CYDGRYNHOI A CHODEIDDIO CYFRAITH CYMRU

Papur a gyflwynwyd i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol gan Gwnsler Cyffredinol Cymru

1. Credaf fod cydgrynhoi'r llyfr statud presennol, codeiddio cyfreithiau Cymru a gwella'r broses o gyhoeddi ein cyfreithiau a'u hygyrchedd yn angenrheidiol. Bydd yn helpu dinasyddion Cymru i gael mynediad i'r gyfraith a'i deall, bydd yn gwneud ein system lywodraethu tra chymhleth yn fwy eglur ac yn sicrhau bod y broses o ddatblygu, dehongli a gweinyddu'r gyfraith yn fwy effeithlon. Ym mis Rhagfyr 2016 lleisiais fy marn yn glir ynghylch y ffaith y dylem gychwyn ar lwybr maith ac anodd i ddatblygu systemau mwy trefnus o ddeddfu a chyhoeddi cyfreithiau - yn wir credaf nad oes fawr o ddewis gennym ond gwneud hynny.

2. Mae'n demtasiwn ystyried hyn yn fater technegol, mater sy'n ymwneud â chyfreithwyr yn unig. Mae hefyd - yn naturiol ddigon - yn annhebygol o fod yn orchwyl y byddai neb yn ei hystyried yn flaenoriaeth. Ond nid moethusrwydd mohono ychwaith. Mae rhoi cyfle teg i'r dinesydd ddeall y gyfraith sy'n ei reoli yn hollbwysig i reolaeth y gyfraith. Yn gyffredinol mae cymorth cyfreithwyr y tu hwnt i gyrraedd y mwyafrif felly mae'n rhaid gwneud rhywbeth ynghylch y cynnydd yn nifer ein cyfreithiau a'u cymhlethdod. Cymhlethdod ein cyfraith hefyd yw un o'r rhesymau pam mae ein setliad datganoli mor anodd ei ddeall. Nid yw'n syml canfod pwy sydd â'r pŵer, yn rhannol oherwydd bod y gyfraith ar y pynciau a ddatganolwyd i Gymru yn anodd dod o hyd iddi ac oherwydd bod y rhan fwyaf o'r llyfr statud yr ydym yn awr yn gyfrifol amdano yn dal i gael ei rannu â Lloegr. Bydd y cyfnod pontio o'r Undeb Ewropeaidd yn gwaethygu'r sefyllfa hon gan fod y camau tymor byr y mae'n rhaid eu cymryd er mwyn trawsnewid cyfraith Ewrop yn gyfraith ddomestig yn debygol o ddod â'u problemau eu hunain.

3. Er bod adroddiad Comisiwn y Gyfraith ar *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru* yn rhoi goleuni i arwain y ffordd, rhaid rhoi rhagor o ystyriaeth i'r union gamau y mae angen eu cymryd i greu codau ar gyfer cyfraith Cymru. Mae'r heriau cyfansoddiadol eithriadol yn ystod y misoedd a'r blynyddoedd i ddod hefyd yn ei gwneud yn anodd ymrwymo i gamau penodol dros y tymor byr i'r tymor canolig o leiaf. Ond rwy'n gobeithio - er gwaethaf popeth - y gallwn barhau â'r gwaith a'i gwblhau. Yn ddi-os, bydd yn rhaid i ni ddargyfeirio adnoddau i flaenoriaethau eraill ar hyd y daith, ond yn y pen draw ni chredaf fod yr angen i wella mynediad i'n cyfreithiau yn rhywbeth y dylem ei anghofio.

4. Cyhoeddais, felly, y byddwn yn ystod 2017, ac ymlaen i 2018, yn cynnal rhaglen beilot o gydgrynhoi, codeiddio a chyhoeddi gwell. Mae'r papur hwn yn rhoi mwy o fanylion am y gwaith rwy'n rhagweld y bydd yn cael ei gynnal yn ystod y cyfnod hwn.

Codeiddio

5. Mae'n bwysig bod yn glir o ran yr hyn a olygir wrth "godeiddio" cyfraith Cymru. Rydym yn dal i ddatblygu ein ffordd o feddwl am faterion manylach megis natur gyfreithiol a thacsonomeg Codau, sut y byddai Codau'n cael eu cynnal ar ôl iddynt gael eu gwneud, a sut y dylid eu cyhoeddi a'u dyfynnu.

