



# **Cyfiawnder Gweinyddol: System Gyfiawnder Ddatganoledig Gyntaf Cymru: Gwerthusiad ac Argymhellion**

**Rhagfyr 2018**

**Dr Sarah Nason**

Diolch i Gwnsler Cyffredinol Cymru Jeremy Miles AC am gynnal Gweithdy 2018 – *Cyfraith Gyboeddus a Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru*, i bawb a ddaeth i'r Gweithdy (mae'r enwau wedi'u rhestru yn Atodiad Un), ac i Sarah Thomas-Morgan, Rebecca Holian ac Awen Fflur Edwards (Ysgol Gyfraith Bangor), a Dr Huw Pritchard (Ysgol Gyfraith a Gwleidyddiaeth Caerdydd) am helpu i drefnu'r gweithdy ac i gymryd cofnodion.

## Cyfiawnder Gweinyddol: System Gyfiawnder Ddatganoledig Gyntaf Cymru

1. Mae cyfiawnder gweinyddol yn effeithio llawer ar fywydau pobl – mewn mwy nag un ffordd ac yn amlach na pheidio ym maes troseddol neu gyfiawnder sifil preifat. Ac eto, anaml mae'r ymadrodd 'cyfiawnder gweinyddol' ym mhenawdau'r newyddion, nid yw'n bwnc sy'n cael ei drafod nac y pleidleisir drosto yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru (er, yn ddiweddar, gofynnwyd cwestiwn i'r Cwnsler Cyffredinol yn ei gylch).<sup>1</sup> Mae cyfiawnder gweinyddol yn cael ei bortreadu fel Cinderella – y chworiydd cas yw cyfiawnder troseddol a chyfiawnder sifil preifat a – hyd yn oed yng Nghymru gyda'i diwylliant o wasanaethau cyhoeddus – y meysydd hyn sy'n hawlio'r sylw. Rhan o anhawster deall cyfiawnder gweinyddol yw ei faint; mae'n cael ei ddisgrifio fel 'yr elfen o wneud penderfyniadau cyhoeddus sy'n ymwneud â chyfiawnder', mae'r testun yn cynnwys cwynion am gasgliadau ysbwriel lleol, trethi, cynllunio, derbyn plant i ysgolion a gwaharddiadau, penderfyniadau ynghylch iechyd a gofal cymdeithasol, penderfyniadau ynghylch budd-daliadau lles a materion ynghylch lloches a mewnfudo ac yn aml, mae'n cynnwys honiadau lle mae rheolau hawliau dynol yn cael eu torri. Mae gan Gymru eisoes system gyfiawnder weinyddol sydd, i raddau helaeth, wedi cael ei datganoli. Mae Cymru eisoes wedi sefydlu hunaniaeth cyfiawnder gweinyddol bendant ar lefel sy'n sail i egwyddorion a chyda system o weithdrefnau a sefydliadau sy'n gorfodi cydymffurfio â'r egwyddorion hyn. Mae cynlluniau i gynyddu cydlyniant a hygyrchedd cyfraith weinyddol Cymru ac unioni cyfundrefniad. Gellir gwneud mwy i gydnabod pa mor unigryw a phwysig yw cyfiawnder gweinyddol Cymru ac sicrhau bod strwythurau cyfredol a diwygiadau arfaethedig yn cael eu cynnal mewn ffordd sy'n gwella bywydau pobl Cymru.
2. Nod yr Adroddiad hwn yw rhoi'r diweddariad ynghylch ymchwil i gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru, archwilio cynnydd a wneir i gyflawni argymhellion blaenorol a chynnig argymhellion pellach. Mae'r Adroddiad yn defnyddio amrywiaeth o ffynonellau, ynghyd â chyflwyniadau a thrafodaethau yn ystod y Gweithdy, *Cyfraith Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru*, a gynhaliwyd yn y Cynulliad Cenedlaethol ar 17 Medi 2018 (y Gweithdy).<sup>2</sup> Tro bo barn y rheini oedd yn bresennol yn y Gweithdy yn cael eu defnyddio i lunio cynnwys yr Adroddiad hwn, yr argymhellion a gynigir yw rhai'r awdur yn unig.
3. Er bod Cymru wedi sefydlu cyfrif wahanol ac egwyddorol o gyfraith gyhoeddus a chyfiawnder gweinyddol, thema gyffredinol yr Adroddiad hwn yw bod y setliad datganoli cyfredol yn rhwystro Cymru rhag gallu ymdebygu i'w ddull o weithio ar sail hawliau hyrwyddol ar gyfer gweinyddu da gyda hawliau cryf ac effeithiol i'r unigolyn gael at iawndal cyfreithiol.

### Argymhellion

#### **Argymhellir:**

1. **Bod Llywodraeth Cymru yn datblygu polisi ar gyfer Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yng Nghymru sy'n gwneud cysylltiadau penodol rhwng cyfiawnder gweinyddol, hawliau dynol, cydraddoldeb, gwasanaethau cyhoeddus a diwygio llywodraeth leol yng Nghymru ac sy'n cynnwys egwyddorion i unioni dyluniad cyfiawnder gweinyddol**
2. **Mae nifer Aelodau'r Cynulliad yn cael ei ddiwygio er mwyn sicrhau bod**

<sup>1</sup> Cwestiwn Cyffredinol y Cwnsler 26 Medi 2018: <http://record.assembly.wales/Plenary/5352#A45564>

<sup>2</sup> Cynhaliwyd y digwyddiad hwn gan Gwnsler Cyffredinol Cymru, a mynychodd Aelodau'r Cynulliad, swyddogion Llywodraeth Cymru, Ombwdsman Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, cynrychiolwyr y Comisiynwyr Cymreig, Comisiwn y Gyfraith, Cymdeithas y Gyfraith, y trydydd sector, ymarferwyr cyfreithiol, academyddion ac eraill .

gwaith craffu trwyadl, manwl a chyda ffocws yn cael ei wneud ar y ddeddfwriaeth o bersbectif cyfiawnder gweinyddol

3. Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn cynnig opsiynau ar gyfer diwygio deddfwriaethol gan gynnwys:
  - a. Cod Gweithdrefn Gweinyddol i Gymru: Cod i gyfuno a diwygio'r dyletswyddau presennol sydd ar y rheini sy'n gwneud penderfyniadau yn awdurdodau datganoledig Cymru; ymestyn y dyletswydd fel ei fod yn rhoi 'sylw dyledus' i UNCRC i holl awdurdodau datganoledig Cymru; egluro ac ymestyn cymhwysedd y 'Pum Ffordd o Weithio' Cenedlaethau'r Dyfodol
  - b. Cyfraith hawliau dynol ar gyfer Cymru sy'n cynnwys:
    - Defnyddio steil drafftio sy'n debyg i Siarter Hawliau Dynol Ewrop (ECHR) (hawliau gyda chymalau cyfyngedig)A'r hawliau cadarnhaol canlynol:
    - Hawl cadarnhaol i gyfiawnder cyfreithiol neu weinyddiaeth dda
    - Hawl cadarnhaol i ddefnyddio'r Gymraeg
    - Hawl cadarnhaol i dai
    - Hawl cadarnhaol i ddatblygu cynaliadwy
4. Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad i adolygu ymhellach sefyllfa y Comisiynwyr yng Nghymru ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru gyda'r nod o ddatblygu sefydliadau sy'n fwy trefnus, cyson a hygyrch.
5. Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn adolygu'r cysylltiad rhwng Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, y llysoedd a'r tribiwnlysoedd gyda'r nod o ddiwygio rhwystrau 'statudol' i archwiliadau'r Ombwdsmon a galluogi'r Ombwdsmon i gyfeirio pwynt cyfraith i'r Llys Gweinyddol yng Nghymru neu i dribiwnlys datganoledig, fel sy'n briodol
6. Llywodraeth Cymru i adolygu cynlluniau unioni cyfiawnder gweinyddol ad hoc ac ystyried cyflwyno cyfarwyddiadau cyffredinol a safonau gofynnol ar er mwyn eu gweithredu
7. Wrth ddeddfu, creu dyletswyddau cyfreithiol cyhoeddus newydd sy'n berthnasol i awdurdodau datganoledig Cymru. Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad i ddefnyddio rhagdybiaeth bod unrhyw fesurau unioni cyfreithiol newydd sy'n cael eu creu yn atebol i dribiwnlysoedd datganoledig Cymru
8. Llywodraeth Cymru i ailystyried yr achos dros ymgorffori apeliadau ynghylch derbyniadau i ysgolion a gwaharddiadau o ysgolion i Dribiwnlys Addysg Cymru
9. Y Gweithgor ar y Camau Nesaf i Ddiwygio Llywodraeth Leol i ymgysylltu â materion ynghylch cyfiawnder gweinyddol ac y creffir yn drwyadl ar oblygiadau cyfiawnder gweinyddol unrhyw Fil Llywodraeth Leol a gynigir

10. Llywodraeth Cymru i ymgysylltu â Chomisiwn y Gyfraith yn ei brosiect arfaethedig ar Adolygiad Gweinyddol, a trefnu ymchwil annibynnol ychwanegol i'r adolygiad gweinyddol a datrys apeliadau a chwynion yn gynnar gan awdurdodau datganoledig Cymru
  
11. Y Cynulliad i roi strwythur ar waith ar gyfer cadw llygad ar unrhyw amryfusedd o System Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd Cymru gan gynnwys y dulliau canlynol sydd â'r potensial i orgyffwrdd:
  - a. Gan Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru, gan ei gynnwys yn ei Adroddiad Blynyddol i'r Cynulliad
  - b. Trwy bwyllgor annibynnol penodol – fel olynnydd i'r Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thriwlynlysoedd (CAJRW)
  - c. Gan Bwyllgor y Cynulliad penodol (yn arbennig y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol), neu gyda Phwyllgorau y Cynulliad perthnasol
  - d. Gan Grŵp Trawsbleidiol y Cynulliad ar y Gyfraith
  - e. Gan unrhyw Bwyllgor Sefydlog y Cynulliad ar Gyfiawnder yng Nghymru a gaiff ei gynnig o'r newydd
  
12. Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru i wneud y canlynol:
  - a. Ymgorffori Egwyddorion Cyfiawnder Gweinyddol ar gyfer Cymru i ddatblygu rheolau a gweithdrefnau ar gyfer triwlynlysoedd Cymru ddatganoledig
  - b. Archwilio sut mae triwlynlysoedd datganoledig Cymru yn cyfathrebu ag adrannau Llywodraeth Cymru, nodi enghreifftiau o arferion da o ran adborth a dysgu ac ystyried ymgorffori'r rhain yn ei adroddiad ar gyfer y Cynulliad Cenedlaethol
  - c. Archwilio sut mae triwlynlysoedd Cymru yn defnyddio dull cyfryngu a sut y gellir ei ddefnyddio yn y dyfodol; yn fwy na dim, sut yr ariennir cyfryngu/sut yn bydd yn cael ei ariannu, i ba raddau y mae/y dylai gael ei ddarparu ar gyfer rheolau triwlynlysoedd, pa bryd yn ystod y gweithrediadau y dylid cyfryngu ac a oes rhaid i hyn fod yn wahanol ar draws awdurdodaethau triwlynlysoedd
  - d. Ystyried a oes yna ddal dystiolaeth ynghylch y diffyg hyder yng ngallu'r system gyfiawnder triwlynlysoedd fel y mae wedi cael ei datganoli i Gymru i ddarparu prosesau a chanlyniadau sy'n debyg o ran ansawdd i'r rheini sy'n cael eu darparu gan sefydliadau a gyfunir gan Gymru a Lloegr a sut y gellir mynd i'r afael â'r diffyg hyder hwn
  - e. Parhau i ystyried yr achos dros gyfuno apeliadau derbyniadau a gwaharddiadau ysgol i Driwlynlysoedd Addysg i Gymru
  - f. Adlewyrchu ar sut y gallai hyfforddiant cyfreithiol ar gyfer triwlynlysoedd datganoledig Cymru gynnwys amrywiaeth o randdeiliaid eraill sydd angen bod yn ymwybodol o ddarpariaethau cyfreithiol sy'n benodol o ran pwnc a sut y gallai hyfforddiant ar y cyd a/neu ymgysylltu ehangach rhwng cyfraith triwlynlysoedd a rhanddeiliaid eraill helpu i sicrhau gwerth am arian wrth hyfforddi. Hefyd, adlewyrchu ar sut gall hyfforddi ar y cyd arwain at well ymwybyddiaeth o, a hyder yn, cyfiawnder triwlynlysoedd fel y mai wedi'i ddatganoli i Gymru

- g. Archwilio'r graddau cymharol o ddigidoleiddio ar draws Tribiwnlysoedd Datganoledig Cymru a'r heriau a'r cyfleoedd perthnasol ar gyfer pob un
13. Yn ei brosiectau ar Dribiwnlysoedd Cymru, mae Comisiwn y Gyfraith yn gwneud y canlynol:
- a. Archwilio'r y ffordd orau i ymgorffori Egwyddorion Cyfiawnder Gweinyddol ar gyfer Cymru i reolau a gweithdrefnau datblygiadol unrhyw system dribiwnlys arfaethedig newydd ar gyfer Cymru
  - b. Yn ystyried corff sylweddol o ddysgu sydd yn *Administrative Justice in Wales and Comparative Perspectives* ac ysgoloriaethau perthnasol eraill
  - c. Yn casglu tystiolaeth empirig ar fanteision ac anfanteision ailstrwythuro tribiwnlysoedd un ai trwy gyfuno tribiwnlysoedd cyfredol neu greu un tribiwnlys sy'n gweithredu trwy siambrau arbenigol a sicrhau y cynhelir proses werthuso barhaus o unrhyw gynigion ar gyfer Cymru a gânt eu datblygu
  - d. Yn mynd i'r afael â phwysigrwydd gwneud y defnydd mwyaf effeithiol o dechnoleg o fewn tribiwnlysoedd datganoledig cymru gan ystyried gofynion tegwch trefniadol.
  - e. Ystyried potensial datblygu tribiwnlysoedd Cymru gydag awdurdodaeth sifil a gweinyddol mewn rhai cyd-destunau – yn enwedig, gyda'r tribiwnlysoedd hynny lle mae eu hawdurdodaeth yn cynnwys cyfraith ynghylch tai a thir
  - f. Yn ystyried creu system gynhwysfawr o dribiwnlysoedd datganoledig (un tribiwnlys gyda siambrau arbenigol) sy'n adlewyrchu sgôp llawn datganoli i Gymru, wedi'i seilio, er enghraifft, ar feysydd eang fel:
    - Cynllunio a'r Amgylchedd
    - Tir a Threthu
    - Addysg
    - Gweinyddu cyhoeddus (gan gynnwys llywodraeth leol)
    - Tai
    - Iechyd a Lles Cymdeithasol
    - Hawliau'r iaith Gymraeg

**Cyfiawnder Gweinyddol: System Gyfiawnder Ddatganoledig Gyntaf Cymru**

- 4. Mae Adroddiad ymchwil gan Ysgol Gyfraith Bangor dyddiedig 2015, *Understanding Administrative Justice in Wales* ('Adroddiad Bangor 2015') yn amlinellu sefydliadau craidd cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru a'r problemau cyfoes sy'n eu hwynebu. Dywed bod diffyg ymwybyddiaeth yng Nghymru, ymysg pobl broffesiynol a'r cyhoedd, ynghylch pa agweddau ar gyfiawnder gweinyddol sydd wedi'u datganoli, gan argymhell bod angen cynyddu ymwybyddiaeth ynghylch cyfiawnder gweinyddol fel rhan o gyfrif ehangach o gyfiawnder cymdeithasol sy'n diffinio'r cysylltiad rhwng dinasyddion a'r wladwriaeth.
- 5. Mae Adroddiad Bangor wedi codi proffil cyfiawnder gweinyddol, er enghraifft o 2015 ymlaen, mae Cynhadledd Cyfreithiol Cymru wedi cynnwys sesiwn (un ai yn y cyfarfod llawn neu ar y cyd) sy'n ymwneud â chyfiawnder gweinyddol, a bellach mae cymuned o lunwyr polisïau, ymarferwyr, ymchwilwyr, cynrychiolwyr sydd wedi'u hethol wedi datblygu. Yn 2016, cyfeiriwyd yn benodol at gyfiawnder gweinyddol o dan y pennawd 'Datblygu dull Cymreig o ymdrin â chyfiawnder' gan Grŵp o Randdeiliaid Cyfiawnder ar gyfer y Gweinidog dros

Wasanaethau Cyhoeddus,<sup>3</sup> a chynhaliwyd sesiwn hyfforddiant i aelodau o Dribiwnlys y Gymraeg. Yn 2017 cyhoeddwyd casgliad wedi'i olygu, *Administrative Justice in Wales and Comparative Perspectives* ('AJ Wales and Comparative Perspectives') gan Wasg Prifysgol Cymru;<sup>4</sup> mae cyfiawnder gweinyddol hefyd yn cael ei archwilio gan y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru.<sup>5</sup>

6. Rhoddodd y Gweithdy fomentwm pellach i godi ymwybyddiaeth ynghylch cyfiawnder gweinyddol. Yn dilyn y Gweithdy, gofynnwyd i'r Cwnsler Cyffredinol (gofynnwyd y cwestiwn gan Mick Antoniw AC) yn Siambr y Cynulliad, pa drafodaethau oedd ef wedi'u cael am gyfiawnder gweinyddol. Dilynwyd gyda thrafodaeth a chyfeiriodd Mark Reckless AC (Cadeirydd Grŵp Trawsbleidiol y Cynulliad ar y Gyfraith) at gyfiawnder gweinyddol yn ei ystyr ehangaf – popeth o'r cyhoedd yn gwneud penderfyniadau yn y lle cyntaf, i dribiwnlysoedd, llysoedd, ombwdsmyrn a chomisiynwyr. Hefyd, pwysleisiodd y Cwnsler Cyffredinol y cysylltiad rhwng cyfiawnder gweinyddol, cyfiawnder cymdeithasol a chydaddoldeb, gan bwysleisio'r canlynol:

gallwn ddisgwyl bod penderfyniadau gweinyddol yn ein harwain at Gymru fwy gyfartal ... fel bod y penderfyniadau a wneir mewn tribiwnlysoedd a chan gomisiynwyr a chan ombwdsmyrn o fewn y system gyfiawnder gweinyddol yn ein harwain at y canlyniad hwnnw ...<sup>6</sup>

7. Mae'r farn hon yn debyg i un y Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd yng Nghymru (CAJTW) yn ei Adroddiad Etifeddiaeth 2016: *Administrative Justice, A Cornerstone of Social Justice in Wales: Reform priorities for the Fifth Assembly* (yr 'Adroddiad Etifeddiaeth').<sup>7</sup> Yn ei Ragair i'r Adroddiad Etifeddiaeth, mae cyn Gadeirydd CAJTW, yr Athro Syr Adrian Webb, yn pwysleisio bod CAJTW wedi bod yn bryderus am ddau gwestiwn yn benodol sef: 'beth yw cyfiawnder gweinyddol' ac 'ac a oes ots gan bobl Cymru am gyfiawnder gweinyddol?'. Daeth CAJTS i'r canlyniad mai dyma yw cyfiawnder gweinyddol: 'y ffordd orau i'w ddeall yw meddwl amdano fel conglfaen i gyfiawnder cymdeithasol yng Nghymru, sy'n rhoi llais i ddinasyddion ar wahân i'r bocs pleidleisio a'r ffaith bod modd dwyn gwasanaethau cyhoeddus i gyfrif'. Roedd Adroddiad Etifeddiaeth CAJTW yn cynnwys 35 o argymhellion, yn bennaf wedi'u cyfeirio at Lywodraeth Cymru, ac yn gofyn i Lywodraeth Cymru awgrymu argymhellion i'r Cynulliad ac i Gomisiwn y Cynulliad.
8. Yn ei sylwadau agoriadol i'r Gweithdy, dywedodd y Cwnsler Cyffredinol mor bwysig yw gwneud penderfyniadau gweinyddol ar sail egwyddorion yng nghyd-destun llywodraeth fodern, ddatganoledig. Dywedwyd bod egwyddorion arfaethedig o'r fath yn cynnwys; gonestrwydd, tegwch, didwylledd, cyfreithlondeb, rhesymoledd, cymesuredd a chynaliadwyedd. Mae penderfyniadau'n cael eu profi trwy ddefnyddio prosesau adolygu sy'n wrthrychol deg a chymesur. Mae'r egwyddorion arfaethedig hyn yn ailadrodd rhai o'r egwyddorion a ddatblygwyd gan CAJTW yn *Administrative Justice Principles in Wales* (the 'Principles'). Argymhelliad CAJTW oedd i Lywodraeth Cymru ystyried ei 'dempted egwyddorion a awgrymwyd, cynnig eu cynigion eu hun ar gyfer ymgynghori ac, yn ystod 2017, cyhoeddi fersiwn terfynol bydd yn dal prawf amser fel y gonglfaen sy'n nodweddiadol i

<sup>3</sup> Adrodd i'r Gweinidog dros Wasanaethau Cyhoeddus gan y Grŵp Rhanddeiliaid Cyfiawnder, Cyfraith a Chyfiawnder yng Nghymru: Rhai Materion ar gyfer y Nesaf Cynulliad (Mawrth 2016)

<https://gov.wales/docs/legislation/justice/161209-law-and-justice-en.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.uwp.co.uk/cy/book/administrative-justice-in-wales-and-comparative-perspectives-hardback/>

<sup>5</sup> [https://beta.llyw.cymru/comisiwn-ar-gyfiawnder-yng-nghymru?\\_ga=2.36045664.1180957039.1543829610-1746738201.1538387479](https://beta.llyw.cymru/comisiwn-ar-gyfiawnder-yng-nghymru?_ga=2.36045664.1180957039.1543829610-1746738201.1538387479)

<sup>6</sup> (n 1).

<sup>7</sup> <https://gov.wales/docs/cabinetstatements/2016/160729cornerstoneofsocialjustice.pdf>

ymagwedd Cymru i Gyfiawnder Gweinyddol'. Dyma oedd ymateb Llywodraeth Cymru: 'Mae'r egwyddorion a argymhellir yn adlewyrchu'n agos werthoedd cyfredol a darpariaethau cyfreithiol sy'n sail i arferion gweithio. Bydd datganiad CAJTW yn darparu ffynhonnell ddefnyddiol o gyfarwyddyd i Lywodraeth Cymru'.<sup>8</sup> Wedi dweud hynny, nid yw'n glir i ba raddau y mae'r *Egwyddorion* wedi cael eu rhoi ar waith yn ymarferol. Er enghraifft, nid oes unrhyw gyfeiriad at yr *Egwyddorion* mewn dogfennau sydd ar gael yn gyhoeddus sy'n olrhain datblygiad dulliau union cyfraith weinyddol newydd gan Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad. Hefyd, ni wneir unrhyw gyfeiriad at yr *Egwyddorion* yng Nghanllaw Llywodraeth Cymru *Gwneud Penderfyniadau Da* a gyhoeddwyd ym mis Mawrth 2017.<sup>9</sup> Yn bennaf, mae'r Canllaw yn trafod sail adolygiad cyfreithiol cyfraith gyffredin (Cymru a Lloegr), gyda rhywfaint o ddadansoddi penodol ynghylch gofynion statudol o dan ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â hawliau dynol, cydraddoldeb, diogelu data, y Gymraeg a chenedlaethau'r dyfodol. Mae hyn yn wybodaeth pwysig ond mae'n colli cyfle i ddatblygu gwybodaeth ehangach ynghylch gwneud penderfyniadau cychwynnol, unioni a dysgu, a byddai rhywfaint o drafod ar *Egwyddorion* CAJTW wedi bod yn ddefnyddiol.

