



Comisiwn y Gyfraith

Diwygio'r gyfraith

Law Commission

Reforming the law

Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru Crynodeb o'r Ddogfen Ymgynghori

COMISIWN Y GYFRAITH – SUT RYDYM YN YMGYNGHORI

Ynglŷn â'r Comisiwn: Comisiwn y Gyfraith yw'r corff statudol annibynnol a grëwyd gan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 i sicrhau bod y gyfraith yn parhau i gael ei hadolygu ac i argymhell diwygiadau pan fo angen.

Comisiynwyr y Gyfraith yw: Y Gwir Anrhydeddus Arglwydd Ustus Lloyd Jones (Cadeirydd), Stephen Lewis, Cwnsler y Frenhines yr Athro David Ormerod a Chwnsler y Frenhines Nicholas Paines. Elaine Lorimer yw'r Prif Weithredwr.

Pwnc y ddogfen ymgynghori hon: Ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.

Deunyddiau: Mae'r ddogfen ymgynghori hon ar gael ar ein gwefan yn Gymraeg ac yn Saesneg yn <http://www.lawcom.gov.uk>.

Cyfnod yr ymgynghoriad: 9 Gorffennaf 2015 i 9 Hydref 2015.

Sut i ymateb

Anfonwch eich ymatebion:

Trwy e-bost at: welsh.law@lawcommission.gsi.gov.uk neu

Trwy'r post: Sarah Young, Law Commission, 1st Floor, Tower, Post Point 1.54, 52 Queen Anne's Gate, London SW1H 9AG

Rhif ffôn: 020 3334 3953

Os byddwch yn anfon eich sylwadau yn y post, byddai'n ddefnyddiol pe byddech yn eu hanfon atom yn electronig hefyd, pan fo hynny'n bosibl.

Ar ôl yr ymgynghoriad: O ystyried yr ymatebion rydym yn eu derbyn, byddwn yn penderfynu ar ein hargymhellion terfynol ac yn eu cyflwyno i Lywodraeth Cymru.

Egwyddorion Ymgynghori: Mae Comisiwn y Gyfraith yn dilyn yr Egwyddorion Ymgynghori a nodir gan Swyddfa'r Cabinet, sy'n darparu canllawiau ynglŷn â math a graddfa ymgynghoriad, hyd ac amseriad y cyfnod ymgynghori, hygyrchedd a thryloywder. Mae'r egwyddorion ar gael ar wefan Swyddfa'r Cabinet yn <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>.

Gwybodaeth a ddarperir i'r Comisiwn: Gallem gyhoeddi neu ddatgelu gwybodaeth yr ydych yn ei darparu i ni mewn ymateb i'r ymgynghoriad hwn, gan gynnwys gwybodaeth bersonol. Er enghraifft, gallem gyhoeddi darn o'ch ymateb yng nghyhoeddiadau'r Comisiwn, neu gyhoeddi'r ymateb yn ei gyfanrwydd. Gallai hefyd fod yn ofynnol i ni ddatgelu'r wybodaeth, er enghraifft yn unol â Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000. Os ydych yn dymuno i'r wybodaeth yr ydych yn ei darparu gael ei thrin yn gyfrinachol cysylltwch â ni i ddechrau, ond ni allwn roi sicrwydd y gallwn ei chadw'n gyfrinachol dan bob math o amgylchiadau. Ni fydd ymwadiad awtomatig sy'n cael ei greu gan eich system technoleg gwybodaeth yn rhwymo'r Comisiwn.

Bydd y Comisiwn yn prosesu eich data personol yn unol â Deddf Diogelu Data 1998.

