nac ydi	
Datblygu Tir gan gynnwys prosiectau seilwaith cenedlaethol	Nac ydi		Nac ydi	
Cofrestru Tir	Nac ydi		Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. Yn gysylltiedig â datganoli cyfraith sifil.
Pridiannau Tir	Nac ydi		Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. Yn gysylltiedig â datganoli cyfraith sifil.
Arolwg Ordhnans	Ydi	Atodlen 5, Pennawd L4	Ydi	

Isgapteiniaethau	Ydi		Atodlen 5, Pennawd B12	Ydi (eithriedig)	Yn achos Gogledd Iwerddon: wedi'i gwmpasu gan Ddeddf Cyfansoddiad Gogledd Iwerddon 1973.
Rheoleiddio'r proffesiwn cyfreithiol a gwasanaethau cyfreithiol	Nac ydi			Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Rheoleiddio rheoli hawliadau	Nac ydi			Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Gweinyddu cyfiawnder	Nac ydi			Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Rheoli troseddwyd	Nac ydi			Nac ydi	
Cymorth Cyfreithiol	Nac ydi			Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Galluedd Meddyliol	Nac ydi			Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. Yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Hawliau Gwybodaeth	Ydi yn rhannol		Atodlen 5, Pennawd B13	Nac ydi	
Cyfraith Deulu	Nac ydi			Nac ydi	Swyddogaeth ddatganoledig. O bosibl yn gysylltiedig â datganoli'r system gyfreithiol.
Mabwysiadu o fewn y Wlad	Nac ydi			Nac ydi	