9. Dengys diffyg mabwysiadu penodol o rhywfaint o gyfres o egwyddorion cyffredin rywfaint o amharodrwydd i ddefnyddio dull systematig i ddatblygu cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru. Er bod elfennau penodol o gyfiawnder gweinyddol yn cael eu datganoli i Gymru, nid oes eto wedi bod unrhyw ymdrech benodol i ddatblygu polisi cyfiawnder gweinyddol ar gyfer Cymru. Mae yna lawer o resymau dros hyn y tu hwnt i unrhyw ddiffyg diddordeb neu ddiffyg ystyried y mater yn un pwysig, gan gynnwys: diffyg ymwybyddiaeth parhaus, dim ond pedwar aelod o'r Tîm Polisi Cyfiawnder Cyfreithiol sy'n bodoli ac mae'n bosibl bod llawer o amser y Llywodraeth a'r Cynulliad yn cael ei roi i amgylchiadau Brexit.

10. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn nad yw'r setliad datganoli cyfredol sy'n berthnasol i weinyddu cyfiawnder, a'r awdurdodaeth cyfreithiol sengl cyfunol ar gyfer Cymru a Lloegr yn gwasanaethu anghenion pobl Cymru'n ddigonol. Yn ystod y Gweithdy, nododd y Cwnsler Cyffredinol nad yw'r sefyllfa fel ac y mae hi'n 'ateb y gofyn'. Hefyd, nododd y dylid seilio datblygiadau'r dyfodol ar yr hyn y gellir ei wneud i wella bywydau pobl Cymru, nid dim ond crynhoi pŵer er ei les ei hun yn unig. Yng Nghynhadledd Gyfreithiol Cymru 2018, nododd y Cwnsler Cyffredinol y mater mewn termau llawer cryfach:

Mae proses wedi dechrau i greu seilwaith gyfreithiol wahanol ar gyfer Cymru. Mae hon yn broses na fydd yn dod i ben. Ni fydd y broses o greu cyfreithiau i Gymru yn dod i ben; ni fydd y broses o ymwahanu cyfreithiau Cymru a Lloegr yn dod i ben. Mae greu awdurdodau cyfreithiol i Gymru a datganoli'r system gyfiawnder yn anochel.<sup>10</sup>

Mae llawer o'r seilwaith sydd eisoes yn wahanol i Gymru yw ei gyfraith weinyddol a'i sefydliadau cyfiawnder gweinyddol sydd, gyda'i gilydd, yn rhoi Cymru fel awdurdodaeth o flaen y gad o ran symudiadau cyfoes sydd wedi'i seilio fwy ar hawliau ac wedi'u cynllunio i ymgysylltu â dinasyddion, mewn cyfnod lle mae syniadau traddodiadol ynghylch y wladwriaeth weinyddol yn wynebu argyfwng cyfreithlondeb. Gellir casglu a mynegi'r datblygiadau hyn fel polisi cyfiawnder gweinyddol Cymru modern. Un enghraifft o bolisi o'r fath yw'r un sydd wedi'i ddatblygu gan Weinyddiaeth Gyfiawnder y DU yn *Administrative Justice and Tribunals Strategic Work Programme 2013-2016*; ond, byddai polisi i Gymru yn fwy uchelgeisiol gan gyfuno dulliau Cymreig gwahanol i gyfraith weinyddol, ynghyd â barn gydlynol ynghylch rolau

<sup>8</sup> <https://gov.wales/docs/cabinetstatements/2016/160729justicetribunalsreportresponseen.pdf>

<sup>9</sup> <https://gov.wales/topics/improvingpublicservices/publications/making-good-decisions/?skip=1&lang=cy>

<sup>10</sup> <https://gov.wales/newsroom/improvingpublicservices/2018/181012-a-welsh-legal-jurisdiction-and-a-devolved-justice-system-is-inevitable/?skip=1&lang=cy>



sefydliadau cyfiawnder gweinyddol amrywiol. Mae'n wir bod rhai rhannau o gyfiawnder gweinyddol heb gael ei datganoli i Gymru a bod y setliad datganoli presennol yn parhau i dorri ar draws rhai materion fel llywodraethu a chyflawni gwasanaethau cyhoeddus. Wedi dweud hynny, ni fyddai hyn yn cyfyngu Llywodraeth Cymru rhag amlinellu polisi sy'n cynnwys y meysydd hynny y mae ganddo gymhwysedd ynddo. Yn ogystal â bod yn ddull o wella bywydau pobl Cymru, byddai datblygu polisi o'r fath yn anfon neges glir i San Steffan ynghylch bwriadau Cymru ym maes polisi cyfiawnder a gweinyddu cyfiawnder.

11. Er yn ddadleuol, mae Deddf Cymru 2017 yn cymryd rhywfaint o gamau ymlaen yn y cyd-destun hwn. Mae'r model i symud tuag at bwerau datganoli wrth gefn, gan sefydlu 'sefydlogrwydd' y Cynulliad Cenedlaethol, a rhoi cydnabyddiaeth statudol i'r corff o gyfraith Cymru ac Uwch-gynhadledd Sewell, yn ddatblygiadau symbolig cyfansoddiadol. Mae Rhan Tri o Ddeddf 2017 yn ymwneud yn benodol â thriwlynlysoedd datganoledig Cymru, gan gyflwyno mesurau i wella eu cydlyniant, hygyrchedd, ansawdd, cysondeb ac annibyniaeth. Cafodd y diwygiadau hyn a'r awgrym i greu swydd Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru, eu hargymell gan Adroddiad Bangor 2015. Gyda'i gilydd, eu nod yw gwella statws a chydlyniant systematig corff triwlynlysoedd datganoledig Cymru – cam arall tuag at system gyfiawnder gweinyddol aeddfed a gwahanol.
12. Hefyd yn bwysig o bersbectif cyfiawnder gweinyddol yw'r diffiniad yn Neddf 2017 ynghylch 'Awdurdod Datganoledig i Gymru'.<sup>11</sup> Mae hyn yn rhoi mwy o eglurder o ran y gyfres benodol o gyrff datganoledig Cymru sy'n gwneud penderfyniadau gweinyddol all fod yn ddarostyngedig i herio trwy system gyfiawnder gweinyddol Cymru. Mae'n gam arall tuag at ddiffinio adeiladwaith cyfiawnder gweinyddol gwahanol i Gymru.

### **Cyfraith Gweinyddu Cyhoeddus Cymru**

13. Yn ei sylwadau agoriadol i'r Gweithdy, awgrymodd y Cwnsler Cyffredinol nad yw nodwedd pwysig o awdurdodaeth gyfreithiol 'un corff cyfreithiol unffurf' bellach yn bodoli o ran awdurdodaeth cyfreithiol Cymru a Lloegr. Tro bo Adroddiad Bangor 2015 yn canolbwyntio yn bennaf ar sefydliadau unioni yn y system gyfiawnder gweinyddol, fe ddechreuodd dull sydd yn anad dim yn Gymraeg, gyda pholisi a deddfwriaeth unigryw. Mae'r enghreifftiau o ddeddfwriaeth cyfraith gweinyddol a ddadansoddwyd yn y tair pennod gyntaf o *AJ Wales and Comparative Perspectives* ac a gafodd eu trafod yn y Gweithdy, yn rhoi mewnwelediad i gyfrif nodweddiadol Gymreig sef y gyfraith yn ymw'n0065ud â hawliau plant, y Gymraeg, tai a digartrefedd.
14. Y farn gyffredinol yn y Gweithdy oedd, yn sgil cyd-destun datganoli, mae Cymru yn labordy o arbrofion fel y mae ei chyfraith gweinyddol yn ei ddangos. Wedi dweud hynny, mae yna gydnabyddiaeth er bod egwyddorion gwahanol a dewisiadau polisi yn sylfaen i ddeddfwriaeth arfaethedig, mae'r cyd-destunau pragmatig a gwleidyddol i'r graddau y mae deddfwriaeth a chyfarwyddyd yn y pen draw yn cael ei basio ac yn parhau i adlewyrchu nodau sylfaenol.

### *Hawliau Plant*

15. Ym maes hawliau plant, mae dull Cymreig o weithio wedi bod mewn bodolaeth ers y Cynulliad cyntaf, lle, yn wahanol i Lywodraeth y DU, mabwysiadwyd iaith hawliau yn hytrach na lles. Y gyfraith a gafodd ei deddfu oedd Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011,

---

<sup>11</sup> Wales Act 2017, section 4: awdurdod cyhoeddus sydd wedi'i nodi'n benodol, o ddisgrifiad a bennir, neu sy'n bodloni'r amodau y mae ei swyddogaethau yn arferadwy yn unig mewn perthynas â Chymru, ac yn swyddogaethau yn gyfan gwbl neu'n bennaf nad ydynt yn ymwneud â materion a gadwyd yn ôl.

deddf y mae'n rhaid i Weinidogion Cymru a chyrrff gwasanaethau cyhoeddus roi 'sylv dyledus' iddi ac i ddarpariaethau perthnasol Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn (UNCRC), dyletswydd debyg i honno sydd yn Neddf Cydraddoldeb 2010 y Deyrnas Unedig. Deilliodd dyletswydd Cymru o amrywiaeth o ffactorau, gan gynnwys ysgogiad gwleidyddol ar gyfer defnydd cynnar a sylweddol o gymhwysedd deddfwriaethol uwch, a rhuthro deddfwriaeth trwy'r senedd cyn i'r Prif Weinidog adael ei swydd. Nododd rhai o'r cyfranogwyr yn y Gweithdy bod hyn wedi golygu bod yr amser yn brin i ymgynghori'n helaeth ar y cynigion. Byddai'r opsiynau eraill oedd ar gael wedi cynnwys gofyniad am gyffyrddiad ysgafn i 'ystyried' yr UNCRC, a gafodd ei roi ar waith yn ddiweddarach yn yr Alban, neu hawl unigol cryfach i sicrhau bod cyrrff cyhoeddus yn cydymffurfio (er enghraifft, fel mae pryderon hawliau ECHR o dan Deddf Hawliau Dynol 1998 y DU – adran 6 a 7). Roedd y dull olaf hwn yn cael ei ystyried yn rhy radicalaidd gan ystyried awdurdodaeth Cymru a Lloegr – er bod rhai rhesymau pragmatig nag unrhyw gred glir mewn diffyg cymhwysedd deddfwriaethol. Hyd yn oed pe byddai darpariaethau yn bendant o fewn y cymhwysedd, gallai'r Ysgrifennydd Gwladol ddal ymyrryd i atal y bil rhag cael Cydsyniad Brenhinol pe byddai unrhyw reswm i gredu y byddai'r gwahaniaeth yn cael effaith andwyol ar weithredu'r gyfraith fel y mae'n bodoli yn Lloegr.

16. Fel y'i gorchmynnir, mae 'sylv dyledus' yn gweithredu fel darpariaeth ataliol gychwynnol sydd wedi'i greu i gynhyrchu newidiadau systematig; nid yw'n rhoi unrhyw hawliau cyfreithiol penodol i'r unigolion. Yn ystod y broses o graffu deddfwriaethol, dadleuwyd y byddai llwybr newydd penodol yn ddi-angen oherwydd llwybrau eraill, gan gynnwys: cwyno i Lywodraeth Cymru; cysylltu â Chomisiynydd Plant Cymru; cwyno i Aelod o'r Cynulliad neu geisio adolygiad cyfreithiol. Wedi dweud hynny, ystyrir diffyg cynllun unioni penodol yn wendid, yn enwedig gan fod tystiolaeth yn nodi bod adolygiad cyfreithiol yn anodd cael ato yng Nghymru a bod yr ychydig sialensiau sydd wedi cael eu cyflwyno ar y pwnc hwn heb basio'r glwyd caniatâd.<sup>12</sup> Nododd y cyfranogwyr na ddylai mesurau cychwynnol gael eu gweld fel rhwybeth sy'n cymryd lle mesurau gorffenedig (hawliau unigol cryf ac effeithiol i unioni) wrth i'r ddau gael eu cysylltu. Heb unioni gorffenedig hygrch ac effeithiol, mae'n anhebygol y bydd mesurau cychwynnol yr un mor effeithiol.

17. Nodwyd bod cyflwyno Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant (CRIPA) wedi bod yn gam mawr ymlaen o ran diogelu hawliau plant a bod y ffordd y mae Cymru yn eu defnyddio yn arwain y ffordd yn y cyd-destun hwn. Mae gan amrywiaeth eang o feysydd polisi'r potensial i effeithio ar hawliau'r plentyn gan gynnwys meysydd fel polisi economaidd a chynllunio. Un enghraifft arbennig o arfer da oedd *Siarter Hawliau'r Plentyn* Bwrdd Iechyd Prifysgol Abertawe Bro Morgannwg - y sefydliad iechyd cyntaf yn y DU i gyflwyno Siarter yn amlinellu hawliau'r plentyn a phobl ifanc wrth ddefnyddio gwasanaethau iechyd.<sup>13</sup> Mae ymdrechion wedi cael eu gwneud yn y Siarter i sicrhau y rhoddir blaenoriaeth i blant drwy sicrhau bod eu lleisiau'n cael eu clywed. Wedi dweud hynny, mae yna bryderon ynghylch ansawdd y CRIPAau – dengys ymchwil ei fod yn amrywio.<sup>14</sup> Un pryder arall yw'r rôl ganolog a roddir i swyddogion cyhoeddus (y gangen weithredol; datblygu cynlluniau i ddiogelu hawliau plant, drafftio canllawiau perthnasol, cynnal asesiadau a phenderfynu pa asesiadau fydd yn cael eu cyhoeddi. Dywedwyd bod hyn yn arwain at sefyllfa lle mae swyddogion cyhoeddus yn y bôn 'gyda'r holl ysgogwyr wrth law iddyn nhw'. Wrth roi lle canolog i'r swyddogion hyn, y perygl yw nad yw

---

<sup>12</sup> Gweler e.e., tystiolaeth a gyflwynwyd i'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru gan y Prosiect Cyfraith Gyhoeddus a Sarah Nason, a chan Grŵp Ymchwil Cyfraith Gyhoeddus Prifysgol Bangor: <https://beta.gov.wales/commission-justice-wales>

<sup>13</sup> <http://www.wales.nhs.uk/sitesplus/documents/863/Bilingual%20Children%27s%20Rights%20Charter.pdf>

<sup>14</sup> Simon Hoffman, *Evaluation of the Welsh Government's Child Rights Impact Assessment procedure under the Children's Rights Scheme pursuant to the Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011.*

lleisiau'r rheini sydd fwyaf tebygol o gael budd o'r dull wedi'i seilio ar hawliau fel y dylen nhw gael eu clywed yn ddigonol.

### *Deddf Mesur Iaith (Cymru) 2011*

18. Cafodd y pryderon nad yw deddfwriaeth briodol yn mynd i'r afael yn ddigonol â'r buddiolwyr a fwriedir o'r hawliau eu cynnwys mewn trafodaethau am y drefn gyfreithiol ar gyfer diogelu'r iaith Gymraeg. Yn wahanol i'r ddeddfwriaeth ar hawliau Plant, mae llawer o'r amgylchedd sy'n unioni cyfiawnder gweinyddol Deddf Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011 ('Mesur y Gymraeg') yn ymwneud ag egluro amgylchedd unioni cyfiawnder gweinyddol newydd penodol gan gynnwys hawliau unigol y gwyn a'r apêl; creu Comisiynydd y Gymraeg (CyG) i ddatblygu Safonau'r Gymraeg ('Safonau') a phenderfynu ar gwynion unigolion a chreu Tribiwnlys yr Iaith Gymraeg i glywed apeliadau yn erbyn penderfyniadau'r CyG. Un farn a fynegwyd yn ystod y Gweithdy oedd bod y ffocws deddfwriaeth sylweddol hwn ar ddyletswyddau'r rheoleiddiwr (y CyG) a'r corff sy'n apelio (Tribiwnlys y Gymraeg) ynghyd â dyletswyddau Gweinidogion Cymru, yn golygu mai prin yw'r darpariaethau sydd yn y ddeddfwriaeth sylfaenol sy'n ymwneud yn benodol â deiliaid yr hawliau a chludwyr y dyletswyddau o ran lefel y gwasanaethau Cymraeg y disgwylir amdanynt. Os mai'r amcan yw creu system o hawliau sy'n hygyrch ac sydd ar gael i bawb, dadleuwyd y dylai'r hawliau hynny gael eu hegluro mewn deddfwriaeth sylfaenol. Yn yr enghraifft hwn, yn cyd-fynd â rolau cwyno cychwynnol y CyG mae dulliau cwyno ac apelio gorffenedig i hybu'r Gymraeg ond gellir dadlau nad yw'r cydbwysedd yn ddelfrydol pan mae unigolion a chyrrff cyhoeddus yn ei chael hi'n anodd i benderfynu yn union yr hyn sydd ganddyn nhw hawl i gwyno neu i apelio yn ei gylch. Hefyd, pwysleiswyd y gall deddfwriaeth sy'n awyddus i newid ymddygiad trwy ofynion hybu eilaidd – ar yr un pryd, geisio atal camymddwyn trwy ddulliau cwyno ac apelio gorffenedig clir – dyw'r ddau ddim yn nodau unigryw sy'n annibynnol o'i gilydd.

### *Tai a Digartrefedd*

19. Cydnabyddir bod deddfwriaeth tai a digartrefedd Cymru yn arloesol ac â sail gadarn iddi o ran polisiau sy'n ymwneud â gwella cyfiawnder cymdeithasol a chydarddoldeb. Nod Deddf Tai (Cymru) 2014 ('Deddf Tai Cymru') yw gwella cyflenwad, ansawdd a safon tai yng Nghymru ac mae'n rhoi dyletswydd ar awdurdodau lleol ar ffurf 56 niwrnod i weithio gyda phobl sydd mewn perygl o golli eu cartrefi ac i ddatrys y broblem. Mae hyn yn rhoi dyletswydd newydd ar gyrrff cyhoeddus i geisio atal digartrefedd yn amgylchiadau unrhyw un sy'n gofyn am gymorth. Mae'r rhanddeiliaid o'r farn bod y ddeddfwriaeth newydd yn cynnig fframwaith gliriach sy'n haws i awdurdodau lleol a phartneriaid weithio gyda hi; mae'n creu cyfleoedd i ymyrryd yn gynt; mae'n ymgryfhau'r ffocws ar atal problemau rhag digwydd ac mae'n ennyn newid yn niwylliant gwasanaethau digartrefedd awdurdodau lleol. Yn gyffredinol, mae hyn wedi creu cefnogaeth sy'n canolbwyntio mwy ar yr unigolyn ac mae wedi gwella sefyllfa pobl digartref / wedi bod mewn perygl o fod yn ddigartref.<sup>15</sup>

20. Wedi dweud hynny, mae enghraifft pellach yn Neddf Tai Cymru sy'n dangos mor anodd yw hi i ddeddfu yng nghyd-destun hawliau. Mae'n llwyddo o ran ataliaeth gychwynnol ac unioni gorffenedig ar gyfer yr unigolion (y corff cyhoeddus i gynnal adolygiad mewnol a dilyn gyda apeliadau mewn llys sirol). Yr hyn nad yw'n ei ddarparu yw 'hawl i dai' tra bo cefnogaeth ar gyfer sefydlu deddfwriaeth hawl o'r fath i'w weld yn ennill momentwm yng Nghymru ac mae'r Alban eisoes wedi'i roi ar waith.

<sup>15</sup> A Ahmed et al. -*implementation evaluation of Part 2 of the Housing Act (Wales) 2014: Final Report*, July 2018: <https://gov.wales/docs/caecd/research/2018/180719-post-implementation-evaluation-homelessness-legislation-final-en.pdf>

21. Yn ogystal â'r dyletswydd newydd i ddarparu cymorth, roedd y Papur Gwyn cyn Deddf Tai Cymru hefyd wedi cynnig ymdrin â digartrefedd drwy greu ffordd o weithio i 'Ddatrys y Broblem Tai'.<sup>16</sup> O dan y cyfrif hwn, mae'r profion traddodiadol o asesu a oes gan yr awdurdod lleol ddyletswydd i ddarparu tai i unigolion, hynny yw, unigolion sydd ag angen dwys, digartrefedd bwriadol a chysylltiad lleol, yn cael eu hosgoi o blaid sicrhau bod gan bob unigolion 'le diogel i fyw ynddo' os oes nad oes ganddyn nhw unman i fynd. Wedi dweud hynny, fel y deddfwyd arni, mae Deddf Tai Cymru yn cadw'r profion traddodiadol fel yr unigolion hynny y mae'n rhaid iddyn nhw brofi bod angen dybryd arnyn nhw cyn y rhoddir dyletswydd ar yr awdurdod lleol i roi llety iddyn nhw. O dan Ddeddf Tai Cymru, mae awdurdodau lleol yn parhau yn aml i ystyried a oes 'blaenoriaeth' i ofynion yr unigolyn ac a ydyn nhw'n fwriadol ddigartref. Mae symud wedi bod yn neddf Cymru a Lloegr lle yn flaenorol, roedd dyletswydd i ystyried digartrefedd bwriadol; mae Deddf Tai Cymru yn cymryd lle'r dyletswydd hwnnw gyda phŵer, ond ni ystyrir bod y newid hwn wedi cael unrhyw effaith gwirioneddol.<sup>17</sup>
22. O ran angen sy'n flaenoriaeth, mae hyn yn aml yn cael ei benderfynu trwy archwilio a yw'r unigolyn dan sylw yn agored i niwed. Mae Deddf Tai Cymru'n defnyddio prawf *Pereira* i ddiffinio unigolion sy'n agored i niwed – prawf sy'n asesu pa mor agored i niwed yw'r unigolyn gan ofyn a yw'r unigolyn yn fwy bregus na 'pherson digartref cyffredin'. Mae hyn yn cynnwys mesur ymddygiad yr unigolyn sydd fel rheol yn byw ar y strydoedd, gan gynnwys materion fel cam-ddefnyddio cyffuriau a phroblemau iechyd meddwl. Yn y Gweithdy, fe nodwyd un achos penodol lle roedd menyw ddigartref wedi cael ei cham-drin mewn maes parcio. Roedd tîm cyfreithiol y diffynnydd yn dadlau – gan ei bod hi'n ddigartref – ei bod hi'n fwy na thebyg wedi cael y profiad hwn yn y gorffennol ac ni fyddai'n teimlo ei effeithiau cymaint ac y byddai person cyffredin.
23. Yn wreiddiol, roedd y prawf *Pereira* yn bodoli mewn cyfraith achos ac yn flaenorol, yn cael ei ddefnyddio fel canllaw wrth benderfynu ystyr 'digartrefedd cyffredin'. Pan gyhoeddwyd Deddf Tai Cymru, dadleuwyd y byddai cynnwys *Pereira* ar wyneb y ddeddfwriaeth yn gwella eglurder a chysondeb wrth fynd ati i wneud penderfyniadau. Wedi dweud hynny, mae defnyddio *Pereira* yn annog 'rheoli' [gatekeeping] i ddiogelu adnoddau awdurdodau lleol, a thrwy gynnwys y prawf hwn yn y statud yn hytrach nag yn y canllaw, yn ei gwneud hi'n anoddach i unigolion ei herio gyda phrosesau cyfiawnder gweinyddol. O bersectif datganoli, mae'r darlun yn cael ei gymhlethu ymhellach gan fod Goruchaf Lys y DU wedi dod i'r canlyniad na ddylid defnyddio *Pereira* fel ag y mae i asesu pa mor bregus yw unigolion trwy gymharu person digartref cyffredin ar y stryd. Seiliwyd penderfyniad y Goruchaf Lys ar Ddeddf Tai Cymru a Lloegr 1996 sydd wedi cael ei disodli gan Ddeddf Tai Cymru. Mae Llywodraeth Cymru wedi cyhoeddi Canllawiau sy'n egluro sut y dylid dehongli'r *Pereira*. O ran sylwedd, gall y Canllawiau honni eu bod yn cyflawni'r un canlyniad a'r dehongliad yn *Pereira*. Yr anhawster yw mai yng Nghymru, mae *Pereira* yn ei ffurf wreiddiol yn parhau i fod ar wyneb deddfwriaeth sylfaenol. Er bod hyn yn rhan fach iawn o beth sydd fel arall yn ddiwygio positif iawn, dadleuwyd yn y Gweithdy bod ganddo'r potensial sylweddol i newid y ffordd yr ydym o bosibl yn trafod y ddeddfwriaeth.