COMISIWN Y GYFRAITH
FFURF A HYGyrCHEDD Y GYFRAITH
SY’N GYMWYS YNG NGHYMRU

CRYNODEB O’R DDOGFEN YMGYNGHORI

CYNNWYS

| | Tudalen |
|---|----------------|
| RHAN 1: Y SEFYLLFA BRESENNOL | |
| Pennod 1: Cyflwyniad a’r Darlun Cyffredinol | 1 |
| Pennod 2: Hanes Cyfraith Cymru | 7 |
| Pennod 3: Y broses deddfwriaethol bresennol a Llywodraeth Cymru | 9 |
| Pennod 4: Drafftio a dehongli deddfwriaeth | 11 |
| Pennod 5: Cyflwr deddfwriaeth yng Nghymru: Astudiaethau achos | 14 |
| RHAN 2: DATBLYGU ATEBION | |
| Pennod 6: Cyhoeddi’r gyfraith: gwefannau, gwerslyfrau a ffynonellau eraill | 25 |
| Pennod 7: Cydgrynhoi | 29 |
| Pennod 8: Codeiddio | 32 |
| Pennod 9: Mecanweithiau rheoli yn y Llywodraeth a’r deddfwrfa | 37 |
| RHAN 3: YR IAITH GYMRAEG | |
| Pennod 10: Y Gymraeg fel iaith y gyfraith | 43 |
| Pennod 11: Terminoleg gyfreithiol a drafftio | 43 |
| Pennod 12: Dehongli deddfwriaeth ddwyieithog | 47 |

FFURF A HYGJRCHEDD Y GYFRAITH SY’N GYMWYS YNG NGHYMRU CRYNODEB O’R DDOGFEN YMGYNGHORI

RHAN 1: Y SEFYLLFA BRESENNOL

PENNOD 1: CYFLWYNIAD

- 1.1 Crynodeb yw hwn o ddogfen ymgynghori Comisiwn y Gyfraith ar ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy’n gymwys yng Nghymru. Mae’r crynodeb hwn yn rhoi disgrifiad byr o’r materion yr ydym yn eu hystyried yn y ddogfen ymgynghori ac yn nodi’r holl gwestiynau ymgynghori yr ydym yn eu gofyn. Mae’r ddogfen ymgynghori a’r crynodeb hwn ar gael yn Gymraeg ac yn Saesneg yn <http://www.lawcom.gov.uk/>.
- 1.2 Mae’r ddogfen ymgynghori a’r awgrymiadau a gyflwynir yma yn cyflwyno ein safbwyntiau rhagarweiniol ynglŷn â’r atebion i’r problemau a nodwyd. Rydym yn croesawu sylwadau ac adborth ynglŷn â rhinweddau’r atebion hynny yn ogystal â’u costau a’u manteision. Byddwn yn adolygu ein dealltwriaeth yn ofalus ac yn datblygu cynigion yn seiliedig ar yr ymatebion i’r ddogfen ymgynghori.

Cefndir

- 1.3 Yng Nghymru, fel yn Lloegr, mae’n dod yn gynyddol anodd gwybod beth yw’r gyfraith. Caiff deddfwriaeth ei diwygio a’i hail-ddiwygio gan Senedd y Deyrnas Unedig a Chynulliad Cenedlaethol Cymru. Gall fod yn anodd canfod datganiad o’r gyfraith sy’n gywir ac yn gyfredol wrth i ddeddfwriaeth newydd ddiwygio deddfwriaeth bresennol dro ar ôl tro, oni bai bod deddfwriaeth yn cael ei chydgrynhoi’n rheolaidd. Mae’r broses ddeddfwriaethol a’r modd y caiff deddfwriaeth ei drafftio yn cyfrannu at y broblem. Nid oes ychwaith ffynhonnell ddeddfwriaeth, ar gael yn rhad ac am ddim i’r cyhoedd, sy’n dangos y ddeddfwriaeth gyfredol, gan gynnwys yr holl ddiwygiadau a wnaed hyd yn hyn.
- 1.4 Mae’r diffyg hygyrchedd hwn yn golygu ei bod yn anodd i bobl ddeall effaith y gyfraith heb dreulio llawer o amser yn cynnal gwaith ymchwil arbenigol, a gall beri i bobl ddibynnu ar ffynonellau sy’n anghywir neu’n gamarweiniol. Mae’n anodd hefyd i’r bobl hynny sydd am ddiwygio’r gyfraith weld beth yw’r gyfraith gyfredol a phenderfynu pa newidiadau y mae angen eu gwneud.
- 1.5 Mae Llywodraeth Cymru a’r farnwriaeth wedi bod yn ymwybodol o’r anawsterau yn y maes hwn ers peth amser. Mae’r Arglwydd Brif Ustus, ymhlith eraill, wedi sôn am yr angen i fanteisio ar y cyfle i sefydlu strwythurau ac arferion i wella’r sefyllfa tra bo’r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yn dal yn ifanc.¹
- 1.6 Cynigiwyd y prosiect hwn gan Lywodraeth Cymru, yn benodol gan Swyddfa’r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, a chan Bwyllgor Ymgynghorol Cymru Comisiwn y Gyfraith yn rhan o’n Deuddegfed Rhaglen Diwygio’r Gyfraith. Mae’n un o ddau

