

Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru

Rhai sylwadau

Emyr Lewis

Cefndir

Rwy'n ddiolchgar i'r Comisiwn am fy ngwahodd i gyflwyno rhai sylwadau.

Rwyf ar hyn o bryd yn uwch bartner Cymru Blake Morgan LLP, ffyrm o gyfreithwyr a grëwyd pan unodd fy ffyrm flaenorol, Morgan Cole, gyda Blake Lapthorn.¹

Fy marn fy hun, fodd bynnag, yw'r hyn sy'n dilyn, nad yw o raid yn cael ei rhannu gan fy nghydweithwyr, er na fydd yn peri syndod iddynt. Rwy'n ffodus i fod yn rhan o bractis y mae ei anian golegol yn galluogi mynegi safbwyntiau gwahanol yn gyhoeddus.

Fel llawer o ffyrmau masnachol yng Nghymru a Lloegr, tyfodd Blake Morgan o seiliau traddodiadol ac amrywiol, gan gyfuno gwasanaeth masnachol gyda bod yn bractis cyffredinol stryd fawr. Pan ymunais â'r ffyrm wreiddiol Morgan Bruce and Nicholas ym 1982, yr oedd ganddi bortffolio cryf o undebau llafur yn gleientiaid, yn arbennig yn y diwydiant glo.

Erbyn hyn, mae tua 150 o bobl yn gweithio i'r ffyrm yn ein swyddfeydd yng Nghaerdydd, lle mae ein practis gan fwyaf ym meysydd cyfraith fasnachol a chyfraith gyhoeddus, gan gynghori busnesau preifat, awdurdodau cyhoeddus a chleientiaid sefydliadol eraill megis prifysgolion a chymdeithasau tai. Lleolir ein cleientiaid yng Nghymru a thu hwnt. Ychydig cyn yr uno, dadansoddasom raniad y gwaith yn swyddfa Caerdydd rhwng busnesau preifat a chleientiaid eraill, a hefyd rhwng cleientiaid a leolir yng Nghymru a rhai a leolir y tu allan i Gymru (ar sail côd post), ac yn y ddau achos, roedd y rhaniad tua 50/50. Tuag £20 miliwn yw trosiant swyddfa Caerdydd.

Man cychwyn

Er nad dyna unig ffocws gwaith y Comisiwn, mae llywodraethu materion yn ymwneud â chyfiawnder oddi mewn i Gymru yn thema ganolog, ac yn arbennig a ddylid (a) trosglwyddo cymhwysedd

¹ Er fy mod yn ystod fy ngyrfa wedi gwneud bron pob math o waith cyfreithiol, mae fy mhractis bellach gan fwyaf yn ymwneud â chynghori ar brosiectau masnachol, cymorth y wladwriaeth a chyfraith caffael cyhoeddus, yn ogystal â chyfraith gyfansoddiadol a chyhoeddus gan ganolbwyntio yn arbennig ar gyfraith datganoli yng Nghymru. Cyn cychwyn fel uwch bartner yng Nghymru, roeddwn yn gweithio am ddiwrnod yr wythnos yng Nghanolfan Llywodraethiant Cymru ym Mhrifysgol Caerdydd fel uwch gymrawd cyfraith Cymru, gan ddysgu cyfraith datganoli yng Nghymru ar lefel is-raddedig ac ôl-raddedig, yn ogystal â chymryd rhan yn nifer o brosiectau a chyhoeddiadau'r Ganolfan am y gyfraith yng Nghymru, a chyfrannu iddynt. Rhwng 2001 a 2013, fi oedd aelod y Deyrnas Gyfunol o Bwyllgor Arbenigwyr Cyngor Ewrop yn craffu ar sut mae gwladwriaethau yn cadw at eu dyletswyddau dan Siarter Ewrop dros leithoedd Rhanbarthol a Lleifrifol. Rwy'n aelod o bwyllgor ymgynghorol Cymru Comisiwn y Gyfraith.

gweithredol a deddfwriaethol o San Steffan/Whitehall i Gaerdydd; a (b) awdurdodaeth gyfreithiol Gymreig neilltuol.