6. Fodd bynnag, rydym eisoes wedi penderfynu bod ein gweledigaeth o God yn wahanol i'r hyn a nodir gan Gomisiwn y Gyfraith yn yr adroddiad *Ffurf a Hygyrchedd*. Yn fy marn i mae'r gair "cod" yn awgrymu rhywbeth cynhwysfawr, yn hytrach nag un rhan o'r fframwaith deddfwriaethol. Ni welaf unrhyw reswm uniongyrchol pam na ddylai Cod fod yn ehangach nag un Ddeddf, na pham y dylai eithrio is-ddeddfwriaeth a lled-ddeddfwriaeth ar bwnc.

7. Felly ar hyn o bryd, rydym yn gweithio ar y rhagdybiaeth:

    a. y dylai Cod fod yn gynhwysfawr, gan ei fod yn cynnwys yr holl ddeddfwriaeth berthnasol (deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, a chanllawiau neu ddogfennau tebyg eraill a wnaed o dan y Deddfau neu is-ddeddfwriaeth) sy'n dod o fewn pwnc y Cod[1];

    b. y bydd yr hierarchaeth bresennol o fewn yr offerynnau deddfwriaethol (deddfwriaeth sylfaenol, is-ddeddfwriaeth, etc.), a'r ffiniau rhyngddynt, yn parhau;

    c. y bydd yr holl ddeddfwriaeth o fewn y Cod yn cael ei gwneud yn Gymraeg ac yn Saesneg (gyda statws cyfartal i'r ddwy iaith wrth gwrs).

8. Ein disgwyliadau presennol o ran nodweddion allweddol Cod yw:

    a. bod y ddeddfwriaeth o fewn y Cod yn cael ei chasglu/grwpio o dan deitl cyffredinol a fydd yn uno'r ddeddfwriaeth, a bod y defnydd o'r teitl hwn yn creu cysylltiad rhwng elfennau unigol y ddeddfwriaeth;

    b. y gall Cod gynnwys un neu fwy o "brif Ddeddfau" sy'n amlinellu'r gyfraith sylfaenol ar un rhan gydlynol neu fwy o bwnc y cod (neu yn achos Cod sy'n cynnwys un brif Ddeddf, y cod cyfan);

    c. y bydd prif Ddeddfau yn cynnwys cysyniadau allweddol, materion craidd, termau diffiniedig a darpariaethau parod sy'n debygol o fod yn berthnasol ar draws y Cod, yn llorweddol (i unrhyw brif Ddeddfau eraill yn y Cod) ac yn fertigol (i is-ddeddfwriaeth a chanllawiau ac ati);

    ch. y bydd prif Ddeddf yn cael ei dderbyn gan y farnwriaeth heb dystiolaeth ffurfiol (fel un o Ddeddfau'r Cynulliad Cenedlaethol);

    d. y dylai nodi deddfwriaeth i fod yn rhan o God Presennol[2] fod â goblygiadau gweithdrefnol o fewn y Cynulliad o ran cynnal a chadw (gan gynnwys diwygio) a chyhoeddi (yn cynnwys argraffu);

---

[1] Fodd bynnag , bydd hyn yn amodol ar gyfyngiadau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol a'r dacsonomeg y byddwn yn ei datblygu ar gyfer ymdrin â darpariaethau a allai ddod o fewn cwmpas mwy nag un pwnc.

[2] Bydd gan y broses gychwynnol o greu Cod hefyd rai amddiffyniadau gweithdrefnol, i'r graddau ei fod yn ymarfer cydgrynhoi neu ailddatgan.

dd. y bydd y Deddfau, Offerynnau Statudol a chanllawiau penodol sy'n rhan o'r Cod yn cael eu rhestru o fewn y Cod fel rhai sy'n ffurfio rhan o'r Cod hwnnw;

e. yn dibynnu ar ffurf a natur y Cod, mae Deddf neu Offeryn Statudol unigol etc. sy'n rhan o'r Cod yn debygol o gynnwys datganiad i'r perwyl hwnnw[3];

f. os bydd angen neu os bydd o gymorth, bydd mynegai (neu dabl) o ymadroddion diffiniedig yn y Cod; er enghraifft, lle, yn ychwanegol at y prif dermau a ddiffinnir yn y brif Ddeddf/prif Ddeddfau, mae termau diffiniedig sy'n ymddangos mewn mannau eraill;

ff. y bydd unrhyw groesgyfeiriadau at y Cod mewn deddfwriaeth y tu allan i'r Cod yn cael eu trin fel cyfeiriadau at y Cod yn ei gyfanrwydd.