¹ Gweler y Gwir Anrh Arglwydd Thomas o Gwmgŷedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, “The Role of the Judiciary in a Rapidly Changing Wales”, *Cynhadledd Cymru’r Gyfraith* (Caerdydd 11 Hydref 2013).

brosiect sy'n ymwneud â Chymru yn unig. Mae'r llall yn ystyried cyfraith cynllunio yng Nghymru.

Cwmpas y prosiect

- 1.7 Cylch gorchwyl y prosiect hwn, fel y cytunwyd arno rhwng Comisiwn y Gyfraith a Llywodraeth Cymru yw

[t]o consider the current arrangements for the form, accessibility and presentation of the law applicable in Wales, and make recommendations to secure improvements of those aspects of both the existing law and future legislation.

- 1.8 Mae'r prosiect hwn yn ymwneud â mynediad at gyfiawnder, ond mae'n canolbwyntio ar agweddau penodol ar y pwnc pwysig hwnnw. Mae'r Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr wedi dweud:

When there is a discussion of access to justice, it is generally a discussion about the availability of legal advice and representation (at a cost that is either covered by state funding or reasonable charges by lawyers) or the location of courts at a convenient point for the delivery of local justice. These are two vital considerations, but I do not think we should lose sight of two others, one of general application and one of particular application in Wales.

The first is good, well-drafted law ...There cannot be access to justice, unless the laws that govern us are first written in language that is intelligible and second organised in a way such as the laws on a particular subject can be found in one place and in an organised manner ...

... The second vital consideration – one particular to Wales – is language and bilingualism. As legislation has to be bilingual, it is important that bilingualism enhances access to justice by drafting that produces texts that read fluently in each language and are not merely a translation from one to the other.²

- 1.9 Rydym yn ymwybodol o'r ymchwiliad a gynhelir gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad. Mae peth gorgyffwrdd rhwng y cwestiynau ger bron yr ymchwiliad a'r prosiect hwn. Mae Comisiwn y Gyfraith wedi rhoi tystiolaeth ysgrifenedig a llafar i'r ymchwiliad a byddwn yn ystyried yr adroddiad sydd i'w gyhoeddi yn yr hydref.³

² Y Gwir Anrh Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, "The Role of the Judiciary in a Rapidly Changing Wales", *Cynhadledd Cymru'r Gyfraith* (Caerdydd 11 Hydref 2013).