#### *Cyfraith Gweinyddu Cyhoeddus: Trafodaeth Bellach*

24. Roedd materion sy'n deillio o drafodaeth ynghylch cyfraith gweinyddol cyhoeddus Cymru yn cynnwys i ba raddau y mae Aelodau'r Cynulliad (yn enwedig y Gweinidogion) yn ymgysylltu â

<sup>16</sup> Llywodraeth Cymru, Cartrefi i Gymru (Llywodraeth Cymru, 2012).

<sup>17</sup> Ahmed et al. (n 15).

materion cyfreithiol gweinyddol yn ystod y broses deddfwriaethol, a sut gallai ymgysylltu o'r fath fod yn fwy defnyddiol a trwyadl. Pwysleisiwyd bod camau'r Pwyllgor yn y Cynulliad yn arbennig o bwysig yn y cyd-destun hwn.

25. O ran hawliau plant, nodwyd bod yna'r hyn y gellir ond ei ddisgrifio fel 'cam canolig' lle rhoddir i'r syniad o hybu hawliau yn y lle cyntaf ac atal torri hawliau yn systematig ffurf benodol gan Weinidogion sydd, yn y pendraw, yn gyfrifol am lunio Asesiadau o'r Effaith ar Hawliau Plant (CIRA) (yn ddiweddarach, gellir eu herio trwy ddulliau cwyno ac apelio gorffenedig). Yma, dadleuwyd y gallai'r broses elw a rywfaint o ddiwygio, y gallai Gweinidogion ymgysylltu yn well ar draws Llywodraeth Cymru (nid yn unig y Gweinidog Plant, Pobl Hŷn a Gofal Cymdeithasol) ac nad yw amser y CRIAau cyfredol yn briodol gan eu bod yn cael eu cyhoeddi'n rhy hwyr i fod yn destun herio deallus. Ni all newidiadau i arferion cychwynnol fod mor sylweddol heb hefyd gael y min llym o fod yn atebol gorffenedig hefyd ond mae hyn yn arbennig o anodd yng nghyd-destun plant. Er enghraifft, mae gan blant Cymru'r hawl i gynrychioli eu hunain pan yn apelio i Dribiwnlysoedd Anghenion Addysgol Arbennig Cymru (SENTW), ond nid yw hyn wedi cael ei ddefnyddio'n helaeth ac mae'r nifer sy'n dilyn y trywydd hwn yn dibynnu ar lefel dealltwriaeth a hyder y plentyn a'r cyngor a'r gefnogaeth sydd ar gael iddyn nhw.
26. Yng nghyd-destun y Gymraeg, nodwyd y gallai cannoedd o hawliau penodol fod o fewn yr hawl cyffredinol i ddefnyddio Cymraeg a gallai rhestr fanwl ar wyneb deddfwriaeth sylfaenol fod yn lletchwith. Gallai manyleb fanwl ddod ar draul hyblygrwydd, a nodir yn achos y Gymraeg bod y cyd—destun yn amrywio ar draws ardaloedd daearyddol Cymru. Mae hyn hefyd y rheswm tebygol pam na restrwyd hawliau Confensiwn y Cenhedloedd Unedig ar Hawliau'r Plentyn (UNCRC) yn y Mesur Hawliau Plant. Awgrymwyd, fodd bynnag, y gellir defnyddio ffordd o weithio sy'n ymdebygu i ddrafftio Siarter Hawliau Dynol Ewrop (ECHR). Er enghraifft, mae hawl yr ECHR i dreial teg yn cynnwys gwahanol ddulliau o amddiffyn – rhai yn hysbys ar wyneb y testun ac eraill wedi'u datblygu dros amser trwy ddehongliad. Mae gan rhoi hawl i unigolyn ddefnyddio iaith o'i ddewis y potensial i gael ei fframio mewn ffordd debyg.
27. Ar y llaw arall, gall y cyd-destun tai roi rhybudd, enghraifft o wrthdaro lle mae'n bosibl bod *gormod o fanylder cyfreithiol* wedi atal hyblygrwydd mewn ffordd sy'n gweithio yn erbyn urddas pobl sy'n agored i niwed. Yn Neddf Tai Cymru, mae prawf profi blaenoriaeth *Pereira* wedi'i ymgorffori mewn deddfwriaeth sylfaenol, ond mae'n ddadleuol ac wedi cael ei wrthod gan y Goruchaf Lys gan nad yw'r amddiffyniaeth y mae'n ei ddarparu yn ddigonol. Mae sefydlu deddfwriaeth ynghylch dehongliad penodol cwrpas rhai hawliau, neu sut i ddehongli yr hawliau sydd gan bobl, weithiau yn gweithio yn erbyn unigolion sy'n agored i niwed. Drwy drafod y barn hwn bod ymgorffori deddfwriaethol ddim bob amser yn ddelfrydol ac yn dilyn barn ar y broses deddfwriaethol ei hun a'r realiti ymarferol-gwleidyddol. O ran y Gymraeg, nodwyd y rhuthrwyd Mesur y Gymraeg 2011 trwy'r senedd heb fawr ymgynghori, ni gynhyrchwyd unrhyw fersiynau drafft o'r Safonau Iaith er mwyn cael syniad o'r hyn a fyddai'n cael ei gynnwys ynddynt. Cafodd argymhellion ar gyfer gwelliannau eu cynnig ond cawsant eu gwrthod gan Lywodraeth Cymru.
28. Yn yr un modd, o ran y Mesur Hawliau Plant, prin oedd yr ymgynghori a'r drafodaeth ynghylch yr opsiynau eraill i roi'r hawliau ar sefydlu hawliau, gan fod y Llywodraeth yn dymuno rhoi'r deddfwriaeth ar waith cyn y byddai'r Prif Weinidog ar y pryd yn ymadael â'i swydd. Yn y Gweithdy teimlwyd y byddai wedi bod yn fwy synhwyrol pe byddai'r ddyletswydd i roi sylw dyledus i'r UNCRC a osodwyd ar bob corff datganoledig yng Nghymru ar yr un pryd. Fel ac y mai, mae'r dyletswydd yn berthnasol i Weinidogion Cymru, cyrff

cyhoeddus perthnasol sy'n arfer swyddogaethau o dan Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 a bydd, yn y dyfodol, yn berthnasol i gyrrff cyhoeddus perthnasol sy'n arfer swyddogaethau o dan Ddeddf Anghenion Dysgu Ychwanegol a'r Tribiwnlys Addysg (Cymru) 2018.

29. Hefyd, cododd cyfranogwyr y Gweithdy'r mater o ddeddfwriaeth newydd – Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016. Mae'r Ddeddf hon yn disodli lesau a thrwyddedau gyda dau fath o 'contract meddiannaeth'; contract diogel sydd wedi'i seilio ar y denantiaeth diogelu cyfredol y mae awdurdodau lleol yn ei defnyddio, a chontractau safonol sydd wedi'i seilio ar denantiaethau fyrddaliol sicr a ddefnyddir yn y sector preifat. Mae'r Ddeddf yn symud y gwahaniad rhwng cyfraith gyhoeddus / cyfraith breifat yng Nghymru, gyda mwy o reoleiddio ar y sector preifat. Seilir y newidiadau deddfwriaethol ar argymhellion Comisiwn y Gyfraith a gafodd eu gwrthod gan Loegr, ac yn adroddiad yr Arglwydd Ganghellor ar gyfer 2011, nodwyd, *'while some of the proposals...were accepted in principle by the previous government...reform of this area of the law is not in line with the current government's deregulatory priorities'*. Mewn gwrthgyferbyniad, cymharodd Comisiwn y Gyfraith y gwrthodiad hwn gan Loegr gyda 'the imaginative and positive policy reaction...in Wales'.<sup>18</sup> Nid oedd aelodau'r Gweithdy yn feirniadol o'r ddeddfwriaeth ond yn nodi ei bod hi'n bwysig i'r effaith a gaiff gael ei fonitro a'i adolygu.
30. Hefyd, cododd cyfranogwyr y Gweithdy y mater o gyfraith cynllunio. Dyma'r maes cyntaf yng nghyfraith Cymru lle mae Cod cyfreithiol drafft cynhwysfawr wedi cael ei gynnig ac sydd wedi cyrraedd y cam datblygu polisi. Mae Comisiwn y Gyfraith yn disgwyl i'r darpar Fil gael ei gyflwyno i'r Cynulliad yn 2020. Roedd diwygiadau blaenorol eisoes wedi cael effaith o ran Deddf Cynllunio (Cymru) 2015. Pan gafodd Deddf 2015 ei phasio, cynigiwyd cyfres o ddiwygiadau i gyflwyno hawl apelio i drydydd partiön mewn achosion cynllunio – arloesedd pwysig yn nhrefn union cyfiawnder cyfreithiol. Codwyd y diwygiadau arfaethedig hyn yn ystod Pwyllgor Cam Dau ond daeth y Llywodraeth i'r canlyniad nad oedd hawliau trydydd parti ddim yn ateb gwendidau yn y system gynllunio ac o ganlyniad, ni gymeradwywyd y diwygiadau. Roedd yna hefyd drafodaeth ar ddiwygiad Plaid Cymru i gyflwyno 'hawl apelio cymunedol'. Byddai hyn wedi rhoi i unrhyw ymgynghorai neu wrthwynebwr hawliau apelio trydydd parti mewn sefyllfaoedd cyfyngedig, yn fras, lle gwnaed penderfyniad cynllunio sy'n groes i'r Cynllun Datblygu Lleol. Gwrthwynebodd y Llywodraeth y diwygiadau gan gyfeirio at fwy o bwyslais ar drafodaethau cyn ymgeisio fyddai'n arwain at ddarpariaethau'r Bil. Curodd y Llywodraeth y diwygiad hwn gyda 1 bleidlais, gan ddangos pa mor sylweddol y mae Aelodau Cynulliad unigol yn gallu bod wrth symud unioni hawliau trosglwyddo deddfwriaeth y Cynulliad.
31. Ar y cyfan, roedd cyfranogwyr y Gweithdy o blaid cynyddu nifer Aelodau'r Cynulliad er mwyn sicrhau craffu maith a manwl ar ddeddfwriaeth, yn enwedig o bersbectif cyfiawnder gweinyddu. Mae hwn yn amlygiad penodol o'r angen i gynyddu nifer Aelodau'r Cynulliad, mater sydd eisoes yn cael ei gydnabod gan Gomisiwn Richard, Comisiwn Silk a Chomisiwn y Cynulliad, ymysg eraill. Cafodd y cwestiwn ehangach o edrych yn wrthrychol ar ansawdd deddfwriaeth hefyd ei godi. Gan mai siambr ddeddfwrfa sengl yw'r Cynulliad, roedd rhai o'r farn y dylid archwilio opsiynau i ddatblygu dulliau o ddarparu gwiriad gwrthrychol pellach ar ansawdd deddfwriaeth. Awgrymwyd y gellir ymgryfhau Pwyllgor y Cynulliad, y dylid mynd ati i graffu ar y polisi a'r ddeddfwriaeth, ac y dylai bod gwell cysylltiad rhwng Pwyllgorau penodol sydd â chylch gwaith trawsbynciol.

---

<sup>18</sup> Law Commission, *Annual Report 2007-8* (Law Com No 310; HC 540), 3.42-44.

32. Hefyd, nodwyd rôl cymdeithas ddinesig ehangach o ran craffu deddfwriaethol (ac ôl-weithredol) ym maes cyfiawnder gweinyddol a diogelu hawliau. Yn arbennig, y rôl sydd gan sefydliadau gwirfoddol ac ymchwil Prifysgolion. Yn gyffredinol, gall craffu fod yn haws os yw'r mesur i'w ddadansoddi yn un penodol (a tymor byr), tra bo cyflawni amcanion polisi mwy hirdymor, yn enwedig y rheini yr eir i'r afael â hwy trwy ddeddfwriaeth sydd â hawliau cychwynol yn bennaf sydd â ffocws sy'n hyrwyddo ac yn atal, yn anoddach i benderfynu arnynt.
33. Mae'r amgylchedd wleidyddol cyn deddfu yn cael effaith glir ar ddeddfwriaeth mewn cydestun cyfiawnder gweinyddol, fel mae ymgeisio dewisol ôl deddfu. Ym maes tai, nodwyd bod swyddogion tai awdurdodau lleol yn defnyddio llawer o ddisgresiwn wrth roi dyletswyddau cyfreithiol ar waith ond mae'n rhaid cydbwysu hyn gyda diogelu hawliau sylfaenol i bawb. Pwysleiswyd y dylid creu cysylltiad gwell rhwng diwygio gwasanaethau cyhoeddus a phryderon cyfiawnder gweinyddol (materion fel egwyddorion, cyfreithiau a mecanweithiau unioni).
34. Gan ystyried awdurdodaethau eraill, nodwyd bod yr Alban wedi rhoi'r gorau i ddefnyddio prawf 'angen yn ôl blaenoriaeth' mewn achosion tai gan, o ganlyniad, sefydlu hawl i dai. Wedi dweud hynny, effeithir ar roi ar waith hawl o'r fath gan adnoddau, ac yn enwedig arferion awdurdodau lleol – mae Adroddiad gan Shelter yn awgrymu y gall y dull 'Opsionau Tai' cyffredinol arwain at awdurdodau lleol yn camweinyddu a gall yr atebolrwydd deddfwriaethol fod yn ddiffygiol hefyd.<sup>19</sup> Felly, yn allweddol i sicrhau cyfiawnder gweinyddol mae sicrhau bod hawliau unioni gorffenedig ar gael i unigolion hefyd.

### **Deddfwriaeth Newydd i Gymru: Cyfundrefniad, Gweithdrefnau Gweinyddol a Hawliau Dynol**

35. Wrth ymateb i Adroddiad Comisiwn y Gyfraith ar *Form and Accessibility of Law Applicable in Wales* mae Bil (Drafft) Deddfwriaeth Cymru yn rhoi dyletswydd ar Gwnsler Cyffredinol Cymru i barhau i adolygu hygyrchedd cyfraith Cymru. Am bob tymor y Cynulliad Cenedlaethol, mae'n rhaid i Weinidogion Cymru a'r Cwnsler Cyffredinol baratoi rhaglen o'r hyn y maen nhw'n bwriadu ei wneud i wella hygyrchedd cyfraith Cymru. Mae'n rhaid i hyn gynnwys gweithgareddau arfaethedig 'sydd â'r bwriad i – (a) cyfrannu at broses barhaus o gyfuno a chyfundrefnu cyfraith Cymru, (b) cynnal ffurf ar gyfraith Cymru (unwaith y caiff ei chyfundrefnu); (c) defnyddio'r iaith Gymraeg'. Gall y rhaglen hon hefyd gynnwys gweithgareddau i hybu ymwybyddiaeth a dealltwriaeth o gyfraith Cymru a gweithgareddau ar y cyd â Chomisiwn y Gyfraith. Yn ystod 2018 Cynhadledd Gyfreithiol Cymru, cyhoeddodd y Cwnsler Cyffredinol ei fod yn bwriadu cyflwyno Bil (Drafft) Deddfwriaeth Cymru i'r Cynulliad cyn diwedd 2018 a byddai Atodiad i'r Bil yn cynnig tacsonomeg ar gyfer Codau Cyfraith Cymru.
36. Cytunodd sylwebwyr ar ddeddfwriaeth yn ymwneud â hawliau plant, y Gymraeg, tai a digartrefedd bod gan y cynigion i godeiddio meysydd o gyfraith gyhoeddus Cymru oblygiadau buddiol i'r tri pwnc hyn, e.e. byddai cyfuno a diwygio deddfwriaeth amrywiol sy'n ymwneud ag addysg yng Nghymru yn debygol o gael effaith positif ar hybu a diogelu hawliau plant.
37. Tra bod Comisiwn y Gyfraith wedi cynnig amrywiaeth o gyfraith weinyddol sylweddol a allai gael ei chyfundrefnu (addysg, tai, llywodraeth leol, cyfraith amgylcheddol), mae gwaith

<sup>19</sup> Shelter, *Changes to Homelessness Law and Practice in Scotland, Wales and England* (June 2016) [https://england.shelter.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/1270416/2016\\_06\\_20\\_Changes\\_to\\_homelessness\\_law\\_and\\_practice\\_in\\_Scotland,\\_Wales\\_and\\_England.pdf](https://england.shelter.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/1270416/2016_06_20_Changes_to_homelessness_law_and_practice_in_Scotland,_Wales_and_England.pdf)

academaidd hyd yn hyn yn gofyn a fyddai'r dyletswyddau newydd a roddir ar gyrff cyhoeddus yng Nghymru trwy ddeddfwriaeth gweithdrefn weinyddol yn gallu eu casglu fel Cod Gweithdrefn Gweinyddol ar gyfer Cymru. Mae'r dyletswydd i roi 'sylw dyledus' i'r UNCRC yn un dyletswydd o'r fath, fel mae amrywiaeth o ddyletswyddau lles y mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn eu rhoi. Hefyd, cynigiwyd y dylid rhoi mynegiant deddfwriaethol i *Administrative Justice Principles for Wales* CAJTW mewn dull mabwysiedig addas.<sup>20</sup>

38. Adnabyddodd Adroddiad Williams *Public Service Governance and Delivery in Wales* (2014) bod dyletswyddau ar gyrff cyhoeddus yn lledaenu. Argymhellodd yr Adroddiad bod y Cynulliad yn: 'Review existing legislation to ensure that it simplifies and streamlines public-sector decision-making rather than imposing undue constraints on it or creating complexity; and either repeal such provisions or clarify their meaning and interaction'.<sup>21</sup> Nid yw'n glir â yw adolygiad o ddeddfwriaeth o'r fath wedi cael ei gynnal ac ers Adroddiad Williams, mae nifer o ddyletswyddau newydd wedi dod i rym. Wrth ymateb i Adroddiad Williams, cadarnhaodd Llywodraeth Cymru y byddai'n gweithio gyda Chomisiwn y Gyfraith i archwilio cyfleoedd i gyfuno a symleiddio deddfwriaeth.
39. Yn ystod y Gweithdy, nodwyd bod gan y rhan fwyaf o awdurdodaethau ledled y byd Gôd neu Ddeddf weithdrefn weinyddol o rhyw fath, ond yn amrywiol o ran graddau pa mor benodol y mae'r gweithdrefnau gweinyddol yn cael eu mynegi. Mae yna achos i ddweud bod y rhan fwyaf o Godau/Deddfau o'r fath yn darparu mwy o egwyddorion ôl-stop lle ddim y bwriad yw disodli cyfraith a chyfarwyddiadau manwl sy'n ymwneud â meysydd pwnc penodol wrth wneud penderfyniadau. Wedi dweud hynny, gall Codau/Deddfau o'r fath (y gall fod gyda statws deddfwriaethol amrywiol) ddarparu sylfaen gyffredinol o egwyddorion arweiniol, e.e. yn debyg i brif amcanion yn Rheolau Gweithdrefnol Sifil Cymru a Lloegr. Hyd yn oed os yw'r Codau yn bennaf wedi'u cynllunio i symleiddio a chyfuno darpariaethau cyfredol, gall yr effaith y gallan nhw eu cael ar y ffordd y mae cyrff cyhoeddus yn gwneud penderfyniadau a chyfiawnder gweinyddol fod yn fawr, e.e. mae *AJ Wales and Comparative Perspectives* yn egluro'r effaith sylweddol y mae cyflwyno Deddf Gweithdrefnau Gweinyddol Cyffredinol ar gyfer yr Iseldiroedd wedi ei chael ar yr awdurdodaeth. Wedi dweud hynny, nid yw'r holl effeithiau hyn wedi bod yn rhai positif, ac mae profiadau awdurdodaethau eraill (gan gynnwys De Affrica ac Awstralia Ffederal) yn awgrymu y gall cyfundrefnu arwain at ymglyfreitha ychwanegol ynghylch technegolaethau cyfreithiol y mynegiant sy'n ychwanegu at wella gweinyddu da wrth weithredu.
40. Yn y gweithdy, defnyddiwyd *Act Respecting Administrative Justice* Québec fel enghraifft.<sup>22</sup> Dyma ddiben y Ddeddf, 'to affirm the specific character of administrative justice, to ensure its quality, promptness and accessibility and to safeguard the fundamental rights of citizens'. Mae'n mynd ymlaen i amlinellu gweithdrefnau gweinyddol cyffredinol, tra'n nodi y gall rheolau arbennig gael eu hychwanegu atynt. Mae enghraifft anstatudol i'w chael yn *Principles of Administrative Justice* Council of Canadian Administrative Tribunals (CCAT) sy'n ymwneud â'r holl Dribiwnlysoedd Gweinyddol, eu Dyfarnwyr a staff, lle mae CCAT yn gweithredu yn unrhyw un o awdurdodaethau Canada.

---

<sup>20</sup> David Gardner, 'An Administrative Law Code for Wales: Benefits to Reap and Obstacles to Overcome' (2018) *Statute Law Review*.

<sup>21</sup> <https://www.lgcplus.com/Journals/2014/01/21/d/r/x/Commission-on-Public-Service-Governance-and-Delivery-Wales.pdf> [para 2.37].