9. Yn ystod y rhaglen beilot byddwn yn datblygu ac yn profi'r rhagdybiaethau a'r nodweddion allweddol hyn, ac felly rwy'n rhybuddio y gallai'r rhain newid wrth i'n harchwiliad o'r materion ddyfnhau.

10. Yn fwy cyffredinol, fodd bynnag, os byddwn yn mynd ar drywydd y gwaith hwn yn y tymor hir, o'u cymryd gyda'i gilydd bydd y Codau yn sefydlu strwythur cydlynol a fydd yn pennu'r gyfraith fesul pwnc. Byddem yn ceisio sicrhau bod Codau yn cael eu cynhyrchu ar bob un o brif feysydd y gyfraith ddatganoledig: iechyd a gwasanaethau iechyd, gofal cymdeithasol, tai, addysg, llywodraeth leol ac yn y blaen.

11. Rwy'n cytuno â Chomisiwn y Gyfraith y dylai camau diogelu gweithdrefnol penodol fod yn gysylltiedig â statws Cod. Hoffwn sicrhau na fyddai proses ddiwygio ddeddfwriaethol ddilynol ar bwnc sydd wedi'i godeiddio yn cael ei chynnal y tu allan i'r Cod, ond yn hytrach o'i fewn. Byddai hyn yn osgoi darnio'r llyfr statud yn y dyfodol.

12. Yn hollbwysig, mae'n hanfodol bod y Codau, ar ôl iddynt gael eu llunio, ar gael mewn modd hygyrch. Rydym yn ystyried felly pa drefniadau cyhoeddi y gallem eu mabwysiadu i ategu'r hyn sy'n cael ei wneud yn awr - ac a fydd yn parhau i gael ei wneud - gan yr Archifau Cenedlaethol (yn benodol drwy legislation.gov.uk). Mae cynnal Codau a sicrhau bod Cod cyfoes yn cael ei gyhoeddi yn faterion y byddwn yn ymchwilio iddynt yn ystod y rhaglen beilot.

Cydgrynhoi

13. Er mwyn creu Cod mae angen statudau cydlynol ar bwnc y Cod. Yn ymarferol mae hyn yn golygu cydgrynhoi cyfraith bresennol. Yn ystod y Cynulliad diwethaf cymerodd Llywodraeth Cymru gyfle, lle bynnag y bo'n ymarferol, i ailddatgan y gyfraith bresennol o fewn y Biliau a gyflwynodd. Roedd hyn yn ymwneud â mabwysiadu darpariaethau presennol a oedd yn berthnasol i Gymru a hefyd i Loegr neu rannau eraill o'r DU wedi'u gosod mewn cyd-destun Cymreig penodol a chliriach. Byddwn yn parhau i wneud hynny, fel y bo'n briodol yn y Cynulliad hwn. Fodd bynnag, mae cyfyngiadau'n gysylltiedig â hynny

[3] Efallai y bydd angen i hyn fod yn ddatganiad nad oes modd ei ddiwygio mewn Bil neu Offeryn Statudol

ac nid ydym eto wedi cyflwyno Bil cydgrynhoi ar raddfa fawr - rhywbeth a fyddai'n cyflymu'r broses o foderneiddio a rhesymoli cyfraith Cymru ac yn ein galluogi i greu Codau.

14. Fy mwriad yw y byddwn yn cymryd un neu fwy o feysydd presennol y gyfraith, sydd wedi hen ymsefydlu ac sy'n gymharol sefydlog, ac yn drafftio testun wedi'i gydgrynhoi ar gyfer Cymru. Dywedaf ragor am y prosiectau sydd ar y gweill isod, ond at ddibenion y cynllun peilot rydym eisiau deall yr hyn y bydd ei angen - o ran y manylion ymarferol - i gwmpasu a drafftio Bil cydgrynhoi yn y ddwy iaith.