³ Ceir gwybodaeth ynglŷn â'r *Ymchwiliad i Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad*, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn: <http://www.senedd.cynulliad.cymru/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=9054>

Y broses ymgynghori a'r adroddiad

- 1.10 Byddwn yn ymgynghori mor eang ag y gallwn o 9 Gorffennaf tan 9 Hydref 2015. Yn ystod yr amser hwn, byddwn yn cyfarfod â rhanddeiliaid i drafod y materion a byddwn yn derbyn ymatebion ffurfiol i'r ymgynghoriad. Byddwn wedyn yn ystyried yr ymatebion i'r ymgynghoriad, yn gwneud unrhyw waith ymchwil arall sy'n angenrheidiol ac yn drafftio argymhellion terfynol i'w cyflwyno i Lywodraeth Cymru. Rydym yn gobeithio gwneud hynny mewn pryd i'n hargymhellion gael eu hystyried cyn etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol ym mis Mai 2016.

Y problemau

- 1.11 I grynhoi, dyma'r problemau:
- (1) mae deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn swmpus a chânt eu diwygio'n aml;
 - (2) methiant i gydgrynhoi neu godeiddio'r ddeddfwriaeth;
 - (3) gweithdrefnau Seneddol a gweithdrefnau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, pwysau ar yr amser sydd ar gael i graffu ar ddeddfwriaeth a phwysau ar adnoddau'r Cwnsleriaid Seneddol a Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol;
 - (4) dyhead dealladwy Llywodraeth Cymru ac Aelodau'r Cynulliad i ganolbwyntio ar feysydd o'r gyfraith lle y mae polisi yn sbarduno diwygiadau ac o ganlyniad nid oes llawer o amser i gydgrynhoi;
 - (5) y ffaith nad oes un corff â'r cyfrifoldeb am oruchwylio cyflwr y gyfraith yn gyffredinol ac ystyried effaith diwygiadau i feysydd unigol o'r gyfraith ar y gyfraith yn ei chyfanrwydd; mae cwnsleriaid deddfwriaethol yn gwneud hyn i raddau, ond gyda phwerau cyfyngedig;
 - (6) drafftio arferion, y dull a'r iaith a ddefnyddir mewn deddfwriaeth;
 - (7) y dull o gyflwyno'r ddeddfwriaeth a'i diweddarau ar ôl gwneud diwygiadau, ar bapur, ac, yn gynyddol mewn cronfeydd data ar-lein a'r ffaith nad oes ffynonellau ar gael lle y mae deddfwriaeth gyfredol ar gael yn rhad ac am ddim i'r cyhoedd;
 - (8) y ffaith i ddatganoli ddatblygu bob yn dipyn yng Nghymru sydd wedi dwysáu'r anawsterau hyn; a'r
 - (9) ffaith bod angen drafftio'r gyfraith yng Nghymru, a sicrhau ei bod ar gael, yn Gymraeg ac yn Saesneg, a bod rhaid i'r ddwy fersiwn fod mor awdurdodol â'i gilydd.
- 1.12 Un problem sy'n benodol i Gymru yw bod swyddogaethau dan lawer iawn o statudau wedi eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru, ond nid yw hyn yn amlwg ar wyneb y statudau dan sylw. Mae'r enghraifft isod yn dangos hyn a phroblemau eraill.

- 1.13 Ceir mwy o gymhlethdod o ganlyniad i'r ffaith bod y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru yn gyflym fynd yn fwy a mwy gwahanol i'r gyfraith sy'n gymwys yn Lloegr. Mae hyn yn ganlyniad anorfod i ddatganoli. Mae'r gyfraith yng Nghymru sy'n gymwys i ofal cymdeithasol, iechyd a digartrefedd, cyfraith teulu a chyfraith addysg bellach yn sylweddol wahanol i'r hyn sy'n gymwys yn Lloegr. Rydym yn rhoi mwy o ystyriaeth i rai o'r meysydd hyn o'r gyfraith isod.
- 1.14 Mae'r enghraifft ganlynol yn dangos rhai o'r problemau a nodir uchod.

Enghraifft

Deddf Bywyd Gwyllt a Cefn Gwlad 1982, adran 45.