<sup>22</sup> <http://www.legisquebec.gouv.qc.ca/en/showdoc/cs/J-3>



41. Mae angen i barhau trafodaethau ynghylch sut i – fel y dywed Deddf Québec – ‘affirm the specific character of administrative justice’, yn enwedig pan mae’n cael ei weld fel conglfaen cyfiawnder cymdeithasol, cydraddoldeb a hawliau dynol yng Nghymru. Mae gan Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru rôl bwysig i’w chwarae a gall gynnig cyflwyno egwyddorion cyfiawnder gweinyddol arweiniol wrth ddatblygu rheolau gweithdrefnau Tribiwnlysoedd Datganoledig Cymru; mae hyn yn rhywbeth y dylai Comisiwn y Gyfraith ei ystyried fel rhan o’i archwiliad o’r angen posibl am Fil Tribiwnlysoedd Cymru.
42. O ran Ewrop, mae Cyngor Ewrop wedi datblygu Cod Gweinyddu Da i aelod-wladwriaethau. Cafodd y cod hwn ddylanwad ar ddatblygiad AJTC o *UK Principles of Administrative Justice*, a defnyddiwyd llawer ohonynt i lunio Egwyddorion Cymru CAJTW. Mae sefydliadau Cyngor Ewrop, yn enwedig Llys Hawliau Dynol Ewrop, wedi dod yn agos i gydnabod hawl penodol i weinyddu da. Mae hawl o’r fath yn bodoli ar lefel Undeb Ewrop, sy’n cael ei gynnwys yn Siarter Hawliau Sylfaenol Ewrop (CFR). Nid yw hi’n hollol glir a yw’r hawliau wedi cael eu cyfundrefnu yn y CFR (ac egwyddorion cyffredinol cyfraith yr Undeb Ewropeaidd y mae’n ei gyfundrefnu) yn berthnasol i sefydliadau’r UE yn unig, neu hefyd Aelod-wladwriaethau wrth iddyn nhw roi cyfraith yr UE ar waith. Wedi Brexit, ni fydd y CFR ei hun yn cael ei hymgorffori i gyfraith y DU; bydd egwyddorion cyffredinol cyfraith yr UE y mae’n ei gyfundrefnu yn cael eu cadw’n ddomestig, ond ni fydd yna unrhyw weithredu unigol wrth geisio hawlio ateb ar gyfer torri’r egwyddorion hyn. Mae hawl i weinyddu da wedi, fodd bynnag, cael cefnogaeth mewn trafodaethau ynghylch bil o hawliau ar gyfer Prydain neu’r DU.
43. Mae’r berthynas rhwng cyfiawnder gweinyddol a hawliau dynol yn arbennig o bwysig i Gymru; nid yw’n syndod bod y tri maes penodol o’r gyfraith a drafodwyd yn ystod y Gweithdy yn ymwneud â hawliau; hawliau plant, hawliau iaith a hawliau tai. Mae yna gydnabyddiaeth gynyddol mai gwraidd cyfiawnder gweinyddol yw diogelu hawliau. Mae Nick O’Brien wedi dadlau gan ddweud y canlynol: ‘administrative justice can be viewed, in essence, as a set of “bridging institutions” whose cultivation of the ‘habits’ of trust and civic virtue are made possible by the adoption of design principles and operational practices that in turn are shaped by human rights values and principles’.<sup>23</sup> Gallai polisi cyfiawnder gweinyddol ar gyfer Cymru a Chod Gweithdrefnau Gweinyddol ar gyfer Cymru ymgorffori’r syniadau hyn.
44. Yn dilyn Brexit, mae Llywodraeth y DU wedi ymrwymo i adolygu cyfraith hawliau dynol domestig, ac mae’r opsiwn i ddiddymu Deddf Hawliau Dynol 1998 a/neu thynnu allan o ECHR yn dal dan ystyriaeth. Mae tirlun hawliau Cymru yn gynyddol wahanol i’r un yn Lloegr. Er bod cysylltiadau rhyngwladol yn fater sydd wedi’i gadw, mae ar gyfer cenedlaethau datganoledig i ddatblygu eu gofynion eu hunain ar gyfer arsylwi a rhoi ar waith rhwymedigaethau gan gynnwys y rheini sydd wedi’u cynnwys yn yr ECHR a chytundebau hawliau dynol eraill. Mae yna gwestiwn ehangach ynghylch a allai Cymru systemeiddio y ffordd y mae’n mynd ati i ddatblygu hawliau i ryw fath o deddfwriaeth hawliau dynol cyffredinol ar gyfer Cymru. Mae yna gyfle i ddatblygu polisi a deddfwriaeth sy’n defnyddio dull integredig llawn i hawliau dynol a chyfiawnder gweinyddol, a allai fod yn arloesol iawn yn ogystal ag yn symud i’r cyfeiriad cywir o ran datblygu ysgoloriaeth ac arferion ar draws Ewrop.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Nick O’Brien, ‘Administrative Justice in the Wake of I, Daniel Blake’ (2017) *The Political Quarterly* 9.

<sup>24</sup> German Research Institute for Public Administration Speyer, *The development of a pan-European general principle of good administration by the Council of Europe and its impact on the administrative law of its member states* <http://www.foev-speyer.de/en/research/european-administrative-space/internationalisation/herausbildung-paneuropaeischer-grundsaeetze-guter-verwaltung.php>

**Argymhellir:**

1. **Bod Llywodraeth Cymru'n datblygu polisi ar gyfer Cyfiawnder Gweinyddol a Thriabiwnlysoedd yng Nghymru sy'n defnyddio cysylltiadau penodol rhwng cyfiawnder gweinyddol a hawliau dynol, cydraddoldeb, gwasanaethau cyhoeddus a diwygio llywodraeth leol yng Nghymru; ac yn cynnwys egwyddorion o unioni'r ffordd y mae cyfiawnder gweinyddol yn cael ei unioni.**
  2. **Mae nifer Aelodau'r Cynulliad yn cael ei adolygu er mwyn sicrhau yr eir ati i graffu ar ddeddfwriaeth yn drwyadl, yn fanwl a chyda ffocws o bersbectif cyfiawnder gweinyddol.**
  3. **Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad i gynnig opsiynau ar gyfer diwygio deddfwriaethol gan gynnwys:**
    - a. **Cod Gweithdrefnol Gweinyddol i Cymru: Cod i gyfuno a diwygio y dyletswyddau a roddir i benderfynwyr cyrff cyhoeddus yn awdurdodau datganoledig Cymru; ymestyn y dyletswydd o ran rhoi 'sylw dyledus' i UNCRC i awdurdodau datganoledig Cymru; egluro ac ymestyn cymhwysedd y 'Pum Ffordd o Weithio' Cenedlaethau'r Dyfodol**
    - b. **Creu cyfraith hawliau dynol i Gymru, sy'n cynnwys:**
      - **Steil drafftio sy'n debyg i un yr ECHR (hawliau gyda chymalau cyfyngiad)**
- A'r hawliau cadarnhaol canlynol:**
- **Hawl gadarnhaol i gyfiawnder gweinyddol neu weinyddiaeth dda**
  - **Hawl gadarnhaol i ddefnyddio'r Gymraeg**
  - **Hawl gadarnhaol i dai**
  - **Hawl gadarnhaol i ddatblygu cynaliadwy**

**Comisiynwyr Cymru ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru (OGCC)**

45. Yng Nghymru, mae Comisiynwyr yn ganolog i roi ar waith ac i fonitro rhwymedigaethau hawliau dynol. Dyw Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru a'r Comisiynydd Plant Cymru (sydd â phwerau tebyg) ddim yn ombwdsmon nac yn reoleiddwyr ond yn debyg o ran y pwerau a'r strwythurau sydd ganddyn nhw i'r National Human Rights Institutions (NHRI), sy'n cael eu hadnabod fel hyrwyddwr dinasyddion ym maes hawliau. Mae ganddyn nhw bwerau i archwilio cwynion unigolion, ynghyd â'r rôl ehangach o gynnal archwiliadau systematig o'u 'pen a'u pastwn eu hunain' (h.y. heb fod angen cael cwyn benodol). Wrth gynnal archwiliadau systematig, mae gan y Comisiynwyr yr un hawliau i orfodi rhoi tystiolaeth fel Barnwr Uchel Lys (mae'r un yn wir gydag archwiliadau systematig OGCC). Gellir darllen am enghreifftiau o archwiliadau llwyddiannus yn *AJ Wales and Comparative Perspectives*, gan gynnwys toiledau ysgol (y Comisiynydd Plant) a thrafnidiaeth gyhoeddus (Comisiynydd Pobl Hŷn).

46. Er gwaethaf rhywfaint o archwiliadau systematig proffil uchel, yn aml mae Comisiynwyr yn ymdrin â chwynion trwy gyfeirio'r unigolyn i ffurfiau eraill o gyngor a chymorth. Mae hyn yn codi pryderon ynghylch pa mor dda mae agweddau eraill ar y system gyfiawnder gweinyddol

yn gweithredu, gan gynnwys beth y gwasanaethau cynghori sydd ar gael a pha mor hawdd ydynt i gael atynt ac ymwybyddiaeth pobl o'r gwasanaethau hyn. Mae yna hefyd dystiolaeth o Gomisiynwyr yn penderfynu ar gwyn lle dylai cyrff cyhoeddus perthnasol wedi defnyddio proses fewnol i ymdrin â'r gwyn. Mae'r gallu'r Comisiynwyr i enwi a chodi cywilydd ar y sawl sy'n cwyno yn bwysig.

47. Mae cydbwysu rhwng y ffordd y mae Comisiynwyr yn ymdrin â chwynion gan unigolion, mae rolau systemig a hyrwyddol yn gymhleth. Mae cryn drafod ar faint o amser ddylai Comisiynwyr dreulio ar gwynion unigol gan fod yn rhaid i'r Comisiynwyr benderfynu pa gwyn unigol i'w harchwilio. Yn ystod y Gweithdy, fe nodwyd bod angen i ragor o ymchwil gael ei wneud i nodweddion yr unigolyn sy'n cyflwyno'r cwynion i'r Comisiynwyr (yn enwedig eu grŵp cymdeithasol ac economaidd). Defnyddiwyd yr ymadrodd 'sharp elbowed' (haerllug) nifer o droeon i ddisgrifio'r posibilrwydd bod unioni cyfiawnder gweinyddol (o bob math, ond yn enwedig Comisiynwyr sydd i fod i fod yn hyrwyddwyr i'r dinasyddion sy'n agored) yn fwy hygyrch na'r rheini mewn grwpiau cymdeithasol-economaidd uwch.
48. Er ei fod yn cael ei alw'n 'Gomisiynydd', mae'r WLC yn gorff rheoliadol yn hytrach nag ombudsmon neu NHRL. Fe gynigiodd y Papur Gwyn ddiwygiadau i gael gwared ar y WLC. Mae'r cynigion wedi'u hanelu at 'leihau biwrocratiaeth' a sicrhau 'gwerth am arian' yn y weithdrefn iaith Gymraeg.<sup>25</sup> Y gobaith yw i greu mwy o gydbwysedd sy'n fwy cymesur â hybu'r iaith a rheoleiddio cymymffurfedd â Safonau'r Gymraeg. Yn cymryd lle'r WLC fydd Comisiwn yr Iaith Gymraeg. O dan y strwythur newydd, bydd Llywodraeth Cymru yn gyfrifol am wneud a gorfodi Safonau, bydd Comisiwn yr Iaith Gymraeg yn monitro ac yn gorfodi cymymffurfedd â'r Safonau er mwyn hyrwyddo defnydd o'r iaith. Mae'r diwygiadau'n pwysleisio'r prosesau mewnol a bydd disgwyl i unigolion gwyno, yn y lle yn cyntaf, i gorff cyhoeddus cyn cyflwyno eu cwyn i'r Comisiynydd. Cynigir mai dim ond archwilio cwynion o achosion difrifol y dylai'r Comisiwn Cymraeg newydd ei wneud a chyflwyno gofyniad caniatâd i rai apeliadau gan y WLT.
49. Daeth Llywodraeth Cymru i'r canlyniad canlynol 'mae'r Safonau yn niferus ac yn gymhleth ac mae'r ffordd y maen nhw wedi cael eu llunio a'u gorfodi yn fiwrocraidd ac yn mynd ag amser.'<sup>26</sup> Mae'n eu hystyried yn gorgyffwrdd ac yn aneglur gyda diffyg pendantrwydd ynghylch pa gyrff y mae rhai o'r Safonau yn berthnasol iddynt. Mae'n credu bod y system gyfredol yn or-bwysleisio gorfodaeth ar gost o ganolbwyntio ar roi pethau'n iawn a sicrhau y bydd cyrff cyhoeddus yn gwella. Siomedig felly yw, wrth dynnu sylw at y materion canolog hyn o gyfiawnder gweinyddol, na wnaeth Llywodraeth Cymru gyfeirio at *Administrative Justice Principles for Wales* a ddatblygwyd gan CAJTW am gyfarwyddyd.
50. Rhoddwyd ystyriaeth wrth orfodi'r hawl i ddefnyddio'r Gymraeg i statud sylfaenol. Cafodd hwn ei wrthod. yn bennaf ar sail cost – yn sgil graddau sgiliau iaith Gymraeg yn y gweithlu (gellir dadlau y byddai'n arwain at restr faith o eithriadau).<sup>27</sup> Mae'n siomedig na roddwyd mwy o ystyriaeth fanwl i'r cynnig hwn, yn enwedig o ran hawliau rhestredig gyda chymalau cyfyngiad (fel y'i nodir uwch yn ffurf y dull y mae ECHR yn ei ddefnyddio). Byddai hyn wedi galluogi cymalau cyfyngiad cyffredinol i gael eu dehongli yn hytrach na rhestri hir o eithriadau penodol.

---

<sup>25</sup> Llywodraeth Cymru, *Ymgynghoriad – crynodeb o'r ymatebion: Taro'r cydbwysedd iawn: cynigion ar gyfer Bil y Gymraeg* <https://beta.llyw.cymru/sites/default/files/consultations/2018-02/wlb-summary-cy.pdf> [4]

<sup>26</sup> Ibid [21].

<sup>27</sup> Ibid [13]-[14] yn gwrthod 'Opsiw'n 5: hawl i unigolion ddefnyddio'r Gymraeg a nodir mewn deddfwriaeth sylfaenol'.

51. Mynegodd cyfranogwyr y Gweithdy gefnogaeth i ddiwygio'r cynigion, yn enwedig y nod i leihau natur fiwrocraidd y system bresennol, a rhoi ffocws ar ddatrys anghydfodau'n gynnar. Fodd bynnag, o dan y cynigion, ni fydd Comisiwn yr Iaith Gymraeg yn ddiagon annibynnol o'r Llywodraeth. Mae'r WLC cyfredol yn gorff rheoliadol, swyddogaeth fydd yn cael ei chadw gan y Comisiwn newydd. Fel mae pethau'n sefyll, ni all unigolion herio yn uniongyrchol gynnwys y Safonau Iaith a ddatblygwyd gan y WLC; os yw achwynydd yn credu bod yna nam yn archwiliad y WLC i'r cymymffurfedd â'i safonau ei hunan, maen nhw'n gallu apelio i'r WLT. Mae WLC yn reoleiddiwr ar ran Llywodraeth Cymru ond eto yn rhwym gan gyfraith i fonitro cymymffurfedd Llywodraeth Cymru ei hunan gyda Safonau perthnasol. Byddai'r Comisiwn newydd yn gallu cael ei benodi gan y Llywodraeth i ystyried â yw'r Llywodraeth yn cydymffurfio â Safonau'r Iaith Gymraeg. Mae angen eglurder pellach ynghylch union ro'r rolau dan ddeddfwriaeth newydd, yn enwedig pa fath o gorff 'arms length' fydd y Comisiwn newydd, pa union fydd ei rolau (rheolwr, ombwdsmon-esque, hyrwyddwr) a'd berthynas gyda Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad. Mae'n annhebygol y bydd hyn yn cael ei gadarnhau nes cyhoeddir deddfwriaeth ddrafft.
52. Cafwyd rhywfaint o drafodaeth ynghylch y berthynas rhwng Comisiwn y Gymraeg arfaethedig a'r PSOW. Mae'r PSOW eisoes yn gweithredu fel corff annibynnol sy'n ymdrin â chwynion o ran Comisiwn y Cynulliad, y corff sy'n gyfrifol am gynnal gwasanaethau iaith Gymraeg y Cynulliad o ddydd i ddydd. Awgrymwyd y byddai'n well, (gan gynnwys ymchwilyr academaidd yn Uned Ymchwil Iaith, Polisi a Chynllunio, Prifysgol Caerdydd) pe bai swyddogaethau iaith Gymraeg yn well petaent yn cael eu gwahanu, gyda'r Comisiwn newydd yn perfformio rôl reoliadol, a'r OGCC yn gyfrifol am y gwaith o ymdrin â chwynion unigolion.<sup>28</sup> Mae'r cais hwn wedi cael ei wrthod yn sgil galw am newidiadau deddfwriaethol i bwerau'r PSOW allai gael effaith ehangach y tu hwnt i gyd-destun cwyn ynghylch iaith.<sup>29</sup>
53. Y pwynt canolog i'r drafodaeth, fodd bynnag, oedd i bwysleisio'r ffaith y dylai dulliau o ddatrys cwynion fod yn hygyrch cyn agosod â phosibl at yr unigolyn(ion) sy'n cael eu heffeithio ac i'r materion sy'n ymwneud â hwy, a bod datrysiaid cynnar gyda chydweithrediad gan gorff cyhoeddus yn allweddol. Nodwyd bod gan y OGCC bwerau i hwyluso unioni cyflym ac effeithiol trwy ddatrysiaid cynnar, a sicrhau nad yw unigolion yn disgyn trwy'r 'bylchau' yn y ddarpariaeth. Efallai y dylid ail-eirio hwn, gan nad yw (ac ni ddylai) fod o bwys i'r aelod o'r cyhoedd 'pwy sy'n gwneud beth', ond dylai fod o bwys i'r rheini sy'n gyfrifol am 'ddylunio' y systemau unioni cyfreithiol gweinyddol (cwestiynau o ran arbenigedd cymharol, effeithlonrwydd, annibyniaeth ac mae'n rhaid i ddylunwyr y system fynd i'r afael â'r costau).
54. Un mater o bryder gyda'r cyfyngiad arfaethedig oedd y dylai'r Comisiwn ond archwilio cwynion sydd wedi 'torri'r rheolau yn ddifrifol', yw'r anhawster ynghylch penderfynu beth sy'n cael ei ystyried fel torri difrifol ar y Rheolau. Gall hyn gael ei weld fel mater o raddfa ac effeithio ar y torri rheol honedig, faint o bobl sydd wedi cael eu heffeithio ac i ba raddau, ond, i raddau, mae hyn yn colli'r cyd-destun o sut mae pob unigolyn yn bersonol yn cael ei effeithio gan fater penodol. Mae problemau systematig yn aml yn cael eu datgelu trwy gyfres o gwynion sydd yn ymdebygu i fod yn gwynion ar raddfa is.

<sup>28</sup> Gweler ee, Tystiolaeth ysgrifenedig a llafar gan yr Athro Diarmait Mac Giolla Chrïost, yr Athro Colin Williams a Dr Patrick Carlin mewn ymateb i Ddatganiad Ysgrifenedig o Ionawr 31 gan y Gweinidog dros Ddysgu Gydol Oes a'r Iaith Gymraeg ar fater ymgynghori ar baratoi ar gyfer Iaith Gymraeg Bill.

<sup>29</sup> Datganiad Ysgrifenedig - Ymateb Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru i'r Papur Gwyn ar Fesur arfaethedig ar gyfer yr Iaith Gymraeg, y Gweinidog dros yr Iaith Gymraeg a Dysgu Gydol Oes <https://gov.wales/about/cabinet/cabinetstatements/2018/PSOW/?lang=cy>

55. Mae cyfiawnder naturiol hefyd yn allwedd i'r system gwyno. O wrando ar gwyn yr unigolyn, gall arwain at welliannau yn cael eu gwneud i'r systemau perthnasol yn y dyfodol, ond mae gwrando ar gwyn hefyd yn fater o barch unigol – gwerth cynhenid i'r unigolyn, un ai fel dewis arall neu yn unol â gwelliannau pwysig i'r sawl sy'n gwneud y cwyn ag eraill. Er mwyn parchu urddas yr unigolyn, mae'n bosibl y byddai angen, yn fwy na dim, 'dilysu'r' cwyn gan gorff sy'n gweithio'n annibynnol i'r awdurdod cyhoeddus y mae'r cwyn yn ymwneud ag o. Mae hyn yn cyd-fynd â thystiolaeth gan ymchwil i Gomisiynwyr Pobl Hŷn a Phlant, bod y rheini sy'n gwneud cwyn yn ystyried bod y pŵer sydd ganddyn nhw i 'enwi'r sawl sydd ar fai' yn beth pwysig iawn.
56. Mae sawl swydd Comisiynydd wedi cael eu sefydlu yng Nghymru ac mae'r cyd-destun datganoli yn gysail i'r hyn sydd wedi datblygu i fod yn doreth o gyrff sydd â phrosesau penodi a strwythurau gwahanol, dulliau atebolrwydd gwahanol (yn allanol ac yn fewnol) ynghyd â gwahanol bwerau. Tro bo amrywiaeth o gyrff yn cael eu galw yn 'Comisiynydd', maen nhw, bob un, wedi cael eu creu er mwyn mynd i'r afael â gwahanol broblemau a phob un wedi cael ei ffurfio ar wahanol gyfnodau ym mhroses ddatganoli Cymru (gan effeithio ar eu pwerau a natur y ddeddfwriaeth sy'n sylfaen i bob sefydliad). Mae yna resymau egwyddorol dros yr amrywiaeth hwn – mae'r WLC yn gorff rheoliadol, mae'r Comisiynwyr Plant a Phobl Hŷn yn agosach at NHRI, fel mae Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol (er nad oes gan yr olaf awdurdodau i ymdrin â chwynion unigol). Wedi dweud hynny, fel y dywedodd Mike Shooter yn ei adolygiad o'r Comisiynydd Plant, 'uncertainty breeds confusion and misconception'.<sup>30</sup> Yn aml mae gan Gomisiynwyr (gan gynnwys Comisiynydd Cynhyrchiadau Dyfodol) rôl wrth arwyddo pobl i ffurfiau eraill o gyngor a chymorth. Mae arwyddion y Comisiynwyr er mwyn helpu pobl i gael mynediad at gyfiawnder, ac mae enghreifftiau o berthnasau gwaith da, er enghraifft rhwng Comisiynydd Cynhyrchiadau'r Dyfodol a'r Comisiynydd Plant, er mwyn darparu ateb cyffredin yn enwedig o gwmpas yr hyn sydd fwyaf priodol i'r llwybr i'r unigolyn yn ceisio gwneud iawn. Mae Memorandwm Cydddealltwriaeth hefyd rhwng yr holl Gomisiynwyr a'r OGCC. Er bod tystiolaeth o arfer da yma, gan gynnwys hyfforddiant ar y cyd a rhannu gwybodaeth lle bo'n briodol, mae'n debygol y gellid gwneud mwy i adeiladu ar y gwaith presennol i wella perthnasoedd, a all weithiau ddibynnu ar y bobl benodol sy'n meddiannu swyddfa'r Comisiynydd. Mater arall a godwyd gan gyffredinrwydd y rôl 'arwyddo' yw p'un a yw hyn yn dystiolaeth nad yw problemau'n cael eu datrys yn gynharach yn y system, megis trwy weithdrefnau adolygu mewnol o fewn awdurdodau lleol. Mae'n ymddangos mai Comisiynwyr yn 'gyrchfan gyntaf' yn aml lle nad yw gwybodaeth am eu hawliau yn glir, a'u dewis olaf lle gallai gwybodaeth am lwybrau unioni fod yn gliriach ond am wahanol resymau nid yw'r rhain wedi bod yn foddhaol o safbwynt yr unigolyn. Mewn rhai achosion, mae yna fwlch gwirioneddol yn y ddarpariaeth unioni, er enghraifft y cyfeiriwyd ati unwaith yn rhagor oedd diffyg hawliau trydydd parti i gwyno/apelio mewn achosion cynllunio, yn enwedig yng nghyd-destun datblygu cynaliadwy.
57. Pwysleisiwyd bod angen mwy o eglurder gan fod Cymru, yn ei hanfod, wedi cael problemau gyda iaith a labelu – mae'n bwysig labelu'r gwahanol Gomisiynwyr yn well ac mewn dull sy'n fwy priodol iddyn nhw ymdrin â swyddogaethau priodol – efallai gan gynnal adolygiad pellach o'u pwerau a'u hatebolrwydd.
58. Hefyd, fe nodwyd bod yna doreth o gynlluniau ombwdsmon sydd heb eu cynnwys mewn diffiniadau traddodiadol o fewn y system gyfiawnder, yn enwedig, y rheini sy'n gorgyffwrdd â'r bwlch rhwng cyhoeddus a phreifat. Un enghraifft yw'r Ombwdsmon Tai (TPO), cynllun sy'n berthnasol yng Nghymru a Lloegr, sy'n cynnig system wahanol o ddatrys anghydfodau

<sup>30</sup> Mike Shooter, 'An Independent Review of the Role and Functions of the Children's Commissioner for Wales' 1.3(d).

rhwng prynwyr ac asiantaethau tai. Gan ystyried effaith Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016 yn y dyfodol, sy'n gweddnewid systemau tenantiaethau a thrwyddedau yng Nghymru gan eu disodli gyda chontractau deiliadaeth yn y sector cyhoeddus a phreifat, mae'n bosibl bod angen ystyried ymhellach rolau a swyddogaethau'r TPO a'r OGCC ill dau.

