

# Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Awdurdodaeth i Gymru

Papur Cwmpasu

---

Rhagfyr 2011

**Mae'r briffiad hwn wedi'i gynhyrchu gan y Gwasanaeth Ymchwil i'w ddefnyddio gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.**

**I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch ag Alys Thomas yn y Gwasanaeth Ymchwil  
Estyniad ffôn: (8219)  
E-bost: [alys.thomas@cymru.gov.uk](mailto:alys.thomas@cymru.gov.uk)**

Research  
Service

## 1. Rhagymadrodd

Ym mis Mehefin 2011 ystyriodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol nifer o bynciau ar gyfer ymholiadau yn y dyfodol, gan gynnwys awdurdodaeth i Gymru. Wedyn ystyriodd y Pwyllgor bapur ar awdurdodaeth i Gymru gan gytuno y byddai'n cynnwys ymholiad ar y pwnc yn ei flaen-raglen waith. Mae'r papur hwn yn nodi cefndir y mater a'r cylch gorchwyl y mae'r Pwyllgor wedi cytuno arno at yr ymholiad.

## 2. "Trafodaeth gyhoeddus" Llywodraeth Cymru

Ar ôl i'r Pwyllgor benderfynu ymholi ynglŷn ag awdurdodaeth i Gymru, cyhoeddodd y Prif Weinidog y byddai Llywodraeth Cymru'n cychwyn "trafodaeth gyhoeddus" ar y mater. Dywedodd:

Mae'r Cwnsler Cyffredinol a minnau yn gytûn nad mater i wleidyddion a gweision sifil ei drafod yn unig yw hwn. Rhaid i'r drafodaeth fod yn llawer ehangach na hynny, ac mae angen i ni gasglu'r amrywiaeth ehangaf posibl o safbwyntiau, ac nid o du'r gymuned gyfreithiol yn unig.

Mae angen i ni fod yn glir ynghylch yr hyn yr ydym ni'n ei olygu wrth sôn am awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân. Beth sy'n ofynnol er mwyn i hynny ddigwydd? Beth fydd y goblygiadau? Pa fanteision allai hyn eu cynnig i bobl Cymru?

Yn gynnar y flwyddyn nesaf bydd Llywodraeth Cymru yn cynnal trafodaeth gyhoeddus ar y mater hwn. Byddwn yn dechrau drwy wahodd y safbwyntiau ehangaf posibl o fewn Cymru a'r tu allan iddi. Bydd yr ymatebion a dderbyniwn yn helpu i lywio barn Llywodraeth Cymru wrth baratoi ar gyfer gwaith y Comisiwn ar setliad datganoli Cymru, y mae Ysgrifennydd Gwladol Cymru wedi cyhoeddi y bydd yn ei benodi'n fuan. Rhoddir croeso arbennig i sylwadau Aelodau'r Cynulliad ar y materion hyn, wrth i'r drafodaeth fynd yn ei blaen.<sup>1</sup>

## 3. Y Status Quo

Y diriogaeth neu'r maes gweithgarwch y mae awdurdod cyfreithiol llys neu sefydliad arall yn ymestyn drosti neu drosto yw awdurdodaeth. Ar hyn o bryd, mae Cymru a Lloegr yn un awdurdodaeth.<sup>2</sup> Mewn darlith yn 2010, crynhodd yr Anrh. Mr Ustus Roderick Evans sefyllfa Cymru ar hyn o bryd:

Although Wales appears in the name of the jurisdiction of England and Wales, the jurisdiction is centred in and dominated by London. It is a unitary jurisdiction and, except for necessary provisions relating to the use of the Welsh language in proceedings in Wales, Wales has been treated over the years as though it is part of England and no institution of the law exists in Wales which does not also exist in the regions of England.<sup>3</sup>

Esboniodd hefyd y cyd-destun ehangach ledled y Deyrnas Unedig:

In the United Kingdom there are a number of jurisdictions which have developed for political and/or historical reasons; Scotland and Northern Ireland have their own jurisdictions and England and Wales form a further jurisdiction. None of those jurisdictions is entirely self contained or watertight and there are significant cross-overs between them one of which I have just referred to in the context of tribunals. An important feature of the Scottish and Northern Irish jurisdictions is that each has its own judicial structures.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> [Datganiad Cabinet Ysgrifenedig, Prif Weinidog Cymru, y Gwir Anrh. Carwyn Jones AC, Trafodaeth Gyhoeddus: Awdurdodaeth Gyfreithiol ar Wahân, 7 Hydref 2011 \[wedi'i gyrchu 16 Tachwedd 2011\]](#)

<sup>2</sup> Cyfieithiad o ddiffiniad 'jurisdiction' yng Ngeiriadur Saesneg Rhydychen.