Mae hyn yn ymwneud â Chadwraeth Natur, Cefn Gwlad a Pharciau Cenedlaethol.⁴ Mae'r "Amgylchedd" yn bwnc datganoledig o dan Atodlen 7 i Ddeddf 2006 ac felly'n rhan o gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Mae Adran 45 yn nodi:

Natural England (as well as **the Secretary of State**) shall have power to make an order amending an order made under section 5 of the 1959 Act designating a National Park, and –

(a) Section 7(5) and (6) of that Act (consultation and publicity in connection with orders under section 5 or 7) shall apply to an order under this section as they apply to an order under section 7(4) of that Act with the substitution for the reference in section 7(5) to the **Secretary of State** of a reference to **Natural England**... (ychwanegwyd y pwyslais).

Dylai'r adran, fel y mae'n gymwys i Gymru, fod fel a ganlyn:

The Natural Resources Body for Wales (as well as **the Welsh Ministers**) shall have power to make an order amending an order made under section 5 of the 1959 Act designating a National Park, and –

(a) Section 7(5) and (6) of that Act (consultation and publicity in connection with orders under section 5 or 7) shall apply to an order under this section as they apply to an order under section 7(4) of that Act with the substitution for the reference in section 7(5) to the **Welsh Ministers** of a reference to **the Natural Resources Body for Wales**... (ychwanegwyd y pwyslais).

Byddai'n rhaid i ddarllenydd sy'n dymuno nodi'r gyfraith berthnasol fel y mae'n gymwys i Gymru gymryd y camau a ganlyn:

- (1) Penderfynu a yw'r adran yn gymwys i Gymru. Gallai'r darllenydd gasglu bod y Ddeddf yn ymwneud â Chymru oherwydd ei bod wedi ei chynnwys mewn statud ar gyfer Cymru a Lloegr a bod nifer o gyfeiriadau penodol at Gymru ynddi. Nid oes darpariaeth eglur sy'n diffinio'r modd y mae'r

⁴ Awgrymwyd yr enghraifft hon inni gan Keith Bush CF.

Ddeddf yn *gymwys* i Gymru.

- (2) Canfod adran 41A, nad oes cyfeiriad ati yn adran 45, ac sy'n nodi:

In relation to land in Wales, section 42 to 45 (which relate to Natural Parks) have effect as if references to Natural England were references to the Natural Resources Body for Wales⁵

- (3) Canfod bod swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol o dan adran 45 wedi eu trosglwyddo i Gynulliad Cenedlaethol Cymru trwy Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999.
- (4) Canfod bod paragraff 30 o Atodlen 11 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn trosglwyddo'r holl swyddogaethau gweithredol, gan gynnwys y rhai o ran adran 45, oddi wrth y Cynulliad i Weinidogion Cymru.

Yr angen i gydgrynhoi

- 1.15 Mae galw eang i'r ddeddfwriaeth gael ei chydgrynhoi mewn llai o ddarnau o ddeddfwriaeth gyfredol, wedi eu mynegi mewn iaith gyfoes, a'i gosod mewn arddull sy'n hawdd i ddarllenwyr ei defnyddio.
- 1.16 Mae cydgrynhoi yn broses gymhleth sy'n cymryd llawer o amser a byddai angen sgiliau drafftio arbenigol ac amser y Cynulliad. Yn San Steffan a hefyd yn Holyrood ceir gweithdrefnau arbennig sydd wedi eu cynllunio i gyflymu hynt Biliau technegol. Rydym yn trafod y gweithdrefnau hyn isod, yn ogystal â'r opsiynau ar gyfer cydgrynhoi neu hyd yn oed godeiddio'r ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru.

Sicrhau bod y gyfraith ar gael

- 1.17 Rydym yn trafod yr angen am ffynhonnell gyfredol rad ac am ddim ar-lein ar gyfer deddfwriaeth yng Nghymru, ac yn ystyried sut y gallai deunyddiau eraill, fel gwerslyfrau a chanllawiau, wella dealltwriaeth o'r gyfraith yng Nghymru.