59. Cyflwynwyd Bil Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) gan Bwyllgor Cyllid y Cynulliad ym mis Hydref 2017 ac ar hyn o bryd, mae'r Pwyllgor wrthi'n Ystyried Diwygiadau. Mae'r Bil yn amlinellu pwerau newydd y OGCC i; derbyn cwynion ar lafar, cynnal archwiliadau cychwynnol ei hun, archwilio triniaeth feddygol breifat gan gynnwys gofal nyrsio mewn llwybr iechyd cyhoeddus / preifat, ac i ymgymryd â rôl sy'n ymdrin â safonau a gweithdrefnau sy'n ymwneud â chwynion. Er hynny, nid yw'r Bil cyfredol yn mynd i'r afael â rhai o bryderon eraill y OGCC, yn arbennig, rôl y swyddfa fel 'sefydliad pontio' cyfiawnder gweinyddol gyda'r llysoedd. Yn ei dystiolaeth i'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, roedd yr OGCC am i ragor o sylw gael ei roi i'r canlynol:

- a. Rhwystr statudol (ar yr ombwdsmon sy'n archwilio pan mae gweithred sy'n seiliedig ar lys neu driwlynlys ar gael) i'w ddisodli gyda'r ombwdsmon yn cael disgrisiwn i archwilio, os yw'n briodol
- b. Dylai fod gan y Llys Gweinyddol bŵer penodol i 'atal' gweithredu, er mwyn rhoi cyfle i'r ombwdsmon gwasanaethau cyhoeddus gael cyfle i'w archwilio neu i'w wrthod; a
- c. Yr Ombwdsmon i gael y pŵer i gyfeirio 'pwynt cyfraith' i'r llysoedd.

Tro bo Deddf Cymru 2017 yn parhau i gadw gweithdrefnau sifil ac adolygu cyfreithiol o weithredu gweinyddol, mae yna eisoes enghreifftiau o ddiwygiadau sydd wedi cael eu gwneud yn benodol yng Nghymru i'r Rheolau Gweithdrefnau Sifil, a rhag-amod bod gan sefydliad cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru y pŵer i gyfeirio 'pwynt o gyfraith' i'r Llys Gweinyddol.<sup>31</sup> Yn 2015, daeth Pwyllgor Cyllid y Cynulliad i'r canlyniad bod y cynigion hyn yn cynnwys materion ymarferol cymhleth yng nghyd-destun awdurdodaeth a chadw llysoedd cyfreithiol; wedi dweud hynny, fe nododd hefyd y dylai'r materion hyn gael eu hystyried eto yn sgil cynnydd datganoli. Mae'n annhebygol iawn y bydd y Cynulliad yn brin o gymhwysedd cyfreithiol i gael gwared ar y rhwystriad bod y OGCC yn archwilio honiadau allai fod yn ddarostyngedig i atebion seiliedig ar y llys, neu i greu dull cyfeirio 'pwynt cyfraith'. Yn sgil datganiad y Cwnsler Cyffredinol bod awdurdodaeth i Gymru yn 'anochel', gallai ystyriaeth pellach gael ei roi i berthynas y OGCC gyda'r llysoedd (a'r triwlynlysoedd) yng Nghymru, yng nghyd-destun argymhellion Comisiwn y Gyfraith y dylai'r cynigion hyn 'would give complainants greater freedom of choice over the institution, and related procedure, for administrative redress they can use' gan ei gwneud hi'n haws i gael cyfiawnder.<sup>32</sup> Dyma enghraifft arall lle gallai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad sefyll dros eu hegwyddorion trwy ddefnyddio eu gallu i gefnogi gwahanol ddulliau o gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru.

---

<sup>31</sup> Y Tribiwnlys Iaith Gymraeg

<sup>32</sup> Law Commission, Public Services Ombudsmen (Law Com No. 329, 2011):

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/247386/1136.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/247386/1136.pdf)

#### Argymhellir:

4. Mae Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn adolygu Comisiynwyr presennol Cymru ac Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru gyda'r nod o ddatblygu system o sefydliadau sy'n fwy trefnus, cyson a hygyrch.
5. Mae Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad i adolygu'r berthynas rhwng Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru a'r llysoedd a'r tribiwnlysoedd gyda'r nod o ddiwygio rhwystrau 'statudol' i archwiliadau'r Ombwdsmon, a rhoi'r cyfle i'r Ombwdsmon gyfeirio pwynt cyfraith i Lys Gweinyddiaeth Cymru neu dribiwnlys Cymru, fel sy'n briodol

#### Tribiwnlysoedd Cymru

60. Mae datblygiadau sylweddol wedi digwydd yn y broses o ddiwygio tribiwnlysoedd yng Nghymru. Mae'r rhain wedi dilyn Adolygiad a gynhaliwyd gan Bwyllgor AJTC Cymru, Adolygiad mewnol Llywodraeth Cymru, argymhellion Adroddiad Ymchwil Bangor 2015 ac Adroddiad Etifeddiaeth CAJTW. Mae'r rhain yn cynnwys diwygiadau i'r prosesau ar gyfer penodi barnwyr tribiwnlysoedd er mwyn sicrhau mwy o annibyniaeth a chysondeb, a bod gan y rhai sy'n cael eu penodi yr wybodaeth ar arbenigedd priodol. Mae gwefannau tribiwnlysoedd datganoledig Cymru yn gliriach ac yn fwy hygyrch ac mae amrywiaeth ehangach o wybodaeth ar gael ar-lein mewn dull amserol.

61. Bellach, mae Deddf Cymru 2017 yn nodi tribiwnlysoedd<sup>33</sup> ac yn gwneud darpariaethau ar gyfer penodi rhagor o dribiwnlysoedd. Diffinnir y Tribiwnlysoedd hyn fel rhai sydd â swyddogaethau sydd ddim yn ymwneud â materion wrth gefn, a swyddogaethau sydd ond yn cael eu cyflawni yng Nghymru. Mae Deddf 2017 yn creu Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru er mwyn darparu arweiniad, sicrhau bod tribiwnlysoedd yn hygyrch, yn deg, yn effeithiol a bod gan eu haelodau arbenigeddau digonol ac yn ystyried 'yr angen, dros amser, i ddatblygu dulliau arloesol i ddatrys anghydfodau'.<sup>34</sup> Bydd yn bwysig monitro, dros amser, sut bydd y Llywydd yn perfformio'r dyletswyddau hyn ac mae'n werth nodi rhai pryderon a fynegwyd yn Adroddiad Bangor 2015 y gellir, nawr, fynd i'r afael â hwy:

- a. Parhau â'r drafodaeth ynghylch y ffordd orau i ddarparu hyfforddiant cyfreithiol sy'n briodol ac o werth arian i Gymru, gan ystyried bod y nifer sydd angen hyfforddiant berthnasol yn llai, o'i gymharu ag awdurdodaethau mwy fel Lloegr.
- b. O ran hyfforddiant yn arbennig ar rannau o gyfraith Cymru sydd wedi cael ei datganoli – bod y digwyddiadau hyfforddi yn cynnwys amrywiaeth o Randeiliaid eraill sydd angen bod yn ymwybodol o'r darpariaethau cyfreithiol (e.e. cymdeithasau tai yng nghyd-destun cyfraith tai, staff awdurdodau lleol perthnasol o ran datblygiadau anghenion dysgu pellach).
- c. Os yw hyfforddiant yn cael ei 'brynu i mewn' er enghraifft, o Loegr neu ar sail Cymru a Lloegr (yn aml, o ran 'crefft y barnwr') dylai bod sicrhau bod pryderon a buddiannau Cymru yn cael sylw priodol – mae'r un yn wir pan mae gwasanaethau eraill yn cael eu 'prynu i mewn', materion fel recriwtio a dewis.

62. Mae Deddf 2017 yn creu darpariaethau ar gyfer 'traws-weithredu' barnwyr rhwng amrywiaeth o dribiwnlysoedd Cymru (gyda chaniatâd Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru).<sup>35</sup> Ar y pwynt olaf hwn, mae'n werth adlewyrchu ar Adroddiad Bangor 2015 a nododd:

<sup>33</sup> Wales Act 2017, s.59.

<sup>34</sup> Wales Act 2017, s.60(4)(d).

<sup>35</sup> Wales Act 2017, s.62.

given the small number of claims issued in devolved Welsh tribunals there is sometimes little to motivate junior practitioners towards a career as a member of the judiciary in Wales. The limited number of cases makes it difficult to gain experience alongside having financial implications for fee-paid judges. It was argued that this lack of opportunities to sit could lead to the development of a second-rate judiciary in Wales, who would like to sit more and determine more cases but simply don't have the opportunity. It was argued that good candidates are lost to England where caseloads are higher, and where it was suggested, there is more 'cross-ticketing' between particular jurisdictions again enhancing opportunities for judges to sit. An example given was that some members of the Residential Property Tribunal for Wales (RPTW) also sit in the Mental Health Review Tribunal for Wales (MHRTW), but in order to do so they must currently hold two separate judicial appointments (with the RPTW appointment made by Welsh Ministers and the MHRTW appointment made by the Lord Chancellor).

63. Mae traws-weithredu bellach wedi cael ei awdurdodi ac ar waith e.e. mae barnwyr wedi cael eu traws-weithredu i benderfynu ar honiadau yn yr RPTW a Thribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru (SENTW), a bellach, nid oes rhaid i'r barnwyr hynny gynnal dau apwyntiad cyfretihol. Hefyd, mae gan farnwyr yr hawl i draws-weithredu rhwng tribiwnlysoedd iechyd meddwl Cymru a Lloegr yn eu tro.
64. Dylai traws-weithredu sicrhau bod mwy o achosion yn cael eu clywed fesul barnwr, a bod y pwll o dalent sydd ar gael yng Nghymru yn cael ei ddefnyddio yn well tra'n darparu atebion ymarferol i'r broblem o ychydig o achosion mewn cymhariaeth. Yn ymchwil Bangor blaenorol, roedd yn tynnu sylw at y rhagdybiaeth o ddiffyg hyder yng ngallu'r system gyfreithiol fel ac y mai wedi'i datganoli i Gymru i ddarparu prosesau a chanlyniadau sy'n ymdebygu o ran ansudd i'r rheini sy'n cael eu darparu gan gytuniad o sefydliad yng Nghymru a Lloegr. Yng nghyd-destun y ddau arbenigedd a mynediad at hyfforddiant, fe nodwyd y dylai cyfreithfa Cymru gael ei chydabod fel un sydd â chydarddoldeb gyda barnwyr Cymru a Lloegr; dylai swyddi Cymru gael eu cydnaobd yn gyffredinol fel rhai sydd â statws cyfartal a dylai bod rhyw lefel o gydnabyddiaeth o ran y ffaith bod y ddau yn rhannu arbenigedd ac yn rhannu awdurdodaethau. Bydd yn bwysig i adlewyrchu'n barhaus a yw darpariaethau yn Neddf Cymru 2017, gan gynnwys penodi Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru, wedi dechrau unioni'r pryderon hyn. Mae hwn yn rhwybeth y gall Comisiwn y Gyfraith fynd i'r afael ag ef yn ei brosiect i adolygu Tribiwnlysoedd Cymru (i ddechrau yn 2019). O bryder penodol yw'r ffaith bod, hyd yn hyn, mae traws-weithredu rhwng Cymru a Lloegr wedi cael ei ddefnyddio er mwyn cael barnwyr o 'Lloegr' i lenwi bylchau yn argaeledd barnwyr i wneud penderfyniad ar honiadau yng 'Nghymru' – mae hyn yn ymddangos i fod yn draws-weithredu sy'n cael ei ddefnyddio at ddibenion sy'n groes i'r hyn y tybiwyd y byddai'n cael ei ddefnyddio ar y dechrau.
65. Fel mae ymchwil flaenorol wedi'i dangos, mae cyfiawnder gweinyddol wedi datblygu ad hoc mewn sawl awdurdodaeth, ond yng Nghymru, mae hyn wedi gwaethygu oherwydd proses ddatganoli fratiog a ddryslyd. Yn hyn o beth, mae Comisiwn y Gyfraith yn dadlau bod y rheolau a'r gweithdrefnau sy'n llywodraethu tribiwnlysoedd datganoledig Cymru yn 'gymhleth ac yn anghyson, ac mewn rhai achosion, ddim yn ateb y pwrpas'.<sup>36</sup> Bydd y Comisiwn yn adolygu materion fel y cwmpas sydd gan system tribiwnlysoedd Cymru, rolau Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru ac Uned Dribiwnlysoedd Cymru (WTU), penodi a disgyblaeth barnwyr ac aelodau'r tribiwnlysoedd, penodi Llywyddion/Dirprwyon, y potensial am reolau

---

<sup>36</sup> <https://www.lawcom.gov.uk/new-welsh-law-reform-project-on-tribunals-announced/>



gweithdrefnol safonol, prosesau apelio a chwyno a diogelu annibyniaeth gyfreithiol. Yn fyr, mae Comisiwn y Gyfraith yn cynnig Adolygiad Leggatt byr i Gymru – gyda'r opsiwn yn y dyfodol yn un sydd o bosib yn 'Un system – Un Gwasanaeth' ar gyfer tribiwnlysoedd datganoledig Cymru (gyda rhywfaint o strwythurau ar ffurf haenau a siambrau).

66. Fel y nododd ymchwil Bangor nôl yn 2015, roedd yna broblemau uniongyrchol a mwy hirdymor yn wynebu tribiwnlysoedd datganoledig Cymru. Y problemau uniongyrchol oedd; yr angen i gyflwyno traws-docynnu, diwygio penodiadau a hyfforddiant cyfreithiol a defnydd mwy effeithiol ac effeithlon o adnoddau gweinyddol ar draws y tribiwnlysoedd. Hefyd, roedd yna bryderon ynghylch gwella cydweithredu, cydlyniant a chydweithio ymysg tribiwnlysoedd Cymru, a rhwng y sefydliadau hyn a'r tribiwnlysoedd nad ydynt wedi cael eu datganoli, penderfynu ar achosion 'Cymreig'. Nododd cyfranogwyr y Gweithdy bod yna bellach fforwm weithredol sy'n cynnwys arweinwyr cyfreithiol o dribiwnlysoedd datganoledig Cymru, ond prin yw'r ymgysylltu rhwng tribiwnlysoedd sy'n cael eu gweinyddu gan WTU a thribiwnlysoedd eraill sy'n gweithredu yng Nghymru, gan gynnwys y cyrff hynny sydd heb eu datganoli a'r rheini sydd wedi cael eu datganoli.
67. Y mater mwy hirdymor a nodwyd yn 2015 oedd y potensial i ailstrwythuro'r cohort cyfan o dribiwnlysoedd datganoledig Cymru – bellach yn rhan o waith arfaethedig Comisiwn y Gyfraith. Yn yr achos hwn, mae *AJ Wales and Comparative Perspectives* yn darparu mewnwelediad ar draws y DU a'i awdurdodaethau datganoledig (yn enwedig yr Alban a Gogledd Iwerddon) a gan amrywiaeth o Daleithiau a Thiriogaethau Awstralia ynghyd ac ar lefel Awstralia Ffederal, ar ddiwygio tribiwnlysoedd gan gynnwys cyfuno awdurdodaethau, hyfforddiant a gweinyddu a datrys anghydfodau mewn dull arloesol. Mae rhai o'r prif bwyntiau'n cael eu crynhoi gan yr Athro Robin Creyke yn ei phennod hi; sy'n nodi y dylai unrhyw ddiwygiadau a gynigir ystyried ymrwymiad gweinyddol i'r diwygio, strwythurau gweithdrefnau a phrosesau a gweithdrefnau'r tribiwnlysoedd unigol a'r strwythur uwch a gynigir, a diwylliannau gweithdrefnol tribiwnlysoedd unigol penodol.
68. O ran y mater o ddefnyddio dulliau arloesol i ddatrys anghydfodau, nododd Adroddiad Bangor 2015 bod tribiwnlysoedd Cymru eisoes yn gweithredu'n hyblyg, gydag enghreifftiau cyfredol o arferion da. Mae hyn yn cynnwys amrywiaeth o leoliadau, e.e. Mae Tribiwnlys Tir Amaethyddol (ALTS) yn cynnal ei wrandawiadau mewn gwestai, neuaddau pentref a thafarnau lleol a gellir cynnal gwrandawiadau'r Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl i Gymru (MHRTW) mewn ysbytai. Mae arloesi o ran lle y caiff gwrandawiadau tribiwnlysoedd datganoledig Cymru eu cynnal fod, yn rhannol oherwydd swyddogaeth o ddiffyg hanesyddol o adnoddau – mae'r tribiwnlysoedd hyn bob amser wedi gorfod bod yn hyblyg oherwydd cyflenwad cyfyngedig o lysoedd ffurfiol; mae hyblygrwydd o'r fath yn gryfder, yn enwedig yn ystod hinsawdd economaidd heriol.
69. Wedi dweud hynny, ar lefel anatganoledig, pwysleisiodd yr ymatebwyr i ymchwil 2015 ei bod hi'n ymddangos ei fod yn bolisi ar y pryd, y dylai llysoedd yr HMCTS a thribiwnlysoedd ond ddefnyddio lleoliadau'r HMCTS. Atgyfnerthwyd y farn hon yng ngweithdy 2018; dywedwyd y dylid defnyddio ffordd o weithio sy'n berthnasol i sefyllfa anatganoledig y dylai hyn ddynwared llawer o system y llysoedd, gan gynnwys gwrandawiadau mewn adeiladau llysoedd ffurfiol. Mae profiadau yn Awstralia wedi dangos bod problem benodol o gyfuno awdurdodaethau tribiwnlysoedd (tribiwnlys uwch - 'un system, un gwasanaeth') arwain at greu system sy'n gallu creu mwy o 'awdurdodaeth o'r system' gyda phob maes o ddatrys anghydfodau'n ymdebygu i 'achos llys' o dan ddylanwad awdurdodaethau mwy o fewn yr holl strwythur. Efallai mai enghraifft ar gyfer yr uwch strwythur ar gyfer Cymru fyddai'r MHRTW lle mae nifer yr achosion yr ymdrinnir a hwy yn weddol uchel, o ystyried y ffaith y gall y

materion a drafodir orfod gweithredu yn fwy fel achos llys. Enghraifft arall o Awstralia yw, er gwaethaf bodolaeth tribiwnlysoedd cyfunol mawr, mae ymdeimlad mwy cyfreithiol iddyn nhw ac mae'r aelodau'n fwy o gasgliad o arbenigwyr o dan un ymbarél gasgliadol yn hytrach na chyffredinolwyr yn aml yn cael eu traws-weithredu ar draws amrywiaeth eang o awdurdodaethau. Prin iawn yw'r ymchwil sydd wedi bod i gryfderau a gwendidau cyfuno tribiwnlysoedd, gan gynnwys diwygiadau yn y DU, Cymru a Lloegr – yn Awstralia mae'r buddiannau o gyfuno yn aml yn cael eu cymryd yn ganiataol o'r diwygiadau'n digwydd, heb unrhyw werthuso dilynol.

70. Oherwydd lefel llai lywodraeth sydd yng Nghymru o'i gymharu a Lloegr, awgrymodd Adroddiad Bangor 2015 y gallai tribiwnlysoedd datganoledig Cymru, o bosib, wneud mwy i annog setliad na'u cyfoedion yn Lloegr. Rhoddwyd enghraifft o SENTW fel ardal sydd wedi gweld prin dim apeliadau yn cael eu hanfon ymlaen, os o gwbl, i Loegr neu Dribiwnlys Uwch Cymru. Awgrymwyd bod hyn yn bennaf oherwydd bod y tribiwnlys yn cyflawni rôl ragweithiol yn annog cydweithredu a setliad. Er y nodwyd hefyd mai'r rheswm bod cyfradd uchel o apeliadau yn cael eu tynnu'n ôl oherwydd bod awdurdodau lleol, fel mater o drefn, yn aros nes bod y gweithrediadau wedi cael eu cyhoeddi cyn gwneud cais am asesiad. O ran annog setliad, roedd Gweithdy 2018 yn canolbwyntio ar gyfryngu a sut y gall tribiwnlysoedd datganoledig Cymru wneud gwell defnydd o hyn. Rhannwyd enghreifftiau o wrandawiadau tribiwnlysoedd addysg mewn rhai awdurdodaethau'n troi yn wrandawriad cyfryngu, yn hytrach na bod yn broses ymchwiliol neu wrthwynebus. Nodwyd bod hwn yn rhywbeth y gall Llywodraeth Tribiwnlysoedd Cymru fynd i'r afael ag o a/neu Gomisiwn y Gyfraith yn ystod eu hadolygiad arfaethedig. Roedd y mater eisoes yn un eithaf cynhennus o ran datblygu rolau Tribiwnlys Addysg Cymru fel rhan o Ddeddf Tribiwnlys Anghenion Addysg Ychwanegol ac Addysg (Cymru) 2018. Gan fod yna wahanol setiau o reolau a gweithdrefnau yn amrywio ar draws tribiwnlysoedd datganoledig Cymru, mae'r sgôp ar gyfer cyfryngu (ym mha ffurf y byddai'n cael ei weithredu, yn ystod pa gam o'r gweithrediadau, sut y byddai'n cael ei ariannu) yn debygol o amrywio (neu o bosib, ni fydd yn cael sylw o gwbl) ar draws y gwahanol dribiwnlysoedd.