<sup>3</sup> [Y Gwir Anrh. Mr Ustus Roderick Evans, Darlith Goffa yr Arglwydd Callaghan 2010, Devolution and the Administration of Justice, Prifysgol Abertawe, 19 Chwefror 2010 \[wedi'i chyrru 16 Tachwedd 2011\]](#).

<sup>4</sup> Ibid.

#### 4. Yr Hanes<sup>5</sup>

Er bod Deddfau Uno 1536 a 1543 wedi dod â Chymru o dan gyfreithiau Lloegr, dim ond ers 1831 y mae gweinyddiaeth cyfiawnder yng Nghymru wedi'i huno. Wnaeth Deddf Cyfreithiau yng Nghymru 1536 ddim darparu ar gyfer sut y câi'r llysoedd eu trefnu yng Nghymru. Cafodd hyn ei gywiro gan Ddeddf 1543, a greodd system o lysoedd ar wahân i Gymru (ac eithrio Sir Fynwy, a gafodd ei hymgorffori, at ddibenion cyfreithiol, yng nghylchdaith Rhydychen llysoedd Lloegr). Safai system newydd llysoedd Cymru, sef Llys y Sesiwn Fawr yng Nghymru, ar wahân yn llwyr i lysoedd Lloegr ac er eu bod yn defnyddio'r un cyfreithiau ag a oedd yn gymwys yn Lloegr, roedd yna wahaniaethau sylweddol o ran sut roedden nhw'n mynd ati.

Cafodd Llys y Sesiwn Fawr yng Nghymru ei ddileu gan *Ddeddf Gweinyddu Cyfiawnder 1830* ac nid cyn hynny y cafodd un awdurdodaeth i Gymru a Lloegr, ac iddi un system o lysoedd, ei chreu o'r diwedd. Felly, roedd y syniad o system ar wahân o lysoedd yng Nghymru, a oedd yn cymryd amgylchiadau Cymru i ystyriaeth, wedi'i gydnabod gan setliad cyfansoddiadol y Tuduriaid a datblygiad cymharol fodern yw uno llysoedd y ddwy wlad yn un system.<sup>6</sup>

#### 5. Dadleuon o blaid

Ers y bleidlais IE yn y refferendwm ar 3 Mawrth 2011, mae'r galw am awdurdodaeth ar wahân ar gyfer Cymru wedi cryfhau o rai cyfeiriadau.

Cododd y Prif Weinidog gwestiwn awdurdodaeth i Gymru mewn areithiau yn 2007 a 2008 pan oedd yn Gwnsler Cyffredinol. Daeth yn ôl at y thema pan ymddangosodd gerbron y Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog ym mis Mawrth 2011.

I am not aware of any other part of the world where two primary-law-making institutions exist within the same jurisdiction, passing laws in the same areas of responsibility. However, this is not something to be rushed into. First, we have to define what we mean by a separate jurisdiction. It does not mean, for example, that every aspect of law has to be devolved. In Scotland, where there is a separate jurisdiction, there are some areas that are still reserved—employment law, for example, and some areas of the criminal law under the Misuse of Drugs Act 1971, along with firearms legislation and abortion legislation. Those are all reserved to Westminster, even though Scotland is a different jurisdiction.<sup>7</sup>

Er hynny, nid oedd yn rhag-weld y byddai Cymru'n efelychu'r Alban:

It would not be in Wales's interests for a jurisdiction to be set up along the lines of Scotland, which is so different that common lawyers from England and Wales, Northern Ireland, Australia and New Zealand are not able to practice there without re-qualifying. Northern Ireland has a separate jurisdiction, but, to all intents and purposes, it runs parallel to the system in England and Wales—it is almost identical, and it is easy for lawyers to cross between those jurisdictions.

Mae ffigurau cyfreithiol blaenllaw megis y cyn Gwnsler Cyffredinol, Winston Roddick CF, a'r barnwr cylchdaith, Ei Anrhydedd Philip Richards, wedi dadlau y dylai Cymru gael rheolaeth dros weinyddu cyfiawnder, yn sgil ehangu'r cymhwysedd i ddeddfu.<sup>8</sup> Mewn darlith i'r Ganolfan Materion Cyfreithiol yn Aberystwyth, dywedodd Winston Roddick:

What are the arguments for devolving the administration of justice? It should not be thought that the re-emergence of Wales' distinct identity in matters of law and the administration of justice is to be attributed entirely to devolution. The process of change began much earlier. It has been taking place albeit very gradually