Hoffwn egluro fy man cychwyn, fy rhagdybiaethau. Rwy'n cydnabod y gallesid cyfrif yr hyn sy'n dilyn i fod yn rhagfarnau, ac rwy'n agored i gael fy narbwyllo, ond serch hynny:

- Dylai fod gan Gymru gymaint o ymreolaeth wrth reoli ei materion ag sy'n gwneud synnwyr mewn byd cymhleth;
- Gyda golwg ar faterion lle nad oes ganddi ymreolaeth, dylai Cymru fod yn medru cymryd rhan ar sail cydraddoldeb gyda gweithredwyr eraill ar yr un lefel; ac
- Wrth benderfynu lle i dynnu'r llinell rhwng llywodraethu ar sail Cymru yn unig a llywodraethiant a rennir, mae buddiannau'r proffesiwn cyfreithiol yng Nghymru, er eu bod yn ffactor perthnasol, yn ategol i faterion ehangach.

Datganoli sywddogaethau cyfiawnder a mynediad i gyfiawnder

Nid wyf yn gymwys i gynnig barn fanwl ar y cwestiwn a fyddai hi'n synhwyrol i ddatganoli i Gymru gymwysedd deddfwriaethol a gweithredol mewn meysydd megis plismona. Ymddengys i mi, fodd bynnag, fod y dadleuon polisi a wneir o blaid hynny yn rhai nad oes modd eu hateb, er enghraifft drwy fod yn gallu cydlynu'n well ymyriadau er mwyn diogelu ein pobl fwyaf bregus ac er mwyn gweithio tuag at leihau troseddu ac ymddygiad gwrthgymdeithasol.

Mae mynediad i gyfiawnder ac i gyngor cyfreithiol yn broblem benodol sy'n wynebu pobl yng Nghymru. Amlygir hyn mewn sawl ffordd:

- Llysoedd yn cau
- Lleihau cymorth cyfreithiol
- Cyfreithwyr stryd fawr yn cau

Nid problem i Gymru'n unig yw hon wrth gwrs, ond gan fod Cymru'n wlad gymharol fechan nad yw ei threfi bychain gwledig ac ôl-ddiwydiannol (sydd, yn draddodiadol, wedi cynnal llysoedd a ffyrmiau cyfreithwyr) o hyd wedi eu cydgysylltu'n dda mae'n fater sydd ar ein gwarthaf ac yn fater dybryd. Hyd yn oed y tu allan i'r ardaloedd hynny, mae penderfyniadau a wnaed yn Llundain i gwtogi cymorth cyfreithiol wedi gwneud mynediad i gyfiawnder (sy'n cynnwys mynediad i gyngor cymwys) yn anodd i'r rhan fwyaf o bobl.² Nid yw cyfreithwyr na (mentraf awgrymu) gweision sifil wastad yn gwerthfawrogi mor stresol yw hi i bobl ymwneud â'r gyfundrefn gyfreithiol.

Byddai datganoli gweinyddu cyfiawnder i Gymru (dan y trefniadau presennol) yn golygu dosrannu i Weinidogion Cymru gyfran y pen cymesur o gyllidebau'r Swyddfa Gartref a'r Weinyddiaeth Gyfiawnder. Gyda'r arian hwnnw, byddai modd i Weinidogion Cymru gymryd camau rhagweithiol er mwyn mynd i'r afael â mater mynediad i gyfiawnder ymysg blaenoriaethau Gymreig eraill.

² Ymddengys torri cymorth cyfreithiol i fod yn gynilo gwag, yn wyneb y straeon mynych (er eu bod yn anecdotaidd) am ymgyfreithwyr drostynt eu hunain yn straffaglu i'w cynrychioli eu hunain, fel na bo amser barnwyr a staff y llysoedd yn cael ei ddefnyddio mor effeithiol ag y gallai.