#### *Tribiwnlysoedd ac Awdurdodaeth Gyfreithiol Ar Wabân*

71. Mae diwygio tribiwnlysoedd datganoledig Cymru bellach yn cael ei gydnabod yn helaeth fel mainc arbrofi i ddatblygu cymwyseddau Cymreig ehangach ym maes cyfiawnder gweinyddu. Dadleuir bod llawer o'r materion a godir o ran tribiwnlysoedd yn berthnasol hefyd i feysydd eraill o gyfiawnder; penodiadau cyfreithiol, hyfforddiant a gyrfaedd, disgyblaeth, rheolau, gweithdrefnau, atebion a gorfodi, gweinyddu 'swyddfa gefn' fel y'i gelwir a rheoli adnoddau (adnoddau o ran staff a chyllid). Byddai pa mor dda y byddai gweithredu hyn ar sail 'Cymru yn unig' yn darparu rhywfaint o wersi pwysig. Ac eto, nid yw amcan datganoli Llywodraeth Cymru o ran cyfrifoldeb dros gyfiawnder yn ffitio'n dda gyda'i amharodrwydd i ddefnyddio mwy ar dribiwnlysoedd datganoledig Cymru. Dyma enghreifftiau:

- a. Mae Deddf Tai (Cymru) 2014 yn parhau i gynnal proses flaenorol Cymru a Lloegr o ymdrin ag apeliadau yn erbyn penderfyniadau cyrff cyhoeddus; adolygiad mewnol gan yr awdurdod lleol gan ddilyn gyda apêl posibl i'r llysoedd sirol. Er bod ymchwil helaeth wedi cael ei wneud i weithredu proses adolygu fewnol awdurdodau lleol Lloegr, nid oes ymchwil o'r fath wedi cael ei chynnal yng Nghymru, felly, ni allwn fod yn glir o gryfderau a gwendidau adolygu mewnol

sy'n benodol i Gymru. Mae'r enghraifft hon hefyd yn werth ei nodi oherwydd y penderfyniad i barhau i gyfeirio apeliadau i lysoedd sirol nad ydynt wedi'u datganoli, yn hytrach na bod yr RPTW neu Lys/Tribiwnlys Tai yn penderfynu ar apeliadau. Mae'n ymddangos bod dwy broblem gyda hyn; un yw'r gost sy'n deillio o'r cynnydd anochel i nifer achosion RPTW pe byddai'n penderfynu ar apeliadau o dan Ddeddf 2014.<sup>37</sup> Wedi dweud hynny, hyd at Mehefin 2016, o 16 awdurdod lleol yn ymateb i'r ymchwil dengys ymchwil gan Brifysgol Salford mai dim ond pedwar apêl llys sirol a wnaed o dan Ddeddf 2014. Yr ail bryder yw'r ffaith bod yr RPTW yn ymdrin ag anghydfodau sy'n ymwneud ag eiddo sydd wedi'u rhentu yn breifat a phrydlesau, tra bo apeliadau mewn llysoedd sirol ynghylch tai a digartrefedd yn ymwneud yn bennaf ag egwyddorion cyfraith gyhoeddus. Wedi dweud hynny, nid oes yna unrhyw reswm penodol i feddwl na all aelodau RPTW gael eu hyfforddi'n ddigonol ynghylch egwyddorion cyfraith gyhoeddus, ac yn wir, fod yn fwy hyddysg a sensitif wrth ddefnyddio'r egwyddorion hyn yng nghyd-destun eiddo a chartrefi ledled Cymru.

- b. Enghraifft arall yw Treth Trafodiadau Tir Cymru (LTT) sydd, ers mis Ebrill 2018, wedi disodli treth tir y doll stamp yng Nghymru. Mae hwn yn cael ei gasglu gan Awdurdod Refeniw Cymru (WRA) a gall unigolion ofyn am adolygiad mewnol gan y WRA os nad ydyn nhw'n hapus gyda'r penderfyniad o'i apelio. Gall unigolyn hefyd apelio i'r 'tribiwnlys', un ai yn y cam gyntaf, neu'n dilyn canlyniad y broses adolygu fewnol. Yn yr achos hwn, y tribiwnlys perthnasol yw Tribiwnlys Haen Gyntaf (Treth) Cymru. Eto, mae cwestiwn ynghylch pam na wnaed y penderfyniad i gyfeirio'r apeliadau hyn i'r RPTW, neu i ryw dribiwnlys datganoledig Cymru. Hefyd, mae yna rai penderfyniadau y mae'r WRA yn eu gwneud nad oes modd apelio yn eu herbyn, sy'n awgrymu mai'r unig ffordd i unioni yw cynnal adolygiad cyfreithiol mewn Llys Gweinyddol nad yw wedi'i ddatganoli.
- c. Yng nghyd-destun adolygiad cyfreithiol, bod y mwyafrif o'r hawliau a gyflwynwyd i Lys Gweinyddol Caerdydd yn ymwneud â chyfreithwyr o Lloegr. Mae tua hanner o'r holl hawliadau yn y Llys yn deillio yn Ne-orllewin Lloegr; o'r achosion hynny yng Nghymru, mae canran sylweddol yn cynnwys cyfreithwyr sydd wedi'i lleoli yn Lloegr ac mae 85% o fargyfreithwyr sy'n ymddangos mewn Llysoedd Gweinyddol yng Nghaerdydd wedi'i lleoli mewn siambrau yn Lloegr. Felly, mewn ffordd, mae cyfeirio hawliadau cyfreithiol yng Nghymru i Lys Gweinyddol yng Nghaerdydd, o leiaf am y tro, yn ymddangos i fod o fudd sylweddol i gyfreithwyr Lloegr. Hefyd, mae o leiaf un rhan o dair o hawlwyd mewn hawliadau mewn adolygiadau cyfreithiol sifil (nad ydynt yn ymwneud â lloches a mewnfudo) heb unrhyw gynrychiolaeth (ymgyfreithiwr drosto'i hun). Mae hyn yn ychwanegu dimensiwn arall i'r cwestiwn o ba mor briodol ydyw (yn nhermau datblygu awdurdodaeth gyfreithiol i Gymru) i ddefnyddio adolygiad cyfreithiol fel dull sylfaenol o ddatrys anghydfodau cyfraith gyhoeddus Cymru. Byddai'n fuddiol cael rhagor o wybodaeth am y gyfran o ymgyfreithwyr gyda chynrychiolaeth gyfreithiol mewn hawliadau tribiwnlysoedd datganoledig Cymru sy'n cael eu cynrychioli gan gyfreithwyr o Gymru.
- d. Roedd yr ymatebwyr i ymchwil Bangor 2015 yn dadlau y dylid ymestyn awdurdodaeth ALTW. Mewn meysydd sydd y tu hwnt i'w awdurdodaeth, yr

---

<sup>37</sup> A. Ahmed et al. (n 15).

unig lwybr i unioni yw talu am y gwasanaeth cymodi eu hunain. Yn 2017, ymgynghorydd Llywodraeth Cymru ynghylch ymestyn awdurdodaeth yr ALTW i ymdrin ag anghydfodau sydd ar hyn o bryd yn cael eu nodi fel rhai y mae'n rhaid iddyn nhw gael eu trosglwyddo i Gymrodeddu o dan Ddeddf Daliadau Amaethyddol 1986. O'r 32 a ymatebodd, roedd 19 o blaid ymestyn awdurdodaeth ALTW, ond roedd 13 yn erbyn. Roedd y rhesymau 'o blaid' yn cynnig y byddai datrys y tribiwnlys yn gynt ac yn lleihau costau, gan bod 80% o dir Cymru yn cael ei amaethu ac mae cyfran sylweddol ohono yn cael ei reoli o dan drefniadau tenantiaeth a gall y cysylltiadau rhwng landlordiaid a thenantiaid gan effaith sylweddol ar y ffordd y mae adnoddau naturiol yn cael eu rheoli (pryder o ran polisi cyhoeddus yn hytrach na dim ond perthynas gytundebol breifat) bod cymrodeddu ei hun nawr yn costio mwy ac yn broses arafach. Roedd y rheini oedd 'yn erbyn' y cynnig yn pryderu y byddai cyfeirio materion i'r tribiwnlys yn arwain at gynnydd mewn awdurdodaeth, gan gynnwys penodi uwch gyfreithwyr lle mae'r partion fel arfer yn cael eu cynrychioli gan syrfewyr mewn cymrodeddu, codwyd pryderon ynghylch cyfrinachedd mewn gweithdrefnau tribiwnlysoedd cyhoeddus o'i cymharu â chymrodeddu preifat, roedd eraill yn pryderu am allu'r ALTW i lwyddo yn y rôl newydd heb ragor o gyllid ac a fyddai gan ei aelodau yr wybodaeth a'r sgiliau arbenigol i ymgymryd â gwaith ychwanegol.<sup>38</sup>

72. Yn ogystal â chefnogi CAJTW yn datblygu *Principles of Administrative Justice for Wales*, roedd Adroddiad Bangor 2015 yn cyfeirio at waith blaenorol a wnaed gan y Prosiect Cyfraith Gyhoeddus i gynnig 13 o egwyddorion ar gyfer dylunio trefniadau unioni cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru. Gellir rhoi rhagor o ystyriaeth i ddiweddarau'r egwyddorion hyn ac o bosibl, eu hymgorffori i waith Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad wrth gynnig dulliau unioni newydd ar gyfer hawliau y mae cyfraith gweinyddol cyhoeddus Cymru yn eu caniatáu. Mae Egwyddorion Dyluniad Unioni wedi'u nodi er gwybodaeth isod,; mae esboniad pellach ar bob Egwyddor yn Adroddiad Bangor 2015. Yng nghyd-destun cynnydd datganoli, mae egwyddor pellach – ystyriaeth y dylai unioni gael ei gynnal trwy dribiwnlys datganoledig Cymru – wedi cael ei ychwanegu.

---

<sup>38</sup> <https://beta.gov.wales/sites/default/files/consultations/2018-06/sustainable-management-summary-of-responses.pdf>

### **Egwyddorion Dylunio Unioni**

1. Dylai bod yna ragdybiaeth o blaid unrhyw gynllun gweinyddu gwneud penderfyniad sy'n gwneud darpariaeth benodol mewn deddfwriaeth am lwybr effeithiol ac atebion er mwyn mynd i'r afael ag anghydfodau ac achwyniadau.
2. Os yw deddfwriaeth yn creu hawliau cyfreithiol gorfodadwy, dylai bod rhagdybiaeth y dylai unioni gael ei ddatganoli i dribiwnlys o Gymru
3. Dylai dyluniad gweithdrefnol barchu egwyddorion cyfansoddiadol
4. Dylai bod atebolrwydd cyhoeddus er mwyn gallu ymdrin ag achwyniadau
5. Dylai tystiolaeth ac ymchwil gyfrannu at greu dulliau unioni newydd a diwygio dulliau cyfredol
6. Dylai bod cyfleoedd i arloesi ar lawr gwlad
7. Dylai'r dulliau sicrhau gwerth am arian a chymesurolddeb
8. Dylai'r math o achwyniad a'r dull unioni 'ffitio'
9. Dylid defnyddio meini prawf teg a rhesymol a dylid defnyddio prosesau i 'ffiltro' achwyniadau amhriodol
10. Yn ogystal ag ymdrin ag achwyniadau unigolion, dylai dulliau unioni gyfrannu at welliannau i wasanaethau cyhoeddus
11. Pryd bynnag mae materion yn codi y mae angen i'r system unioni gweinyddol ymdrin â hwy, yn gyntaf, dylid ystyried eu rhannu i sefydliad unioni gyfredol o dan y weithdrefn bresennol
12. Yn y lle cyntaf, dylid dylunio dulliau unioni o bersbectif y defnyddiwr
13. Dylid dylunio dulliau unioni yng nghyd-destun datganoli yn y DU
14. Dylai dulliau unioni dylunio a chyflawni gael eu cefnogi gan gyhoeddusrwydd a gwybodaeth priodol

### *Tribiwnlys Addysg Cymru*

73. Mae Addysg Anghenion Dysgu Ychwanegol ac Addysg (Cymru) 2018 (ALNET) yn darparu ar gyfer fframwaith statudol newydd i gefnogi plant a phobl ifanc sydd ag anghenion dysgu ychwanegol (gan ddisodli deddfwriaeth bresennol ynghylch anghenion addysgol arbennig (SEN)). Mae ALNET yn parhau gyda bodolaeth SENTW, gan ei ail enwi yn Dribiwnlys Addysg Cymru. Mae yna lawer o faterion cyfiawnder gweinyddol y mae'r deddfwriaeth yn mynd i'r afael â hwy; y nod yw datblygu system symlach a llai anffafriol o gynhyrchu ac adolygu Cynlluniau Datblygu Unigol, gan gynyddu'r cydweithio rhwng amrywiaeth o wasanaethau sy'n gweithio gyda phlant, gan osgoi anghytundebau a datrys anghydfodau cynharach (gan sicrhau bod materion yn cael eu hystyried a'u datrys ar lefel mor leol a phosibl), a darparu hawliau apelio sy'n glir ac yn gyson.

74. Prif bryderon cyfranogwyr y Gweithdy yn y cyd-destun hwn oedd y diffyg gwybodaeth a natur ansystematig o apelïadau addysg *a gynhelir y tu allan i* SENTW. Yn arbennig, apelïadau yn ymwneud â lle mewn ysgol ac eithriadau o ysgolion, sy'n cael eu penderfynu gan awdurdodau lleol. Mynegwyd amheuaeth ynghylch cysondeb, ansawdd a diffyg tryloywder y prosesau apelio hyn. Roedd cyfranogwyr y gweithdy'n cefnogi argymhellion CAJTW y dylai Llywodraeth Cymru ailystyried yr achos dros ymestyn awdurdodaeth Tribiwnlys Addysg Cymru (a ddaw i rym yn fuan) i apelïadau sy'n ymwneud â lle mewn ysgol ac eithriadau o'r ysgol.

### **Argymhellir**

**6. Wrth ddeddfu i greu dyletswyddau cyfraith gyhoeddus newydd sy'n berthnasol i awdurdodau datganoledig Cymru, dylai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad ddefnyddio**

**rhagdybiaeth y dylai unrhyw fesurau unioni cyfreithiol newydd a gaiff eu creu gael eu datganoli i dribiwnlysoedd datganoledig Cymru**

**7. Bod Llywodraeth Cymru yn ystyried yr achos dros ymgorffori apelïadau yn ymwneud â lle mewn ysgol ac eithriadau o ysgol yn Nhribiwnlys Addysg Cymru.**

#### *Unioni Ad Hoc*

75.) Pryder pellach a fynegwyd yn Adroddiad Bangor 2015, Adroddiad Etifeddiaeth CAJTW a Gweithdy 2018 yw'r graddau y mae cynlluniau unioni ad hoc (y tu allan i strwythur tribiwnlysoedd, llysoedd a'r PSOW) wedi cael eu creu fel dulliau i herio'r pwerau datganoledig y mae cyrff cyhoeddus Cymru yn eu defnyddio. Un enghraifft yw Cronfa Cymorth Dewisol Cymru. Yn 2013, byddai taliadau dewisol o dan y Gronfa Gymdeithasol (wedi'i greu gan Ddeddf Diogelwch Cymdeithasol 1986) eu diddymu a'i disodli gan gynllun newydd lle byddai awdurdodau lleol yn gyfrifol am dalu am anghenion arbennig (yn bennaf, hawl wyr sy'n derbyn budd-daliadau sy'n dibynnu ar brawf modd). Yng Nghymru, mae'r Gronfa Cymorth Dewisol (DAF) yn cael ei gweinyddu gan gontractwr preifat (Northgate Public Services). Yn gyntaf, mae'n rhaid i hawl wyr anffodlon ofyn i dîm DAF am adolygiad mewnol. Yna, gellir rhoi adolygiad ail gam ar waith a bydd y Family Fund Trust (elusen gofrestrredig yn y DU a gafodd ei sefydlu ym 1973 i roi help ymarferol i deuluoedd gyda phlant sydd ag anableddau dwys o dan 16 oed) yn gwneud y penderfyniad. Nid oes yna wybodaeth am y camau gweithredu y gall yr unigolyn eu cymryd os ydyn nhw'n anffodlon gyda chanlyniad cam dau o'r adolygiad; mae'n bosibl y byddai angen adolygiad cyfreithiol ond mae yna gymhlethdodau ynghylch gofyn am adolygu cyfreithiol o benderfyniadau sefydliadau elusennol. Gellir gwneud cynwng ynghylch camweinyddu, yn wahanol i benderfyniadau ddim i ddyfarnu taliad, ei wneud i PSOW. Yn yr Alban, yr awdurdodau lleol sy'n parhau i weinyddu Scottish Welfare Fund ond Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus yr Alban fydd yn penderfynu ar apelïadau parhaus – rôl 'gyfreithiol' anarferol i sefydliad yr ombwdsmon. Mae CAJTW wedi argymhell y dylid talu rhagor o sylw i broses DAF, gan gynnwys a oes modd llunio llwybr amgen a mwy tryloyw i unioni anghydfodau ynghylch penderfyniadau ddim i ddyfarnu taliad.

76. Enghreifftiau eraill o weithdrefnau ad hoc CAJTW yn ei Adroddiad Etifeddiaeth oedd y Broses Apeliol Annibynnol i ffermwyr a Pherchnogion Coedwigaeth, a Phaneli Adolygu Gofal Iechyd parhaus y GIG. Mae pryderon a fynegwyd gan gyfranogwyr Gweithdy 2018 ynghylch amllder unioni ad hoc yn cefnogi argymhelliad CAJTW y dylai Llywodraeth Cymru adolygu'r ffordd y mae cynlluniau unioni ad hoc yn cael eu gweithredu.

#### **Argymhellir:**

**8. Llywodraeth Cymru i adolygu'r ffordd y mae cynlluniau unioni cyfiawnder gweinyddol ad hoc yn cael eu gweithredu ac er mwyn eu rhoi ar waith, ystyried cyflwyno cyfarwyddiadau cyffredinol a safonau gofynnol.**

#### **Gweithdrefnau Gweinyddol: Gwneud penderfyniadau, dysgu ac adborth**

77. Tra bo strwythur y system unioni gweinyddol yn bwysig, pwysig hefyd yw'r graddau y mae cyrff cyhoeddus yn gwneud penderfyniadau cywir 'y tro cyntaf'. Mewn blynyddoedd diweddar, mae'r tueddiad hwn wedi colli ei apel ond mae'n ein hatgoffa bod miliynau o benderfyniadau cychwynnol â wna cyrff cyhoeddus yn 'ground zero' ar gyfer defnyddio egwyddorion cyfiawnder gweinyddol. Mae yna rai meysydd o wneud penderfyniadau ym maes cyrff cyhoeddus, yn arbennig pynciau nad ydynt wedi cael eu datganoli fel mewnfudo a

nawdd cymdeithasol, lle mae tystiolaeth yn awgrymu bod, ar y cyfan, y penderfyniadau dechreuol a wneir yn rhai gwael. Er enghraifft, mewn achosion nawdd cymdeithasol, bellach, mae tua 70% o apeliadau i Dribiwnlys Nawdd Cymdeithasol a Chymorth Plant ynghylch budd-daliadau anabledau yn llwyddo, gan godi cwestiynau difrifol ynghylch ansawdd y penderfyniadau cychwynol a wneir a'r Ailystyriaeth Gorfodol (gweithdrefnau adolygu gweinyddol mewnol). Mae cyfraddau llwyddiant mewn apeliadau i'r Siambr Haen Gyntaf y Tribiwnlys ar Fewnfudo a Lloches hefyd yn uchel. Mae hyn, wrth gwrs, ond yn cynnwys y penderfyniadau hynny lle mae'r unigolyn wedi dilyn yr adolygiad a/neu'r broses apelio; mae'n bosibl bod yna lawer iawn mwy o bobl sy'n anfodlon ond sydd ddim wedi mynd â'r mater ymhellach.

78. Ar lefel ddatganoledig, mae pobl Cymru yn gyson wedi adrodd lefelau uwch o fodlonrwydd gyda gwasanaethau cyhoeddus na phobl yn Lloegr. Wedi dweud hynny, daeth Adroddiad Terfynol Comiwn Williams ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus (Ionawr 2014) i'r casgliad bod perfformiad rhai o'r gwasanaethau cyhoeddus yn 'wael ac yn fratiog'. Mae hefyd yn awgrymu bod 'diwylliant o amddiffynoldeb a goddefoldeb' mewn rhai o wasanaethau cyhoeddus Cymru. Ers hyn, mae'r diwygiadau a gynigiwyd gan y Comisiwn wedi cael eu rhoi ar waith, er mae ymatebwyr i Adroddiad Bangor 2015 ac amrywiaeth o sesiynau yng Nghynhadledd Gyfreithiol Cymru wedi rhoi enghreifftiau anecdotaidd o amddiffynoldeb gan gyrff cyhoeddus; roedd y rhan fwyaf o'r enghreifftia'n ymwneud â iechyd, addysg, llywodraeth leol a'r heddlu. Tra bo cyfraddau bodlonrwydd ynghylch gwasanaethau cyhoeddus Cymru yn parhau i fod yn uchel, mae Arolwg Genedlaethol Cymru ddiweddaraf yn dangos bod bodlonrwydd pobl gyda gwasanaethau iechyd (Meddygon Teulu a gofal mewn ysbytai'r GIG) yn gostwng, fel mae bodlonrwydd gydag addysg (gyda gostyngiad sylweddol ym modlonrwydd pobl gyda darpariaeth addysg uwchradd).<sup>39</sup>

79. Hyd yma, prin yw'r ymgysylltu ar lefel polisi a chyfraith rhwng mentrau diwygio gwasanaethau cyhoeddus a llywodraeth leol, a materion o gyfiawnder gweinyddol. Yn fwy na thebyg, mae hyn oherwydd absenoldeb unrhyw bolisi cyfiawnder gweinyddol trosfwaol ar gyfer Cymru, neu unrhyw gorff sy'n goruchwyllo cyfiawnder gweinyddol. Ym mis Gorffennaf 2018, gwnaeth Ysgrifennydd y Cabinet dros Lywodraeth Leol a Gwasanaethau Cyhoeddus ddatganiad llafar yn y Siambr am *The Next Steps for Local Government Reform*. Nodwyd y bydd Llywodraeth Cymru yn gweithio ar y cyd â llywodraeth leol a Chymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (WLGA) i gytuno a'r ddull gweithio rhanedig, ac y byddai gweithgor gyda chadeirydd annibynnol yn cael ei greu i 'nodi meysydd cyffredin ac i gynnig ffordd ymlaen ynghylch strwythurau, pwerau ychwanegol, hyblygrwydd a chymorth dros newid.'<sup>40</sup> Bellach, mae'r Gweithgor wedi cael ei sefydlu, gyda Derek Vaughan ASE fel Cadeirydd, ac amrywiol aelodau o Lywodraeth Cymru, Undebau Llafur, busnesau a'r trydydd sector. Byddai'n werthfawr i'r Gweithgor hwn fynd i'r afael â chyfiawnder gweinyddol sy'n codi yng nghyd-destun diwygio llywodraeth leol. Yn y pen draw, fe eir ati i graffu ar oblygiadau cyfiawnder gweinyddol unrhyw Fil Llywodraeth Leol (Cymru).