<sup>5</sup> Thomas Glyn Watkin, *The Legal History of Wales*, Gwasg Prifysgol Cymru, 2007. T.145

<sup>6</sup> Gwasanaeth Cyfreithiol Cynulliad Cenedlaethol Cymru

<sup>7</sup> [Cofnod y Trafodion, Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog, 22 Mawrth 2011.](#)

<sup>8</sup> Ei Anrhydedd Philip Richards, "Creating a Welsh Jurisdiction", *Agenda*, Gwanwyn 2009

for about 63 years. Some may quarrel with that figure of 63 years and therefore I should explain that I take it from the passing of the Welsh Courts Act, 1942. That Act might have been the smallest possible step forward but it began a process of change to which momentum was added by the Welsh Language Acts of 1967 and 1993 and the pace of which quickened following the passing of the Government of Wales Act 1998. Since 1942, therefore, the scope for doing it differently in the practice and the teaching of the law in Wales has increased. Once we come to understand the significance of Legal Wales and the significance of the fact that Wales is an emerging jurisdiction, once we acknowledge these significant developments, we see immediately the case for not excepting jurisdictional devolution from the next settlement.

But these are the historical arguments. What are the constitutional arguments? In my opinion, the principal argument is that including responsibility for the administration of justice as part of a devolution settlement which devolves full law making powers makes good constitutional sense if the institution which is responsible for making the laws were also to have the responsibility and the accountability for their administration. Is there an Assembly or Parliament enjoying full legislative competence which does not also have responsibility for the administration of justice within its territorial jurisdiction? Secondly, it would be internally logical, consistent and coherent. Thirdly, it would make for consistency between the constitutions of Scotland, Northern Ireland and Wales and fourthly it would bring justice closer to the people for whom the laws were made.<sup>9</sup>

## 6. Dadleuon yn erbyn

Yn ôl erthygl yn y *Law Gazette* a oedd yn pwysu a mesur y newidiadau yn y gyfraith yng Nghymru a goblygiadau pleidlais Ie yn y refferendwm “for many practitioners, the idea that a ‘yes’ vote is a step towards Wales becoming a separate jurisdiction prompts the comment ‘not in my lifetime.’<sup>10</sup> Dyfynnwyd Huw Williams o Gymdeithas y Cyfreithwyr fel a ganlyn:

A lot of the features that are essential tools for a legislature to mould its own legal jurisdiction are simply not there and the powers that would be needed to create that are some way off.<sup>11</sup>

Dadleuai ymarferydd arall a ddyfynnwyd yn yr erthygl fod yna gysylltiad annatod rhwng cyfreithiau Cymru a chyfreithiau Lloegr a bod yna oblygiadau ymarferol sylweddol.<sup>12</sup>

Yn 2009, anerchodd yr Arglwydd Ganghellor ar y pryd, y Gwir Anrh. Jack Straw AS CF, Gymdeithas y Cyfreithwyr yng Nghymru gan amlinellu ei amheuan cryf yntau ynghylch awdurdodaeth ar wahân:

My strong advice is that there are overwhelming arguments against a move towards separate jurisdictions. No one should underestimate the enormous practical implications. Would decisions of the English courts become merely persuasive in Welsh cases, rather than binding, for example? Would a separate legal profession need to develop, with its own systems of professional regulation? Could Welsh judgments be enforced against English defendants, or Welsh proceedings served in England? Such a large and ambitious project would certainly require primary legislation, and there would inevitably be an expectation for it to be approved by a referendum.

Moreover, it does not follow that, because there are different legal texts to be applied on each side of the border, there needs to be separate jurisdictions by virtue of those differences alone. Our courts are well used to considering bespoke texts, related to specific geographical areas or circumstances, and in areas ranging from public law to contract. What underpins a common jurisdiction is a common jurisprudence, system and procedure. What this means, I suggest, is not no change, but the possibility, if there is consent for this, of an

---

<sup>9</sup> [Winston Roddick CF, \*The development of devolution and Legal Wales\*, Nawfed Ddarlith Flynyddol y Ganolfan Materion Cyfreithiol Cymreig, Prifysgol Aberystwyth, 28 Tachwedd 2008](#)

<sup>10</sup> Law Society Gazette, *How more devolved powers in Wales could affect the law*, 20 Ionawr 2011

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

organic development of greater autonomy of the Welsh system, building on what has already happened over the past 10 years, but within a common jurisdiction.<sup>13</sup>