Awdurdodaeth Gyfreithiol Gymreig

Mae'r cwestiwn o awdurdodaeth neilltuol i Gymru yn un yr wyf wedi bod yn ei ystyried ers sawl blwyddyn. Gyda fy nghydweithiwr ar y pryd yng Nghanolfan Llywodraethiant Cymru, yr Athro Dan Wincott, rhoddais dystiolaeth ar y pwnc ym Mis Mai 2012 i ymchwiliad Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Chyfreithiol y Cynulliad i sefydlu awdurdodaeth Gymreig ar wahân. Gellir cyrchu copi o'r papur a baratowyd gan yr Athro Wincott a minnau fan hyn:

<http://www.senedd.assembly.wales/documents/s7799/CLA4-11-12p1%20WJ%2028%20-%20Response%20from%20Mr%20Emyr%20Lewis%20and%20Professor%20Dan%20Wincott%20Cardiff%20University.pdf>

Tra bo pethau wedi symud ymlaen, ac yn arbennig tra bo Deddf Cymru 2017 wedi cyflwyno model pwerau a gadwyd (o fath) ar gyfer Cymru, mae'r dadansoddiad a'r rhesymeg sylfaenol yn y papur hwnnw yn parhau i fod yn gywir yn fy marn i. Y prif wahaniaeth nawr yw fy mod yn llai petrus wrth ystyried y dylai awdurdodaeth neilltuol Gymreig ddod i fodolaeth yn gynt yn hytrach nag yn hwyrach.

O safbwynt ymarferol, mae dau reswm cysylltiedig yn dod i'r meddwl yn syth. Y rheswm cyntaf yw er mwyn symleiddio a datgymhlethu fersiwn diweddaraf setliad datganoli Cymru. Tra bo'r darpariaethau mewn perthynas â chymhwysedd deddfu'r Cynulliad a osodwyd gan Ddeddf Cymru 2017 yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006 yn welliant ar Fil Drafft Cymru 2015 (a oedd yn chwerthinllyd o gaethiwus), maent serch hynny wedi creu tirlun cyfreithiol newydd ac afresymol o gymhleth, a gyfiawnheir, ymddengys, ar sail dau beth, sef yr angen i gadw awdurdodaeth unedig Lloegr a Chymru a'r angen i sicrhau bod yr holl bwerau gweithredol a weithredir yn Whitehall yn aros yno. Yr ail reswm yw ei bod hi'n ymddangos hyd yn oed yn fwy anghyson i beidio â chael awdurdodaeth i Gymru yn unig wrth eiriol o blaid datganoli pwerau gweithredu a deddfu ym maes cyfiawnder ar y sail y bydd hyn yn galluogi gweithio yn gydlynol.

Gan symud rywfaint i ffwrdd o ddadleuon ymarferol, mewn sawl ffordd gellir gweld Deddf Cymru 2017 fel tystiolaeth o fethiant parhaol i gymryd Cymru o ddifri.³ Beth bynnag oedd y sefyllfa cyn datganoli, ni ellir gwadu bellach ffaith bodolaeth cyfundrefn llywodraethiant yng Nghymru, gyda phwerau deddfu a gweithredu yn cael eu harfer yma. Gan fabwysiadu ymadrodd o dystiolaeth Llywodraeth Cymru i'r Comisiwn 'mae trefniadau cyfansoddiadol Cymru yn dal i fod yn hynod anghonfensiynol, ac nid oes mo'u tebyg yn y byd.' Nid ymddengys fod unrhyw reswm argyhoeddiadol pam y dylai fod felly.