#### Argymhellir:

**9. Bod y Gweithgor ar y Camau Nesaf ar gyfer Diwygio Llywodraeth Leol yn mynd i'r afael â chyfiawnder gweinyddol ac yr eir ati i graffu ar oblygiadau cyfiawnder gweinyddol unrhyw Fil Llywodraeth Leol.**

<sup>39</sup> <https://gov.wales/statistics-and-research/national-survey/?skip=1&lang=cy>

<sup>40</sup> <https://gov.wales/topics/localgovernment/local-government-reform/?lang=cy>

80. Mae yna amrywiaeth o fentrau eraill yng Nghymru sydd â'r potensial i wella ansawdd gwneud penderfyniadau cyhoeddus cychwynnol gan gynnwys Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, lle mae cyrff cyhoeddus yn gorfod gweithio mewn pum ffordd benodol wrth gyflawni datblygiad cynaliadwy. Dyma'r ffyrdd: 1. Hirdymor, 2. Integreiddio, 3. Cymryd rhan, 4. Cydweithio a 5. Ataliaeth. Mae'r ffyrdd o weithio yng Nghymru yn pwysleisio atebolrwydd llorweddol (atebolrwydd rhyngsefydliadol), gan alluogi'r dinesydd i gymryd rhan ac i ddatblygu cyfleoedd ymhellach ar gyfer democratiaeth bwriadol. Mae cyd-weithredu, cymryd rhan, cyd-benderfynu a chyd-weithredu wrth ddylunio'r cyflwr gweinyddol a'r gwasanaethau y mae'n ei baratoi hefyd yn eiriau i wyllo allan amdanynt. Er ond yn berthnasol i feysydd penodol o gyrrff cyhoeddus yn gwneud penderfyniadau o dan ddeddfwriaeth benodol,, mae'r ffyrdd o weithio yn debygol o orgyffwrdd â meysydd eraill, gan effeithio ar ddiwylliant cyffredinol sefydliadau penodol. Mae'r ffyrdd hyn o weithio yn creu prosesau cychwynnol gwneud penderfyniadau da ynghyd ag adborth a dysgu gweithdrefnol.
81. Y materion eraill sy'n ymwneud ag adborth ac addysgu yw i ba raddau y gellir sefydlu sianelau cyfathrebu rhwng tribiwnlysoedd datganoledig Cymru ac adrannau yn Llywodraeth Cymru er mwyn gwella gwneud penderfyniadau yn y dyfodol. Yng nghyd-destun diwygiadau i'r tribiwnlysoedd (yn enwedig y rheini sy'n ymwneud â digidoleiddio) gall ymgyssylltu agos rhwng adrannau'r llywodraeth a gwasanaethau tribiwnlysoedd perthnasol fod yn hanfodol i lwyddiant y diwygiadau.
82. Mae deddfwriaeth Cymru yn gynyddol wedi darparu ar gyfer datrys apeliadau/cwynion yn erbyn cyrff cyhoeddus Cymru yn gynnar. Bellach, mae yna angen i adolygu'r amrywiaeth o'r dulliau datrys yn gynnar er mwyn sicrhau cysondeb egwyddorol, tegwch ac annibyniaeth. Nododd Adroddiad Bangor 2015 rhai pryderon yng nghyd-destun datrys penderfyniadau iechyd yn gynnar, gan gynnwys diffyg eglurder ynghylch pryd y gall archwiliadau a chwynion mewnlol ddatblygu yn weithdrefnau cyfreithiol a thystiolaeth o arferion amrywiol ar draws amrywiaeth o gyrrff iechyd.
83. Yn y cyd-destun hwn, mae Comisiwn y Gyfraith yn cynllunio prosiect i archwilio adolygiadau gweinyddol (prosesau sy'n caniatáu i'r unigolion herio'r penderfyniad a wna'r corff cyhoeddus am eu cwyn yn ôl eu disgrisiwn). Bydd y prosiect yn ystyried ac yn asesu teilyngdod gwahanol weithdrefnau sydd ar waith (yng Nghymru a Lloegr) ac yn gwneud argymhellion a cheisio nodi'r arferion gorau a gwneud gwelliannau, yn nhermau hybu penderfyniadau cywir, effeithlonrwydd cost a hyder cyhoeddus mewn gwneud penderfyniadau. Nid yw cylch gorchwyl penodol adolygiad Comisiwn y Gyfraith wedi cael ei benderfynu eto; fodd bynnag, yr ysgogiad ar gyfer y prosiect oedd datblygu mathau newydd o weithdrefnau adolygu mewn meysydd cyfaint uchel lle gwneir penderfyniadau ynghylch meysydd nad ydynt wedi cael eu datganoli (nawdd cymdeithasol a mewnfudo), lle mae Llywodraeth Ganolog yn dylunio, gweithredu ac yn cymryd rhan (fel y diffynnydd) yn y broses.<sup>41</sup> Mae'r math hwn o unioni biwrocraidd wedi cael ei feirniadu'n llym, a gall, i raddau, gael ei weld fel casgliad hanesyddol o brosesau adolygu mewnlol sy'n cael eu defnyddio gan amrywiaeth eang o gyrrff cyhoeddus. Yn hyn o beth, ni ellir creu trosolwg o dirlun Cymru, e.e. y nifer o wahanol fathau o weithdrefnau, yr egwyddorion a'r prosesau a gaiff eu defnyddio, y nifer o bobl sy'n defnyddio'r gweithdrefnau a'r canlyniadau, boed y prosesau'n ddewisol neu'n orfodol cyn apeliadau / cwynion pellach. Mae'n fwy na thebyg y byddai y tu hwnt i adnoddau Comisiwn y Gyfraith i gynnal adolygiad helaeth o holl weithdrefnau Cymru, ond gallai Comisiwn y

---

<sup>41</sup> Robert Thomas and Joe Tomlinson, *Current Issues in Administrative Justice: Examining administrative review, better initial decisions, and tribunal reform* (November 2016): <https://drive.google.com/file/d/0B9hEf7Oxz59QR2toVWEwQkhVcEk/view>



Gyfraith gydweithio ag ymchwilyr i archwilio meysydd penodol o'r broses o wneud penderfyniadau gweinyddol yng Nghymru (meysydd fel tai, addysg, iechyd a chynllunio) fel y gellir datblygu asesiad mwy cynhwysfawr.

#### Argymhellir:

**10. Llywodraeth Cymru i ymgysylltu â Chomisiwn y Gyfraith ar ei brosiect arfaethedig ar Adolygu Gweinyddiaeth a hwyluso ymchwil annibynnol ychwanegol i adolygiad gweinyddol ac i ddatrys apeliadau a chwynion awdurdodau datganoledig Cymru yn gynnar.**

### Trosolwg o Gyfiawnder Gweinyddol

84. Yn wreiddiol, comisiynwyd ymchwil i gyfiawnder gweinyddol gan CAJTW, a ddaeth yn lle Pwyllgor Cymru ar Gyfiawnder Gweinyddol a Chyngor y Tribiwnlysoedd (AJTC). Cafodd diddymu'r AJTC o dan yr hyn a gafodd ei alw'n 'llosgi'r cwangos' ei feirniadu'n hallt.<sup>42</sup> Darparodd y Weinyddiaeth Gyfiawnder arian yn y tymor byr i'r CAJTW yng Nghymru a'r Scottish Administrative Justice and Tribunals Advisory Committee (STAJAC) i weithredu am ddwy flynedd yn y lle cyntaf. Cafodd CAJTW ragor o gyllid gan Lywodraeth Cymru ond daeth i ben ym mis Mawrth 2016. Ar lefel DU ehangach, daeth y Fforwm Cyfiawnder Gweinyddol (AJF) y Weinyddiaeth Gyfiawnder i gymryd lle'r AJTC gan ddod ynghyd â llunwyr polisiâu, gweision sifil ar draws amrywiaeth o adrannau'r Llywodraeth, gydag ymarferwyr ac academyddion; i drafod materion thematig fel digidoleiddio a datrys anghydfodau cymesur. Wedi dweud hynny, o golli AJTC, CAJTW a STAJAC, does dim cyrff ar ôl sydd â dyletswydd statudol i oruchwylio cyfiawnder gweinyddol, yn y DU, yr Alban na Chymru ar lefel ddatganoledig. Ynghyd â dod â'r AJTC i ben, cafodd y diffiniad statudol o system gyfiawnder weinyddol ei diddymu.
85. Yn ddiweddar, mae Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol (AJC) wedi cael eu ffurfio. Mae ei swyddogaeth ysgrifenyddiaeth yn cael ei ddarparu gan yr elusen JUSTICE ac mae'n cael ei ariannu gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder a ffynonellau elusennol. Mae'r AJC yn cael ei gadeirio gan Uwch-lywydd y Tribiwnlysoedd, ombwdsmon gwasanaethau cyhoeddus a deiliaid cwynion eraill, cyrff proffesiynol cyfreithiol, cyrff anlywodraethol ac academyddion. Yn llywio ei waith, mae Grŵp Llywio o aelodau craidd ynghyd â phanel academaidd a panel pro bono o gwmnïau cyfreithiol. Mae'r aelodau o AJC o Gymru sydd ag arbenigeddau arbenigol yn cynnwys: Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru a Phennaeth y WTU, Cyfarwyddwr Polisi, Cyfraith a Llywodraeth PSOW a chyn Ysgrifennydd CAJTW. Nid oes yna gwmnïau cyfreithiol o Gymru ar y Panel Pro Bono.
86. Dyma sut mae'r AJC yn disgrifio ei hun: 'yr unig gorff sy'n arolygu'r holl system gyfiawnder gweinyddol yn y DU, gan gynghori llywodraeth, gan gynnwys llywodraethau datganoledig, a'r gyfreithfa ar ddatblygu'r system honno'. Heb wneud gormod o semanteg, gan ystyried cyddestun datganoli, byddai'n fwy teg i ddweud bod yr AJC yn gorff sy'n arolygu amrywiaeth o systemau cyfiawnder gweinyddol y DU, gan gynnwys y rheini sy'n gweithredu ar lefel ddatganoledig gan y llywodraethau datganoledig.<sup>43</sup> Yn fwy penodol, mae AJC yn bwriadu ychwanegu at waith yr AJF blaenorol gyda'r nodau canlynol:

<sup>42</sup> House of Commons Justice Select Committee - Eight Report Scrutiny of the Draft Public Bodies (Abolition of Administrative Justice and Tribunals Council) Order 2013 (March 2013).

<sup>43</sup> <https://justice.org.uk/ajc/>

adolygu'r ffordd y mae system cyfiawnder gweinyddol yn cael ei gweithredu ystyried sut i wneud y system cyfiawnder gweinyddol yn fwy hygyrch, teg ac effeithiol; cynghori'r Arglwydd Ganghellor, gweinidogion perthnasol eraill a'r gyfreithfa ar sut i ddatblygu'r system gyfiawnder gweinyddol; rhannu dysgu ar arferion da gyda gweddill y DU; sefydlu fforwm ar gyfer cyfnewid gwybodaeth rhwng Lywodraeth, y gyfreithfa, a'r rheini sy'n gweithio gyda defnyddwyr y system cyfiawnder gweinyddol; nodi meysydd o'r system cyfiawnder gweinyddol fyddai'n elwa o ymchwil; a gwneud cynigion i'w diwygio.

87. Mae hwn yn gylch gwaith eang iawn a bydd yn bwysig monitro sut mae AJC yn ymdrechu i fynd i'r afael â'r gwaith hwn yn yr hirdymor. Yn ystod ei gyfarfod Cyngor llawn cyntaf, cynigiwyd 'y gweithgorau i ystyried materion penodol, gan gyflwyno papur i'r Cyngor fel y gallan nhw ymateb i fentrau polisi llywodraeth'. Mae hwn yn ddull thematig o weithio, efallai wedi'i ddylunio i gyfeirio ymdrechion fel bod meysydd allai gael mwy o effaith uniongyrchol ar lywodraeth. Mae'r panel academaidd yn defnyddio dull tebyg sydd wedi nodi pedair prif thema yng nghymau cynnar ei waith sef diwygio ombwdsmon (yn Lloegr), mynediad at ddata at ddibenion ymchwil, gweithdrefnau gweinyddol (gwneud penderfyniadau, dysgu ac adborth) a dysgu mwy am raglen moderneiddio tribiwnlysoedd HMCTS. Mae yna ddimensiynau Cymreig i'r olaf o'r tri maes, a dylai aelodau'r panel academaidd sicrhau bod y cyd-destun Cymreig yn cael ei archwilio o fewn gwaith y panel. Mae'n ddigon buan i weld datblygiadau ond hyd yma, nid yw'r Cyngor na'r cyrff cysylltiedig wedi cynnig unrhyw brosiectau penodol ar gyfer Cymru na'r Alban.
88. Mae panel pro bono AJC o gwmnïau cyfreithiol wedi cytuno i archwilio dau brif faes: 1. Digidoleiddio'r llysoedd a chyflwyno 'dosbarthiad' i brosesau'r llysoedd a'r tribiwnlysoedd (gan ddefnyddio tribiwnlysoedd nawdd diogelwch ar-lein fel enghraifft) a 2. Gorfodi llymach o reolau'r tribiwnlysoedd ar bartïon y wladwriaeth a chostau tribiwnlysoedd un ffordd. Hefyd, mae gan y panel pro bono ddiddordeb mewn defnyddio egwyddorion 'mae'r llygrydd yn talu' mewn cyfiawnder gweinyddol. Mae hyn yn digwydd pan mae'r rheini sy'n gyfrifol am wneud penderfyniadau sy'n wael a/neu'n anghyfreithiol yn y pen draw yn talu'r costau a gymerwyd i unioni'r mater, gan gynnwys talu unrhyw gostau cyfreithiol. Mae hwn yn rhywbeth y gall Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru a/neu Chomisiwn y Gyfraith ei ystyried ar gyfer tribiwnlysoedd datganoledig Cymru er ei fod nid yw'n addas ar gyfer y dull o weithio yng Nghymru sef hybu diwylliant o gynnwys y cyhoedd a chydweithio mewn darpariaeth gwasanaethau cyhoeddus.
89. Bydd yr AJC yn fforwm ymgysylltu pwysig ar gyfer ymchwil, gan rannu arferion gorau ar draws awdurdodaethau, a chynnal ymwybyddiaeth o gyfiawnder gweinyddol. Wedi dweud hynny, ni fydd hi'n bosibl i gynnal swyddogaeth trosolwg systematig o gyfiawnder gweinyddol y system yng Nghymru; nid yw'r adnoddau'n ddigonol. Mae Adroddiadau Niferus (gan gynnwys y rheini gan ymchwil Bangor, CAJTW a Grwp Rhanddeiliaid Cyfiawnder 2016) wedi argymhell cadw corff sydd â swyddogaethau penodol i oruchwylio cyfiawnder gweinyddol a thribiwnlysoedd yng Nghymru. Yn enwedig, dylai fod gan y corff hwn bwerau ac adnoddau i gynnal rhagen reolaidd o oruchwylio tribiwnlysoedd Cymru, siarad ag aelodau, ymgyfreithwyr a'u cynghorwyr. Hefyd, byddai corff o'r fath yn gallu annog mwy o gydgyssylltu ar draws Llywodraeth Cymru a chynnwys adrannau'r Llywodraeth mewn materion yn ymwneud a chyfiawnder gweinyddol. Mae hefyd wedi cael ei argymhell y dylai bod gan unrhyw gorff sy'n olynu'r Grwp Rhanddeiliaid Cyfiawnder (Pwyllgor Sefydlog ar Gyfiawnder i Gymru o bosib) gyfiawnder gweinyddol fel rhan benodol o'i gylch gorchwyl. Nid oes Pwyllgor Sefydliad ar Gyfiawnder i Gymru wedi cael ei sefydlu eto, efallai oherwydd y Comisiwn presennol ar

Gyfiawnder yng Nghymru, ond pan fydd y Comisiwn yn cyflwyno ei adroddiad, efallai y bydd yn cynnig rhyw fath o swyddogaeth oruchwyllo barhaus ar gyfer cyfiawnder yng Nghymru a dylai gynnwys yn benodol cyfiawnder gweinyddol. Ni fyddai Cyngor Cyfraith Cymru y mae'r Comiwn Cyfiawnder wedi'i gynnig yn ddiweddar yn cyflawni unrhyw rolau goruchwyllo cyfiawnder – byddai'n fforwm ymgynghori annibynnol i hybu gwybodaeth, sgiliau, arferion da ac arloesedd mewn amrywiaeth o faterion sy'n ymwneud â'r gyfraith a chyfiawnder.

90. Bydd Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru yn cyflwyno Adroddiadau Blynyddol i'r Cynulliad Cenedlaethol, ond nid yw hi eto'n glir sut yr eir ati i graffu ar adroddiadau o'r fath. Yn Adroddiad Bangor 2015, argymhellwyd y gallai arweinydd cyfreithiol Tribiwnlysoedd Cymru hefyd gymryd barn ehangach o gyfiawnder gweinyddol – ymgysylltu â personél uwch eraill fel Barnwr Cyswllt y Llys Gweinyddol, y PSOW a Chomisïynwyr Cymru.

91. Mae Adroddiad Etifeddiaeth CAJTW ac ymchwil Bangor hefyd wedi argymhell y gellir rhoi i Bwyllgor y Cynulliad penodol rhywfaint o gyfrifoldebau i oruchwyllo cyfiawnder gweinyddol gan gynnwys tribiwnlysoedd datganoledig Cymru sy'n cael eu gweinyddu gan WTO – ond hefyd, ymestyn i gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru yn ei ystyr ehangach. Hefyd, gellid defnyddio'r Grwp Trawsbleidiol ar Gyfraith sydd newydd ei sefydlu gael ei weld fel fforwm bwysig i ymgysylltu a chynrychiolwyr etholedig ynghylch materion ar gyfraith weinyddol a chyfiawnder gweinyddol a goruchwylloeth. Yna, mae yna amrywiaeth o ffyrdd posibl i orgyffwrdd y gallwn ni eu defnyddio i lle gall cyfiawnder gweinyddol Cymru gael ei monitro.

#### **Argymhellir:**

**11. Y Cynulliad i roi strwythur ar waith gyfer goruchwyllo Cyfiawnder Gweinyddol a System Tribiwnlysoedd Cymru yn y dyfodol gan gynnwys yr opsiynau canlynol sydd â'r potensial i orgyffwrdd:**

- a. **Gan Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru, gan gynnwys yn ei Adroddiad Blynyddol i'r Cynulliad**
- b. **CAJTW Trwy bwyllgor annibynnol penodol – fel olynydd i CAJTW**
- c. **Trwy Bwyllgor Cynulliad penodol (yn enwedig y Pwyllgor Cyfansoddiadol a Materion Deddfwriaethol), neu ar draws Bwyllgorau perthnasol y Cynulliad**
- d. **Trwy Grwp Trawsbleidiol Gyfraith y Cynulliad**
- e. **Trwy unrhyw Bwyllgor Sefydlog arfaethedig y Cynulliad ar Gyfiawnder yng Nghymru**

#### **Persbectif Cymharol ar Gyfiawnder Gweinyddol**

92. Mae *AJ Wales and Comparative Perspectives* yn adnodd cyfoethog o fewnwelediadau i ddatblygiadau ym maes cyfiawnder gweinyddol ar draws amrywiaeth o awdurdodaethau cyfreithiol. Mae nifer o ganlyniadau cyffredinol o'r llyfr yn werth eu hailadrodd. Y mwyaf o gyfrifoldeb a gaiff Cymru am dribiwnlysoedd (ac o bosibl, gan y llysoedd hefyd), y mwyaf y bydd ganddi i ystyried materion fel y cydbwysedd rhwng cyfuno ac ymrannu posibl o awdurdodaethau llysoedd a thribiwnlysoedd ac amrywiaeth o hawliau apelio ac adolygiadau cyfreithiol.

93. Mae cyllid ar gyfer tribiwnlysoedd a llysoedd, ac ar gyfer cymorth cyfreithiol, yn ystyriaeth bwysig. Mewn llawer o awdurdodaethau, nid yw cymorth cyfreithiol ar gael; mewn rhai

achosion, dyw e erioed wedi bod ar gael. Yna, mae'n rhaid i systemau gael eu dylunio a/neu eu diwygio fel eu bod yn deg ac yn hygyrch i ymgyfreithwyr heb gynrychiolaeth, yn aml pan mae cyfyngiad seiliedig ar y dirwasgiad yng nghapasiti'r weinyddiaeth a'r gyfreithfa.

94. Roedd Gweithdy 2018 yn canolbwyntio ar gyfiawnder gweinyddol mewn awdurdodaethau Ffederal, yn enwedig yr hyn sy'n digwydd yng ngwlad Belg. Yn 2000au, dechreuodd rhanbarth Ffleminaidd o wlad Belg ddatblygu ei system o weinyddu llysoedd ei hunan. Fel yw'r achos mewn awdurdodaethau Ewropeaidd cyfandirol eraill fel yr Eidal, roedd y rhanbarth Ffleminaidd wedi'i heithrio'n gyfansoddiadol rhag datblygu ei llysoedd gweinyddol ei hun. Roedd yn gorfod dibynnu ar dechneg o bwerau ymhlyg, lle gallai endidau is-genedlaethol greu sefydliadau gwahanol cyn belled â bod tri amod yn bodoli: 1. Y mae'n angenrheidiol wrth ddefnyddio pwerau yr endid is-genedlaethol, 2. Y gall y mater gael ei reoleiddio mewn dull gwahanol ar draws y wlad a 3. Bod yr effaith a gaiff y mater yn un mylol. Mewn rhai ffyrdd, mae defnyddio'r pŵer hwn yn debyg i'r system 'bwydo bob yn dipyn' cymwyseddau datganoledig i Gymru dros amser. Bellach, mae'r rhanbarth Ffleminaidd wedi sefydlu amryw o lysoedd gweinyddol, ond gall y chwalfa hwn beryglu'r amcanion a geisir eu gwireddu gyda'r cyrff newydd, amcanion fel gwella effeithiolrwydd y modd y mae cyfiawnder gweinyddol yn cael ei ddarparu.
95. Mae'r prif lysoedd arbenigol yn Fflandrys yn gweithredu mewn tri maes; cynllunio trefol, sancsiynau amgylcheddol ac anghydfodau etholaethol. Mewn dim amser - yn sgil creu'r llysoedd hyn - ymddangosodd llawer o achosion amrywiol o broblemau – mae gan y llys cynllunio trefol nifer uchel iawn o achosion (mae hyn yn achosi ôl-groniad – tua 1,000 o achosion y mis), ar y llaw arall, doedd y llys sancsiynau amgylcheddol achosion ddim yn cael digon o achosion – tua 80 y flwyddyn. Yn sgil hyn, mae nifer o'r mesurau wedi cael eu treialu i wella effeithlonrwydd; gan gynnwys datblygu strwythur gweinyddol cyfunedig i helpu gyda gwaith y tri llys, traws-docynnu rhwng y llysoedd, trafodaeth ar ddigidoleiddio posibl, atal safiad unigol mewn cynllunio trefol, gyda'r posibilrwydd o roi mwy o bwerau i'r llysoedd i ddarparu cyfarwyddiadau i gyrff gweinyddol er mwyn gallu cywiro eu camgymeriadau wrth ddatblygu gwelliannau systematig yn y dyfodol.
96. O berthnasedd arbennig yw mabwysiadu yn 2017 y nodyn polisi ar gyfraith achos gweinyddol Ffleminaidd (*Beleidsplan Vlaamse Bestuursrechtspraak*) gan y strwythur gweinyddol oedd yn cefnogi'r llysoedd gweinyddol, gan nodi ei fod yn agored i'r posibilrwydd o ddatblygu 'cyfraith achos gweinyddol Ffleminaidd' – yr egwyddorion cyffredinol o gyfraith weinyddol y tu hwnt i gyfraith achos ar feysydd arbenigol. Yng Nghymru, mae egwyddorion cyffredinol o gyfraith weinyddol yn rhan o unrhyw ymadawiad o'r egwyddorion hyn (e.e., datblygu cyfraith gyffredin gweinyddu gyffredinol ar gyfer Cymru), ond gallai rhoi pwysau ar ddatblygiad o'r fath gael ei ystyried yn y dyfodol, yn enwedig os yw dyletswyddau'r corff cyhoeddus penodol i Gymru (e.e. o ran hawliau plant, nodau lles, a 'ffyrdd o weithio' corff cyhoeddus) yn cael ei hymgyfreithio'n fwy rheolaidd. Gallai gwella tribiwnlysoedd datganoledig Cymru i strwythur mwy deallus, cyson ac egwyddorol gatalyddu'r datblygiad o egwyddorion cyfraith gweinyddol i Gymru sy'n fwy gwahanol.
97. Yn Fflandrys yn 2018, roedd Cadeirydd cyntaf y casgliad o lysoedd yn areithio yn Senedd Fflandrys ynghylch yr angen am sicrhau sianelu cyfathrebu agored rhwng strwythur cefnogaeth gweinyddol y llysoedd, y llywodraeth a'r Senedd, fel dull o ddatrys anghydfodau'n gynt. Yng Nghymru, awgrymwyd y gallai'r llywodraethau a'r gweinyddiaethau llai o faint hwyluso'r cyfathrebu rhwng tribiwnlysoedd a chyrff cyhoeddus, gan gynnwys adrannau'r Llywodraeth. Yn dilyn yr etholiadau yn Fflandrys yn 2019, mae'n debygol y bydd datblygu system o gyfiawnder gweinyddol Ffleminaidd sydd wedi'i hintegreiddio'n gywir ar yr agenda

unwaith eto. Mae'r Llywodraeth Ffleminaid eisoes wedi datblygu bil drafft gyda'r nod o drefnu cysylltiadau rhwng dinasyddion a chyrff cyhoeddus, ynghyd â gwella gweinyddiaeth a threfn corff cyhoeddus. Y nod yw datblygu cod sy'n cynnwys egwyddorion cyfraith gweinyddol cyffredinol (y tu hwnt i'r rheini sydd eisoes yn cael eu defnyddio gan lysoedd gweinyddol arbenigol Ffleminaid). Fel ac y mai, mae yna tua 900 o dudalennau yn y ddogfen ddrafft, gan gynnwys nodiadau esboniadol a barn gan gyrff yr ymgynghorwyd â hwy. Gellir gweld hyn fel cyferbyniad sylweddol i Quebec Administrative Justice Act uchod (t.16) sy'n rhoi disgrifiad llawer byrrach o'r hyn y mae gan ddinasyddion yr hawl i'w ddisgwyl wrth rhyngweithio â chyrff cyhoeddus.