Canfu Confensiwn Cymru Gyfan fod yna gonsensws cyffredinol nad oes angen awdurdodaeth ar wahân ar hyn o bryd. Er bod ar Gymru angen sefydliadau a systemau cyfreithiol priodol i ategu cynnydd datganoli a'r datblygiadau yng nghymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, daeth y Confensiwn i'r casgliad nad yw awdurdodaeth ar wahân ar gyfer Cymru yn un o amodau datblygu rhagor o gymhwysedd i ddeddfu. Daeth i'r casgliad bod llysoedd Cymru a Lloegr yn gwbl gymwys i benderfynu ar achosion sy'n ymwneud â chyfreithiau Cymru a Lloegr. Fe wnaeth y Confensiwn y pwynt, serch hynny, y bydd yr achos o blaid awdurdodaeth ar wahân yn cryfhau dros amser, wrth i fwyfwy o ddeddfwriaeth gael ei gwneud yng Nghymru.<sup>14</sup>

## 7. Y dyfodol

Nid cyfrifoldeb datganoledig yw gweinyddu cyfiawnder, ond mae wedi bod yn destun datblygiadau arwyddocaol yng Nghymru ers 1999. Mae'r rhain yn cynnwys y canlynol:

- yn 2007 daeth cysylltiad y Gogledd a Chaer at ddibenion gweinyddu cyfiawnder i ben pan sefydlwyd Gwasanaethau Llysoedd Ei Mawrhydi Cymru (GLIEM Cymru). Erbyn hyn mae cyfiawnder yng Nghymru yn cael ei weinyddu ar sail Cymru gyfan;
- creu Llys Mercantilaidd i Gymru;
- mae'r mwyafrif o achosion adolygiad barnwrol sy'n ymwneud â phenderfyniadau gan awdurdodau cyhoeddus Cymru, gan gynnwys Cynulliad Cenedlaethol Cymru, yn cael eu gwrandao yng Nghymru;
- mae Adran Sifil y Llys Apêl yn eistedd yng Nghaerdydd yn rheolaidd;
- mae Adran Droseddol y Llys Apêl yn eistedd yng Nghaerdydd yn rheolaidd;
- sefydlu Llys Gweinyddol Cymru;
- sefydlu Llys Siawnsri yng Nghymru;
- penodi Barnwr Uchel Lys y mae ei ruglder yn y Gymraeg yn ei alluogi i gynnal treialon yn ddwyieithog neu'n uniaith Gymraeg, yn ôl dymuniadau'r partïon, heb gyfieithiad;
- penderfynodd y Tribiwnlys Apelau Cyflogaeth y byddai'n eistedd yn rheolaidd yng Nghymru.<sup>15</sup>

Mae yna gytundeb eang bod tuedd bendant wedi bod tuag at sefydlu "personoliaeth gyfreithiol" ar wahân ar gyfer Cymru ers datganoli. Yn ystod yr ymholiad bydd y Pwyllgor yn dymuno ystyried i ba raddau y gall personoliaeth gyfreithiol Cymru ddatblygu ymhellach heb ddod yn awdurdodaeth ar wahân.

## 8. Cylch Gorchwyl

Fyddai'r Pwyllgor ddim yn dymuno achub y blaen ar y drafodaeth gyhoeddus eang y mae'r Prif Weinidog wedi'i haddo. Amcan yr ymholiad, felly, yw i'r Pwyllgor gyfrannu at y drafodaeth gyhoeddus ar yr angen am awdurdodaeth ar wahân ar gyfer Cymru, a hynny drwy gymryd tystiolaeth gan arbenigwyr ar y canlynol:

- Ystyr y term "awdurdodaeth ar wahân ar gyfer Cymru";
- Manteision, rhwystrau a chostau posibl cyflwyno awdurdodaeth ar wahân ar gyfer Cymru;

<sup>13</sup> Y Gwir Anrh. Jack Straw AS CF, *The Administration of Justice in Wales*, Araith i Gymdeithas y Cyfreithwyr yng Nghymru, 3 Rhagfyr 2009.

<sup>14</sup> Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan, 2010

<sup>15</sup> Op. cit., Roddick 2008 a [Click on Wales, Factfile: Legal](#). [wedi'i gyrchu 7 Gorffennaf 2011]



- Goblygiadau ymarferol awdurdodaeth ar wahân ar gyfer y proffesiwn cyfreithiol a'r cyhoedd;
- Sut mae awdurdodaethau bach eraill yn y Deyrnas Unedig yn gweithio, yn enwedig y rhai, megis Gogledd Iwerddon, sy'n defnyddio system cyfraith gyffredin; a
- Chyflwyno adroddiad i'r Cynulliad.