15. Cwmpasu yw'r broses o nodi'r statudau presennol perthnasol, deall sut y maent yn gweithio ar hyn o bryd (mewn theori ac yn ymarferol) ac ystyried sut y gellir eu datod a'u rhoi yn ôl at ei gilydd i greu testun wedi'i gydgrynhoi. Yna caiff y testun hwn ei ailddrafftio mewn iaith fwy modern a chryno, bydd (fwy na thebyg) wedi'i strwythuro yn fwy rhesymegol a chydlynol, a bydd yn ddwyieithog. (Nodwedd bwysig o'r gwaith hwn yw, er gwaethaf y ffaith bod gan y Gymraeg a'r Saesneg statws cyfartal yn y gyfraith yng Nghymru, bod y rhan fwyaf o'n cyfreithiau yn rhagddyddio creu'r Cynulliad Cenedlaethol fel deddfwrfa lawn.)

16. Cytunaf â rhagdybiaeth ganolog canfyddiadau Comisiwn y Gyfraith bod yn rhaid cael dull o gydgrynhoi'r gyfraith yn effeithiol, heb i'r gyfraith lle nad yw'n cael ei diwygio ddod yn destun proses graffu wleidyddol lawn fel mater o drefn. Dyna'r dull a fabwysiadwyd yn San Steffan a Senedd y DU, ac yn wir mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin o amgylch y byd. Nid wyf yn credu y byddai unrhyw lywodraeth yn fodlon bwrw ymlaen â menter fel hon heb weithdrefnau sy'n dadwleidyddoli Biliau cydgrynhoi.

17. Bydd diddymu cyfraith statud nas defnyddir mwyach (yn wir cyfraith statud sydd o bosibl erioed cael ei defnyddio) a symleiddio ac ad-drefnu darpariaethau presennol, yn cyfrannu at sicrhau bod y gyfraith yn haws ei darllen a'i deall - mantais gymdeithasol ac economaidd amlwg. Er mwyn gwneud hyn, fodd bynnag, mae'n debygol y bydd angen newidiadau technegol mewn llawer o amgylchiadau. Er na fyddai hyn yn gyfystyr â diwygio polisi'n sylweddol byddent yn golygu mân newidiadau i'r gyfraith. Mae'r graddau y gellir caniatáu newidiadau o'r fath o dan weithdrefn gydgrynhoi yn rhywbeth y bydd angen ei gytuno. Bydd dechrau'r broses yn rhoi gwybodaeth hanfodol inni am y math o newidiadau technegol y mae angen eu gwneud mewn cyd-destun Cymreig a natur y newidiadau hynny.

18. Rwy'n falch iawn bod y Pwyllgor Busnes wedi cytuno y gall gwaith yn awr gael ei wneud i ddatblygu Rheol Sefydlog ar weithdrefn gydgrynhoi, ac mae'r Llywydd wedi cytuno y gall swyddogion y Llywodraeth sy'n gweithio ar y prosiectau peilot rannu'r hyn y maent yn ei ddysgu gyda swyddogion y Cynulliad, er mwyn cynorthwyo datblygiad y weithdrefn a'r ddogfennaeth ategol.

19. Yn olaf, bydd y gwaith cydgrynhoi hefyd yn ystyried argymhellion Comisiwn y Gyfraith mewn perthynas ag is-ddeddfwriaeth. Roeddwn yn falch bod Comisiwn y Gyfraith wedi ystyried y mater hwn, gan fod miloedd lawer o dudalennau o is-ddeddfwriaeth ar y llyfr statud, sy'n ffactor sylweddol o ran cynyddu diffyg hygyrchedd deddfwriaeth. Mae angen

gwaith pellach i ddeall goblygiadau technegol Argymhelliad 124 (yn arbennig) ei adroddiad, ond rwy'n gweld llawer o rinweddau i hyn o safbwynt hygyrchedd. Os gall y dechnoleg addasu, ac os gellir mabwysiadu gweithdrefn addas, yna dylai hyn arbed amser i bawb a sicrhau deddfwriaeth gliriach ar gyfer y defnyddiwr.