98. Mae'r dull Ffleminaid hefyd yn ymddangos i gynnwys mwy o barodrwydd i ddatblygu cyfreitheg o ran maes pwnc penodol fel cyfiawnder amgylcheddol, ond ar draws agweddau gweinyddol, sifil a throseddol. Byddai hyn yn ddatblygiad unigryw yng ngwlad Belg gan fod y llysoedd gweinyddol a'r llysoedd sifil/troseddol wedi gweithio ar wahân ers y 1940au. Yng Nghymru a Lloegr, mae'r rhaniad rhwng y cyhoeddus a'r preifat yn llai amlwg, er, mae tueddiad wedi bod i arbenigo mewn cyfraith gweinyddol cyhoeddus (trwy greu gweithdrefn adolygu cyfreithiol gwahanol mewn cyfraith gweinyddol a Llys Gweinyddol ar gyfer Cymru a Lloegr). Yn y dyfodol, mae potensial i Gymru arbrofi gyda unioni cyfiawnder gweinyddol a chyfraith sy'n ymwneud mwy ag arbenigeddau materion pynciau yn hytrach na gweithio ar hyd llinellau mwy traddodiadol y cyhoeddus / preifat. I raddau, mae'n bosibl y gall Deddf Rhentu Cartrefi (Cymru) 2016 fod yn enghraifft o hyn, gyda phryder i reoleiddio'n well holl denantiaethau yn nhermau cydraddoldeb a thegwch, gan o bosib, gymylu agweddau ar y bwlch cyhoeddus / preifat fel y maen nhw'n cael eu hystyried yn draddodiadol. Gyda hyn, gallai Cymru, yn y pen draw, ddilyn arweiniad rhagor o Daleithiau a Thiriogaethau Awstralia trwy ddatblygu Tribiwnlysoedd Sifil a Gweinyddol – gallai hyn fod yn y ffurf y byddai'r RPTW yn ei ddefnyddio pe byddai'n cael y cyfrifoldeb dros apeliadau 'cyfraith gyhoeddus' o dan Ddeddf Tai (Cymru) 2014.

## **Technoleg a Digidoleiddio**

99. Mae Llywodraeth Cymru yn ymgymryd â phrosiect mawr i weddnewid y system cyfiawnder sifil. Dywedir bod hwn wedi'i seilio ar egwyddorion tegwch, cymesurolddeb a hygyrchedd. Bydd llawer o'r gweddnewid yn deillio o arloesedd mewn datrys anghydfodau. Mae hyn yn cynnwys cynyddu'r defnydd o swyddogion achos sydd wedi'u hyfforddi'n arbennig i ymdrin â rheoli achosion mwy sylfaenol a dyletswyddau i symud achosion yn eu blaenau, galluogi'r gyfreithfa i ganolbwyntio ar feysydd sy'n gwarantu eu harbenigeddau. Yr ail newid mwy chwyldroadol yw'r nod i ddaparu system ar-lein ar gyfer dechrau a rheoli achosion mewn llysoedd sifil, troseddol a theuluoedd a thribiwnlysoedd HMCTS a chyflwyno dogfen ar-lein a systemau rheoli achosion. Bydd rhai achosion yn cael eu trafod yn gyfan gwbl ar-lein ac mae pilot wrthi'n cael ei gynnal ar hyn o bryd gyda'r Tribiwnlys Nawdd Cymdeithasol a Chynnal Plant. Rhagwelir y bydd yna gyfres o wrandawiadau ar-lein, rhithwir a thraddodiadol ar draws y gwahanol feysydd o'r gyfraith, gyda'r ffôn a systemau fideo-gynadledau'n cael eu defnyddio mewn amrywiaeth o gyd-destunau hefyd.
100. Mae hon yn rhaglen uchelgeisiol ac fe nododd cyfranogwyr Gweithdy 2018 bwysigrwydd sicrhau bod anghenion a chyd-destun Cymru yn cael eu hystyried. Mae'r cyd-destun hwn yn cynnwys daearyddiaeth, demograffiaeth, (yn enwedig o ran llythrennedd cyfrifiadurol), cyfraddau o eithrio digidol a chapasiti band eang. Tra bo llawer o bolisiau cyfiawnder gweinyddol a rhai prosesau datrys anghydfodau wedi cael eu datganoli i Gymru, mae agweddau sylweddol ar y broses unioni sy'n ymwneud â rhai meysydd o gyfraith gweinyddu Cymru yn dal ar waith gan dribiwnlysoedd Cymru a Lloegr (yn yr Haen gyntaf, neu yn yr

Haen uwch ar apêl gan dribiwnlys datganoledig yng Nghymru) neu yn llysoedd sirol HMCTS Cymru a Lloegr a'r Llys Gweinyddol.

101. I raddau helaeth, mae buddiannau digidoleiddio mewn llysoedd a thribiwnlysoedd wedi cael eu cadarnhau lle does yna ond tystiolaeth empirig gyfyngedig ynghylch defnyddio technolegau digidol mewn systemau cyfiawnder.<sup>44</sup> Mae'n bosibl bod yna ychydig o ymchwil wedi cael ei wneud, os o gwbl, ar effeithiau posibl rhaglen gweddnewid HMCTS yng Nghymru, gan gynnwys sut i sicrhau bod dwyieithrwydd yn cael ei gynnwys mewn gwasanaethau ar-lein o'r dechrau'n deg yn hytrach na chael eu hychwanegu yn ddiweddarach yn y broses. Mae profiadau presennol yn sgil cyflwyno Credyd Cynhwysol (system arall sy'n dibynnu'n fawr ar dechnoleg) yn awgrymu nad yw dwyieithrwydd wedi cael ei chynnwys ar ddechrau'r broses a bellach, yn achosi anawsterau ac oedi wrth drosglwyddo pobl yng Nghymru i'r system fudd-daliadau newydd.
102. Yn ystod y Gweithdy, pwysleiswyd bod materion pwysig fel datrys anghydfodau mewn dull teg a chyfiawn yn parhau; technolegau newydd yw offer sy'n cael eu hymgorffori neu eu hychwanegu i ddyluniad y system. Mae'n hanfodol er mwyn cael dealltwriaeth mwy soffistigedig o beth yw ystyr tegwch gweithdrefnol mewn cyd-destun digidol, a sut y gellir gwerthuso tegwch systemau a thechnolegau penodol.
103. Bydd y profiad o ddatblygu a rhoi ar waith rhaglen weddnewid HMCTS yn un pwysig i Gymru ei monitro, yn enwedig wrth benderfynu i ba raddau y gall digidoleiddio fod yn briodol i dribiwnlysoedd datganoledig Cymru a sut mae rhoi hyn ar waith. Mae cyd-destun dirwasgiad yn hanfodol, mae diwygiadau'n cael eu hystyried fel gweithio tuag at system gyfiawnder o safon fyd-eang i'r maes digidol, ond dylid cadw mewn cof ddiwygiadau technolegau fel y'i dylunnir i wneud mwy gyda llai neu i gyflawni gwell gyda llai. Mae yna lawer o faterion ymarferol gan gynnwys; pa fath o blatfformau fydd yn cael eu datblygu, fyddan nhw ar gael i bob tribiwnlys, beth fydd ar gael i'r tribiwnlysoedd hynny fydd yn methu â defnyddio rhai platfformau, beth fydd y meinc nodau perfformiad, pa ddata fydd yn cael ei gasglu o'r systemau ar-lein ac a fydd yr wybodaeth hon yn cael ei chyhoeddi a beth fydd rôl y cyfreithwyr o fewn y systemau newydd.
104. Lle mae poblogaethau yn anghysbell ac yn bell oddi wrth eu canolfannau llysoedd agosaf, yn enwedig yn ardaloedd gwledig Cymru, fe nodwyd yn y Gweithdy y gall cael at weithdrefnau ar-lein fod yn arbennig o ddefnyddiol. Yr enghraifft a roddwyd yn y Gweithdy oedd achosion cynllunio sydd eisoes yn defnyddio rhywfaint o ddulliau ar-lein a chynadleddau dros y ffon. Enghraifft arall yw'r tribiwnlys Nawdd Cymdeithasol a Chynnal plant yn defnyddio system fideo-gynadledda ar gyfer hawlwy'r budd-daliadau anabledau. Yn ddiweddar, fe ddefnyddiwyd hwn yn Ynys Môn lle nad oes bellach unrhyw lysoedd nag adeiladau tribiwnlysoedd. Y llys agosaf yw yng Nghaernarfon, sydd dros y bont ac sy'n anodd iawn ei gyrraedd gyda thrafnidiaeth gyhoeddus. Os nad oes yna unrhyw le ar gael, mae adeilad cyngor yn cael ei rentu bob dydd Gwener ar gyfer gwrandawriadau apeliadau troseddol, teulu a nawdd cymdeithasol (trwy fideo neu dros y ffon). Mae erthygl yn y Law Gazette yn disgrifio'r ddarpariaeth hon fel 'ad hoc a hyblyg' o ystyried y gost a'r ffaith mai anaml iawn mae'r adeilad yn cael ei ddefnyddio. Wedi dweud hynny, trafodwyd pa mor addas yw'r ddarpariaeth hon gan ymarferwyr lleol a barnwyr yn ystod ymweliad â'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru i Brifysgol Bangor ym mis Mawrth 2018. Wrth wraidd pryderon o'r fath mae natur gweddol amheronol y broses a materion o degwch

---

<sup>44</sup> Gweler e.e., Public Law Project, *The Digitalisation of Tribunals: What we know and what we need to know* (April 2018): <https://publiclawproject.org.uk/resources/the-digitalisation-of-tribunals-what-we-know-and-what-we-need-to-know/>

gweithdrefnol, gan gynnwys pa mor aml mae penderfyniadau wedi cael eu rhoi i'r neilltu oherwydd bod cysylltiadau fideo wedi methu yn ystod gwrandawiadau. Mater cysylltiedig yw bod y mwyafrif helaeth o ymgyfreithwyr heb neb i'w cynrychioli. Er nad oes dim disgwyliad cyffredinol bod yn rhaid i bartïon tribiwnlysoedd gael cynrychiolaeth gyfreithiol er mwyn gallu defnyddio a chyfrannu'n llawn at y prosesau a'r gwrandawiadau, dengys tystiolaeth bod cyfreithwyr a chynghorwyr eraill yn ychwanegu gwerth mewn amryw o ffyrdd gan ddibynnu ar bwnc y tribiwnlys a natur y gweithrediadau (e.e. pa mor wrthwynebol yw'r gwrandawiadau etc.) Mae arferion presennol yn Ynys Môn yn cael eu disgrifio fel 'mae rhywbeth yn well na dim byd' – nid yw hyn yn argoeli'n dda ar gyfer mynediad i gyfiawnder yng Nghymru.

105. Wedi dweud hynny, un thema gyffredinol o'r Gweithdy oedd nad yw hi'n bosibl troi'n ôl o'r cynnydd yn y defnydd o dechnoleg a digidoleiddio mewn llysoedd a thribiwnlysoedd a'i fod yn rhywbeth y mae'n rhaid i Gymru baratoi ar ei gyfer. Hefyd, mynegodd y cyfranogwyr bryderon ynghylch sicrhau addysg gyfreithiol gyhoeddus briodol, sy'n taelo eithrio digidol a pharhau i ddatblygu rhwydweithiau band eang yng Nghymru.
106. Un pryder mawr gan y cyfranogwyr oedd nodi pa anghydfodau sydd ddim yn briodol ar gyfer eu datrys mewn dull digidol. Mae rhaglen gweddnewid HMCTS yn pwysleisio y bydd arbedion a wnaed yn sgil gwrandawiadau ar-lein i ddarparu cymorth ychwanegol mewn achosion nad ydynt yn addas ar gyfer cael eu datrys ar-lein. Yna, bydd angen rhoi sylw i sut mae achosion nad ydynt yn addas ar gyfer datrysiad digidol yn cael eu hadnabod gan y gellir cynnwys hwn yn natur yr achos, y ffeithiau a'r materion cyfreithiol a'r wybodaeth am nodweddion penodol y partïon.
107. Mae mynediad i'r rhyngrwyd ac ansawdd y defnydd hwnnw yn cysylltu'n agos â chyfoeth a bod digideiddio'n wynebu'r risg o ail-greu hen anghydraddoldebau mewn dull ar-lein. Mae mynediad cyfyngedig at gymorth cyfreithiol hefyd yn ffactor all greu anghydraddoldebau yn y system gyfiawnder. Mae yna lawer o gwestiynau i'r WTU ynghylch i ba raddau y bydd yn defnyddio systemau digidol ar gyfer y tribiwnlysoedd y mae'n eu gweinyddu. Un mater arall yw cost technoleg ac arbedion maint. Ond roedd cyfranogwyr y Gweithdy hefyd yn adlewyrchu ar y syniad bod cael dau gyflymder neu hyd yn oed aml gyflymder yn y broses tribiwnlysoedd. Nod HMCTS yw defnyddio'r un systemau ar-lein ym mhob llys ac nid oes yn rhaid i dribiwnlysoedd Cymru fabwysiadu tribiwnlysoedd HMCTS, gall bob un ddefnyddio technolegau digidol i wahanol raddau, gan ddibynnu ar natur y tribiwnlys unigol. Dylai unrhyw reolau gweithdrefnol newydd, neu Fil Tribiwnlysoedd Cymru allai gael ei ddatblygu yn y dyfodol, sicrhau bod y defnydd mwyaf effeithiol yn cael ei wneud o dechnoleg gan ystyried gofynion tegwch gweithdrefnol.

#### **Argymhellir:**

#### **12. Bod Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru yn gwneud y canlynol:**

- a. **Ymgorffori Egwyddorion Cyfiawnder Gweinyddol ar gyfer Cymru i ddatblygu rheolau ac egwyddorion tribiwnlysoedd datganoledig Cymru**
- b. **Yn archwilio sut mae tribiwnlysoedd datganoledig Cymru yn cyfathrebu gydag adrannau Llywodraeth Cymru, gan nodi enghreifftiau o arferion da yn nhermau adborth a dysgu ac yn ystyried cynnwys y rhain yn ei adroddiad i Gynulliad Cenedlaethol Cymru**
- c. **Yn archwilio sut mae tribiwnlysoedd datganoledig Cymru i ddefnyddio cyfryngu a sut y gellir ei ddefnyddio yn y dyfodol; yn fwy na dim, sut**

mae cyfryngu'n cael ei ariannu / sut y bydd yn cael ei ariannu, i ba raddau y mae'n cael ei ddarparu / y dylai gael ei ddarparu yn rheolau tribiwnlysoedd, ar ba bwynt yn y gweithdrefnau y dylid cyfryngu gael ei gynnal ac a oes angen i hwn fod yn wahanol ar draws y gwahanol awdurdodaethau tribiwnlys

- d. Gofyn a oes yna ddal dystiolaeth i ddangos diffyg hyder yng ngallu system gyfreithiol y tribiwnlysoedd sydd wedi'u datganoli i Gymru i gyflawni prosesau a chanlyniadau o'r un ansawdd a'r rheini sy'n cael eu cyflawni gan sefydliadau cyfunol yng Nghymru a Lloegr a sut mae mynd ati i fynd i'r afael â'r diffyg hyder hwn
- e. Parhau i ystyried yr achos dros ymgorffori apeliadau ynghylch lle mewn ysgolion ac eithriadau o ysgolion i Dribiwnlys Addysg Cymru
- f. Adlewyrchu ar sut mae hyfforddiant gyfreithiol ar gyfer tribiwnlysoedd sydd wedi'u datganoli i Gymru yn gallu cynnwys amrywiaeth o Randdeiliaid eraill sydd angen bod yn ymwybodol o'r darpariaethau cyfreithiol sy'n benodol i'r pwn a sut gallai hyfforddiant cyfunol a/neu ymgysylltu ehangach rhwng y gyfreithfa dribiwnlys a rhanddeiliaid eraill helpu i sicrhau gwerth am arian i hyfforddiant. Hefyd, adlewyrchu ar sut gall hyfforddiant ar y cyd arwain at well ymwybyddiaeth o a hyder yn gyfiawnder tribiwnlysoedd sydd wedi'u datganoli i Gymru
- g. Archwilio'r graddau cymharol o ddigidoledd ar draws tribiwnlysoedd datganoledig Cymru a'r heriau a'r cyfleoedd perthnasol sy'n wynebu pob tribiwnlys

13. Yn ei brosiect ar Dribiwnlysoedd Cymru, mae Comisiwn y Gyfraith yn gwneud y canlynol:

- a. Archwilio'r y ffordd orau i ymgorffori Egwyddorion Cyfiawnder Gweinyddol i Gymru i ddatblygu rheolau a gweithdrefnau ar gyfer system dribiwnlys newydd i Gymru a gynigir
- b. Ystyried y corff sylweddol o ddysgu yn *Administrative Justice in Wales and Comparative Perspectives* ac ysgoloriaethau perthnasol eraill
- c. Yn casglu tystiolaeth empirig ar fanteision ac anfanteision ailstrwythuro tribiwnlysoedd, un ai trwy gyfuno tribiwnlysoedd cyfredol neu trwy greu un tribiwnlys sy'n gweithredu trwy siambrau arbenigol a sicrhau bod cynigion o'r fath sydd wedi'u datblygu ar gyfer Cymru'n darparu ar gyfer proses o werthuso barhaus
- d. Ystyried pwysigrwydd gwneud y defnydd mwyaf effeithiol o dechnoleg o fewn tribiwnlysoedd datganoledig Cymru, gan ystyried gofynion tegwch gweithdrefnol.
- e. Ystyried y potensial i ddatblygu tribiwnlysoedd Cymru gyda – mewn rhai cyd-destunau - awdurdodaethau sifil a gweinyddol, yn enwedig yr awdurdodaethau hynny sy'n ymwneud â thai a chyfraith tir
- f. Yn ystyried creu system gynhwysfawr o dribiwnlysoedd datganoledig (un tribiwnlys gyda siambrau arbenigol) sy'n adlewyrchu sgôp llawn datganoli i Gymru, wedi'i seilio, er enghraifft, ar feysydd eang fel:
  - Cynllunio a'r Amgylchedd
  - Tir a Threthu
  - Addysg
  - Gweinyddu cyhoeddus (gan gynnwys llywodraeth leol)
  - Tai



- Iechyd a Lles Cymdeithasol
- Hawliau'r iaith Gymraeg

## Rhestr o Gyfranogwyr y Gweithdy

Jeremy Miles AC, Cwnsler Cyffredinol Cymru  
Mark Reckless, Cadeirydd Grŵp Trawsbleidiol y Cynulliad Cenedlaethol ar y Gyfraith  
Syr Wyn Williams, Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru a Chomisiynydd Cyfiawnder yng Nghymru  
Keith Bush, Llywydd Tribiwnlys yr Iaith Gymraeg  
Andrew Felton, Ysgrifennydd i'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru  
Nick Bennett, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru  
Katrin Shaw, Cyfarwyddwr Polisi, Cyfreithiol a Llywodraethu, Ombwdsman Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru  
Kay Powell, Ymgynghorydd Polisi Cymru, Cymdeithas y Cyfreithwyr  
Rick Rawlings, Athro Cyfraith Gyhoeddus Coleg Prifysgol Llundain, Comisiynydd Cyfiawnder yng Nghymru  
Vivienne Sugar, Sefydliad Bevan  
Bob Chapman, Cadeirydd Rhwydwaith Cynghori Cenedlaethol Cymru  
Huw Williams, Partner Geldards, Char of Public Law Wales  
Charlotte Murphy, Cyfreithiwr Llys Gweinyddol i Gymru a'r Cylchdaith Gorllewinol  
Elizabeth Price, Tîm Polisi Cyfiawnder Llywodraeth Cymru  
Marie Brousseau-Navarro, Cyfarwyddwr Polisi, Deddfwriaeth ac Arloesedd, Comisiynydd Cynhyrchiadau Dyfodol Cymru  
Henni Ouahes, Pennaeth Cyfraith Gyhoeddus a'r Gyfraith yng Nghymru, Comisiwn y Gyfraith  
Nicola Evans, Arweinydd Deddfwriaethol ac Eirioli, Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru  
Brian Thompson, Uwch Ddarlithydd, Prifysgol Lerpwl  
Ann Sherlock, Uwch-Ymchwilydd, Ysgol y Gyfraith Bangor  
Huw Pritchard, Darlithydd mewn Cyfraith Datganoledig a Llywodraethu, Ysgol y Gyfraith a Gwleidyddiaeth Prifysgol Caerdydd  
Helen Taylor, Darlithydd mewn Tai, Prifysgol Fetropolitan Caerdydd  
Diarmait Mac Giolla Chríost, Athro, Ysgol y Gymraeg Prifysgol Caerdydd  
Sarah Nason, Darlithydd mewn Cyfraith Weinyddol ac a Chyfreitheg, Ysgol y Gyfraith Bangor  
Jane Williams, Athro Astudiaethau Cyfreithiol, Ysgol y Gyfraith Hilary Rodham Clinton, Prifysgol Abertawe  
Robert Thomas, Athro Cyfraith Gyhoeddus, Prifysgol Manceinion  
Catrin Fflur Huws, Uwch Ddarlithydd, Adran y Gyfraith a Throseddeg, Prifysgol Aberystwyth  
Yseult Marique, Uwch Ddarlithydd yn y Gyfraith, Prifysgol Essex  
Sarah Thomas-Morgan, Darlithydd yn y Gyfraith, Ysgol y Gyfraith Bangor  
Joe Tomlinson, Darlithydd mewn Cyfraith Gyhoeddus, Coleg Brenhinoedd Llundain a Chyfarwyddwr Ymchwil Prosiect Cyfraith Gyhoeddus  
Lauren Cooper, myfyriwr PhD Prifysgol Caerdydd  
Dorian Brunt, Uwch Gyfreithiwr, Tîm Cyfansoddiad, Adran Gwasanaethau Cyfreithiol Llywodraeth Cymru  
Gwenith Price, Cyfarwyddwr Strategol, Comisiynydd y Gymraeg  
Rebecca Holian, Prifysgol Bangor  
Awen Fflur Edwards, Prifysgol Bangor