Mae'r posibilrwydd cynyddol y bydd y DG yn ymadael â'r Undeb Ewropeaidd a'i fframwaith goruwchwladol yn tanlinellu'r angen ar i Gymru allu dal ei thir ei hun wrth lunio'r trefniadau fydd yn

³ Dyma erthygl a sgrifennais am y pwnc yn 2014 <http://www.iwa.wales/click/2013/06/westminster-regards-assembly-as-jumped-up-inferior/>

weithredol oddi mewn i'r DG a rhwng y tiriogaethau sy'n ei ffurfio os bydd Brexit yn digwydd. Fel y dywedodd yr Athro Sionaidh Douglas-Scott:

*Although it is not always acknowledged, EU membership provided an external support system for devolution. It insulated the devolved nations from a unitary UK-wide approach...something unlikely to continue after Brexit, when a unified approach is likely to dominate however unfavourable to devolved interests.*⁴

Yn y cyd-destun hwn, ymddengys i mi fod parhad 'Cymru a Lloegr' fel tiriogaeth gyfreithiol yn gwneud bywyd yn anoddach, fel y gwnaeth erioed, i'r rhai sy'n ceisio cael y canlyniadau gorau i Gymru.

Fel sydd yn eglur, rwy'n gobeithio, o fy mhapur ar y cyd gyda Dan Wincott, rwy'n llwyr werthfawrogi mai haws dweud na gwneud hyn, ac y byddai symud i awdurdodaeth Gymreig yn brosiect y byddai angen gwaith llunio, cynllunio a gweithredu manwl arno. Nid wyf yn ystyried, fodd bynnag, fod y rhwystrau yn anorchfygol a bod hyn yn y categori 'rhy anodd'. Nid ydym mwyach mewn sefyllfa lle dylem yn syml aros a gweld beth ddaw. Wedi'r cyfan, ddeng mlynedd ar hugain yn ôl, hyd yn oed ugain mlynedd yn ôl, nid oedd modd dychmygu y byddai gan Gymru hynny o ymreolaeth llywodraethiant ag sydd ganddi ar hyn o bryd.

O ran manylion sut y gallasai hyn weithio, ceir awgrymiadau defnyddiol yn yr adroddiad ar y cyd rhwng Canolfan Llywodraethiant Cymru ac UCL ym Mis Chwefror 2016 *Her a Chyfle: Bil Cymru Drafft 2015*⁵.

Gwrthwynebiadau gan y proffesiwn cyfreithiol

Hoffwn gyfeirio at rai o'r gwrthwynebiadau yr wyf wedi eu clywed yn cael eu mynegi gan rai aelodau o'r proffesiwn cyfreithiol yng Nghymru yn erbyn sefydlu awdurdodaeth neilltuol Gymreig (a thrwy hynny un Seisnig).

Ofn y bydd cyfraith Cymru yn gwahaniaethu'n ormodol o gyfraith Lloegr

Dyma weddillion hen syniad ei bod hi'n beth hanfodol beryglus ac ansefydlogol fod pobl Cymru yn gwneud eu cyfreithiau eu hunain. Mae'r pryder lefel-uchel hwn yn un a fynegir yn y pryderon eraill a grybwyllir isod. Fel mater o ffaith fodd bynnag, mae cyfraith Cymru eisioes yn bodoli, er nad yw fel mater o gyfraith yn gwneud hynny.⁶ Fel mater o gyfraith, mae'r cyfreithiau y mae'r Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Cymru yn eu gwneud yn rhan o gyfraith Cymru a Lloegr, fel yn wir mae cyfreithiau a wneir gan Senedd Llundain a Gweinidogion y DG sydd yn weithredol yn Lloegr yn unig. Mae'r ddwy set yma o gyfreithiau (cyfreithiau sy'n weithredol yng Nghymru a chyfreithiau sy'n

⁴ *Without Map or Compass* London Review of Books 24th Mai 2018

⁵ <http://sites.cardiff.ac.uk/wgc/files/2016/02/Her-a-Chyfle-Bil-Cymru-Drafft-2015.pdf> gw yn arbenni dudalennau 36 ymlaen.