Gwell trefniadau cyhoeddi

20. Yn ystod y rhaglen beilot rwyf eisiau ystyried sut y gallwn ddefnyddio gwefan Cyfraith Cymru/Law Wales yn well. Ar hyn o bryd mae ein gwefan yn gweithredu fel porth i legislation.gov.uk ar gyfer rhai Deddfau, a hoffwn weld hyn yn ehangu ymhellach ar ôl i'r Codau gael eu datblygu. Rydym hefyd yn awyddus i wneud gwelliannau drwy annog mwy o gyfraniadau o ddeunydd esboniadol ar gyfraith Cymru, ac edrych a oes gennym yr adnoddau i ddatblygu gwasanaeth gwybodaeth. Mae'n sicr yn wir bod argymhellion Comisiwn y Gyfraith o ran y wefan yn gyson â'n huchelgeisiau ehangach ac yn yr hirdymor.

21. O ran legislation.gov.uk, rwy'n credu'n gryf bod angen lledaenu'r gyfraith fel y gall y rhai y mae'n effeithio arnynt ei gweld; ac i ni mae hynny'n golygu cyfraith gyfoes (yn y Gymraeg a'r Saesneg lle mae wedi'i gwneud yn ddwyieithog) ac y mae modd ei gweld heb orfod talu am hynny. Dylai'r egwyddor hon fod yn berthnasol i ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth.

22. Bydd argymhellion a chanfyddiadau Comisiwn y Gyfraith o ran gwefan Cyfraith Cymru a legislation.gov.uk, felly, yn cael eu gwerthuso fel rhan o'r peilot.

23. Fel rhan o nodau 'gwell trefniadau cyhoeddi' y peilot, byddwn hefyd yn ymchwilio'n llawn i ymarferoldeb a dichonoldeb sefydlu Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru. Roedd hwn yn fater a ystyriwyd yn adroddiad y Comisiwn y Gyfraith, er ei bod yn ystyried bod hyn y tu hwnt i gylch gwaith y prosiect, yn ogystal â'r adroddiad Deddfu yng Nghymru. Fodd bynnag, dim ond megis dechrau y mae ein gwaith ar y manteision a'r costau, ac o'r herwydd nid wyf eto mewn sefyllfa i roi mwy o fanylion i'r Pwyllgor am hyn yn awr.

Prosiectau yr amgylchedd hanesyddol a chynllunio

24. At ddibenion y rhaglen beilot, rydym wedi dewis cwmpasu a drafftio testun cydgrynhoi mewn perthynas â'r amgylchedd hanesyddol yng Nghymru. Rydym wedi dewis hyn am nifer o resymau:

    a. yn ddiweddar, cytunodd y Cynulliad ar ddeddfwriaeth newydd yn y maes hwn, ac yn wir pe bai modd inni wneud hynny yn y Cynulliad diwethaf byddem, yn ddelfrydol, wedi cydgrynhoi deddfwriaeth ar gyfer Cymru ar y pryd, felly mae'r maes deddfwriaethol hwn yn gymharol sefydlog;

    b. dim ond yn y Saesneg y mae'r rhan fwyaf o'r ddeddfwriaeth bresennol ar gael;

---

[4] Argymhelliad 12: Wrth ddiwygio is-ddeddfwriaeth, dylid gosod testun yr offeryn statudol a ddiweddarwyd gerbron y Cynulliad Cenedlaethol, yn hytrach nag offeryn statudol diwygio. (Comisiwn y Gyfraith (2016) *Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru*)

c. mae'r gyfraith yn y maes hwn, er nad yw'n hirfaith, wedi ehangu'n sylweddol dros y blynyddoedd i ymgorffori darpariaethau gwahanol ar gyfer Cymru, Lloegr a'r Alban yn aml o fewn yr un statud;

ch. cafodd llawer o'r ddeddfwriaeth bresennol ei phasio'n wreiddiol rai blynyddoedd yn ôl, ac mae sawl agwedd arni nad yw'n adlewyrchu dulliau drafftio modern.

25. Rheswm arall dros ddewis y prosiect hwn yw'r berthynas - ymarferol a deddfwriaethol - rhwng yr amgylchedd hanesyddol a chynllunio. Fel y gŵyr y Pwyllgor rydym yn gweithio gyda Chomisiwn y Gyfraith ar god cynllunio ar gyfer Cymru a bydd y Comisiwn yn cyhoeddi dogfen ymgynghori yn yr haf. Bydd y prosiect hwnnw'n parhau y tu hwnt i oes y rhaglen beilot. Dylwn nodi, er y bydd gwaith yn parhau drwy gydol 2017 ar yr ymarfer amgylchedd hanesyddol, bydd y Llywodraeth yn ystyried maes o law yr amser mwyaf priodol i gyflwyno unrhyw ddeddfwriaeth gydgrynhoi. Efallai y bydd yn fwy priodol i'r gwaith ar yr amgylchedd hanesyddol aros nes bod y gwaith cynllunio ar gam mwy datblygedig neu hyd yn oed yn barod i'w gyflwyno i'r Cynulliad.

26. Mae'r gydberthynas rhwng meysydd o'r gyfraith, a phrosiectau unigol, yn agwedd bwysig ar unrhyw raglen hirdymor. Bydd y gwersi y byddwn yn eu dysgu yn ystod y rhaglen beilot yn hyn o beth yn bwysig ar gyfer ein dulliau gweithredu yn y dyfodol.

Deddf Dehongli Cymru

27. Yn ystod y rhaglen beilot, byddaf yn ystyried y dadleuon o blaid ac yn erbyn datblygu Deddf Dehongli ar gyfer Cymru. Roedd hwn yn fater a ystyriwyd yn yr adroddiad *Deddfu yng Nghymru*, ac roedd y Pwyllgor yn cefnogi datblygiad o'r fath. Rwy'n gweld gwerth penodol mewn sicrhau bod darpariaeth briodol yn y Gymraeg ar gyfer terminoleg allweddol, ond mae materion eraill y mae angen eu hystyried hefyd. Rwyf felly'n gobeithio cyhoeddi dogfen ymgynghori ar bolisi ar y mater hwn yn gynnar yn yr haf, a fydd yn nodi rhai o'r dulliau posibl y gellid eu mabwysiadu ac yn gofyn am farn ar rinweddau hyn.

Pontio o'r UE

28. Bydd ymateb i'r broses bontio o'r UE, yn ogystal â rhaglen ddiwygio ddeddfwriaethol y Llywodraeth, yn flaenoriaeth i Lywodraeth Cymru. Mae hynny'n glir.

29. Daeth canlyniad y refferendwm ar aelodaeth y DU o'r Undeb Ewropeaidd ar ôl i adroddiad terfynol Comisiwn y Gyfraith gael ei gyhoeddi, ac ni chafodd dylanwad cyfraith Ewrop ar ein trefniadau cyfansoddiadol ni eu hystyried yn uniongyrchol. Mae'r angen tebygol dros y blynyddoedd nesaf i ddychwelyd a diwygio neu ddisodli cyfraith Ewrop, fodd bynnag, yn berthnasol i unrhyw ymrwymiad tymor hwy yn y dyfodol i godeiddio cyfraith Cymru. Bydd cynnal system o gyfraith Ewropeaidd (flaenorol) a gedwir ochr yn ochr â chyfraith ddomestig yn gymhleth iawn, ac mae'n debyg na fydd yn gynaliadwy yn y tymor hir. Mae gorgyffwrdd amlwg rhwng ein dyheadau i godeiddio'r gyfraith a'r hyn a allai ddod yn angen na ellir ei osgoi i symleiddio cyfraith Ewrop. Mae hyn yn risg yn ogystal â chyfle: ar y naill law mae'n cynyddu maint y dasg yn sylweddol, ond ar y llaw arall, byddai'n ein galluogi i greu codau mwy cydlynol a chyflawn o gyfraith ddomestig o fewn y meysydd datganoledig, drwy ymgorffori'r darpariaethau sydd ar hyn o bryd wedi'u cynnwys yng nghyfraith Ewrop.

Mick Antoniw AC/AM
Y Cwnsler Cyffredinol
Counsel General

27 Ebrill 2017