⁶ *Pace* y 'cydnabod' tila a hytrach yn nawddoglyd o gyfraith Cymru yn adran A2 Deddf Llywodraeth Cymru 2008, a gyflwynwyd gan Ddeddf Cymru 2017.

weithredol yn Lloegr) yn golygu bod y gyfraith sy'n weithredol yng Nghymru yn ymarferol yn gynyddol wahanol i'r hyn sy'n weithredol yn Lloegr. Mae'r momentwm a'r inertia gwahanol wrth deddfu yn San Steffan ac ym Mae Caerdydd yn golygu y bydd hyn yn cynyddu. Felly, i'r rhai hynny sydd yn pryderu am effaith cyfraith Cymru, mae hi eisioes yn rhy hwyr. Mae'r ysbryd allan o'r botel ac nid yw'r byd wedi dod i ben. Gall y Cynulliad Cenedlaethol eisioes wneud pethau (e.e. newid cyfraith tai neu gyfraith addysg, gwneud cyfreithiau sy'n cynyddu'r gost i'r pwrs cyhoeddus) allasai beri 'pryder'; a, chan nodi un esiampl, mae eisioes wedi deddfu am rai o agweddau dyfnaf bywyd yn Neddf Trawsblannu Dynol (Cymru) 2013.

Ni fydd busnesau yn dod i Gymru / bydd busnesau yn gadael Cymru gan na fyddant yn dymuno bod cyfraith Cymru yn weithredol

Mae dwy agwedd yn tueddu i fod i'r pryder hwn a phryderon tebyg, o'u dadansoddi.

Mae a wnelo'r cyntaf ag awyrgylch 'anghyfeillgar i fusnes' – bod cost (e.e) bod yn gyflogwr yng Nghymru yn rhy uchel oherwydd beichiau rheoleiddiol ychwanegol. Dyma'r hen ddadl yn erbyn rheoleiddio o unrhyw fath, o ddeddfwriaeth iechyd a diogelwch i gyfreithiau yn erbyn llwgrwobrwyo. Mae'r ddadl yn tueddu i ragdybio (a) y bydd beichiau o'r fath yn cael eu gosod a (b) y byddant mor drwm fel mai'r rhain fydd yn troi'r fantol wrth benderfynu lle i gynnal gweithgareddau busnes. Nid yw (a) na (b) yn sicrwydd, ac mae (b) yn rhedeg yn groes i ddatganiadau bwriad pob plaid wleidyddol yng Nghymru i wneud Cymru'n lle cyfeillgar i fusnes.

Yr ail yw'r syniad y bydd cyfraith contract Cymru a llysoedd Cymru yn wahanol ac felly yn ddryslyd. Y pwynt cyntaf i'w wneud yw nad oes rheswm pam ddylai cyfraith contract Cymru fod yn wahanol i gyfraith bresennol Cymru a Lloegr. Os ydyw, bydd hynny am fod y Cynulliad Cenedlaethol wedi deddfu er mwyn gwneud gwahaniaeth (e.e. er mwyn diogelu plant mewn perthynas â chontractau a wneir ganddynt). Mae busnesau yn rhydd i wneud contractau dan ba bynnag gyfraith y bônt yn ei dewis, ac i ddewis pa lysoedd fydd yn gwrando eu hachosion. Lle bo cytundeb penodol rhwng busnesau mewn perthynas â chyfraith a fforwm, ni bydd llys yn gwyrddroi hynny. Rwyf yn aml yn cynghori busnesau o'r tu allan i Gymru a Lloegr sydd wedi gwneud contractau dan gyfraith Cymru a Lloegr, ac sydd yn dewis llysoedd Cymru a Lloegr (neu yn y ddau achos dim ond 'Lloegr').

Ni all Cymru gynnal y safon o gyfiawnder y gall Cymru a Lloegr wneud

Gan ragdybio nad yw'r rhai hynny sy'n meddu ar y pryder hwn ddim o'r farn fod pobl Cymru neu gyfreithwyr Cymru yn eu hanfod yn israddol o ran eu safon (safbwynt sy'n hawdd ei wrthbrofi), beth sydd ar ôl?

Mae'r pryderon yn ymddangos i fod o ddau fath.

Y cyntaf yw na fydd gan Gymru, oddi mewn i rai meysydd arbenigol o'r gyfraith, y profiad/capaciti ymysg ymarferwyr a barnwyr i ddelio â rhai mathau o achosion e.e. achosion patentau yn cynnwys tystiolaeth wyddonol fanwl. Gan osod i'r naill law y sylw fod Gogledd Iwerddon, gyda phoblogaeth lawer yn llai na Chymru, fel pe bai'n medru ymdopi â'r math hwn o achos, mae ffyrdd o reoli'r

broblem, er enghraifft drwy 'fenthg' barnwyr/ymarferwyr o Loegr.⁷ Mae'r papur gan Ganolfan Llywodraethiant Cymru/UCL a grybwyllaf uchod yn rhagweld fel un ateb ddwy awdurdodaeth, ond gyda'r un personél barnwrol ar gael dros y ddwy. Beth bynnag, mae hyn yn ymddangos i mi i fod yn rheswm cul iawn dros wrthwynebu cyfundrefn gyfreithiol neilltuol i Gymru. Mae achosoion arbenigol o'r fath yn brin yng Nghymru, tra bo angen pobl am gyfundrefn cyfiawnder sy'n hygyrch ac yn gweithio'n dda, ac am gyngor cyfreithiol cymwys, yn bethau bob dydd.

Mae'r ail bryder yn un hytrach yn hunanol ar ran cyfreithwyr, sef y byddent yn colli busnes pe baent yn cael eu hystyried i fod yn 'gyfreithwyr Cymreig' yn hytrach nag yn gyfreithwyr 'Cymru a Lloegr'. Ar wahân i'r pwynt nad yw buddiannau gorau cyfreithwyr o raid yn sylfaen gadarn ar gyfer penderfyniadau polisi, bydd hyn yn broblem dim ond os caniatawn iddo fod. Yn gynyddol, mae cyfreithwyr yr Alban yn cymhwyso fel cyfreithwyr Cymru a Lloegr. Mae posibilrwydd Brexit wedi arwain at greu sefyllfa lle bo nifer fawr o gyfreithwyr Cymru a Lloegr yn ceisio cofrestru fel cyfreithwyr neu fargyfreithwyr yn Iwerddon. Gan ragdybio'n besimistaidd y bydd y proffesiynau yng Nghymru ac yn Lloegr yn creu rhwystrau mynediad i'w gilydd, gall y bydd raid i gyfreithwyr a gymhwysodd i weithio yng Nghymru gael cymwysterau dwbl, fel y bydd raid hefyd, wrth gwrs, i gyfreithwyr a gymhwysodd i weithio yn Lloegr. Y rhagdybiaeth fwy tebygol yw y byddai cyfreithwyr sydd ar hyn o bryd â hawl i weithio yng Nghymru a Lloegr yn parhau i fod â hawl i weithio yng Nghymru ac i weithio yn Lloegr. Beth bynnag bo'r sefyllfa, bydd hyn yn broblem dim ond os na fydd gan y proffesiwn cyfreithiol yng Nghymru y dyfeisgarwch a'r hunan-hyder i addasu a gwerthu ei wasanaethau ac i weithio gyda'i gilydd er mwyn mateisio ar y cyflëoedd a allai ddeillio o drefniant newydd. Mae'r proffesiwn yng Nghymru eisoes wedi addasu, fel y mae'n rhaid i gyfreithwyr wneud yn wastadol, i amgylchiadau gwleidyddol, cyfreithiol, economaidd a chymdeithasol sy'n newid. Gobeithiaf y bydd y profiad cadarnhaol hwnnw yn ddigon i wneud i ffwrdd â'r perygl o 'hunan-siarad negyddol' yn y proffesiwn.

⁷ Mae tystiolaeth anecdotaidd o Ogledd Iwerddon yn awgrymu bod gan gyfreithwyr sy'n dod yn farnwyr yno arbenigedd mwy llydan ac yn medru bod ag agwedd fwy cydgysylltiol at y gyfraith.