Yr iaith Gymraeg

- 1.18 Rydym yn archwilio'r Gymraeg fel iaith y gyfraith. Rydym yn ystyried terminoleg gyfreithiol Gymraeg, ffurf deddfwriaeth ddwyieithog a drafftio dwyieithog, gan ddefnyddio profiadau mewn awdurdodaethau eraill, ac yn ystyried pa ddulliau o ddrafftio dwyieithog allai weithio orau i Gymru. Rydym wedyn yn ystyried sut y dehonglir deddfwriaeth ddwyieithog, gan ddefnyddio profiadau ym maes dehongli dwyieithog mewn awdurdodaethau megis Canada a Hong Kong.

Cost hygyrchedd

- 1.19 Mae ein hymchwil a'n cyfarfodydd cyn yr ymgynghoriad â rhanddeiliaid yng Nghymru yn awgrymu bod gwir alw am wneud y gyfraith yng Nghymru'n fwy hygyrch.

⁵ Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981, a 41A. Mae'n werth nodi hefyd nad yw adran 41A, fel y caiff ei dangos ar [Legislation.gov.uk](http://legislation.gov.uk), wedi'i diweddarau a'i bod yn cyfeirio at Gyngor Cefn Gwlad Cymru a ddisodlwyd gan y Corff Adnoddau Naturiol ar gyfer Cymru.

- 1.20 Fodd bynnag, er mwyn i Lywodraeth Cymru allu dyfarnu ar sail rhesymeg a oes cyfiawnhad dros wario arian cyhoeddus yn cydgrynhoi, codeiddio neu wneud gwaith arall i wneud y gyfraith yn fwy hygyrch, bydd angen i'r Llywodraeth wybod beth fydd effaith economaidd debygol y newidiadau hynny.
- 1.21 Bydd ein hadroddiad terfynol yn rhoi argymhellion ar gyfer diwygio a chyhoeddir asesiad effaith hefyd.⁶ Mae asesiadau effaith yn rhoi pwyslais cryf ar werthuso costau a manteision yn nhermau ariannol. Fodd bynnag, mae agweddau pwysig ar y gyfraith bresennol, a'r cynigion ar gyfer diwygio, na ellir pennu eu gwerth ariannol yn synhwyrol. Mae'r rhain yn cynnwys effeithiau ar degwch, hyder y cyhoedd, a'r buddion a allai ddod o ganlyniad i beidio â brwydro yn erbyn diffyg hygyrchedd.
- 1.22 Er enghraifft, mae galw sylweddol i gydgrynhoi deddfwriaeth. Pe byddai Llywodraeth Cymru'n cyllido ymarfer i gydgrynhoi maes o'r gyfraith, byddai prosiect o'r fath yn cynnwys costau megis:
- (1) amser cwnsleriaid deddfwriaethol i ymchwilio'r broses o gydgrynhoi deddfwriaeth a drafftio; hwn fyddai'r maes gwariant mwyaf;
 - (2) amser cyfreithwyr y Llywodraeth a swyddogion eraill i gategoreiddio'r ddeddfwriaeth a chynorthwyo cwnsleriaid deddfwriaethol;
 - (3) amser Seneddol a gymerir i ystyried y ddeddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi;
 - (4) amser swyddogion y Llywodraeth i baratoi canllawiau a hysbysu'r diwydiannau perthnasol a'r cyhoedd am y ddeddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi a'i heffaith (hyd yn oed os mai'r effaith fyddai peidio â newid y gyfraith); a'r
 - (5) amser yn y diwydiannau perthnasol i ddeall a chymhwyso unrhyw newidiadau yn y ddeddfwriaeth (hyd yn oed os nad oes newidiadau o sylwedd i'r gyfraith); gallai fod angen newid ffurflenni, hysbysiadau neu ganllawiau er mwyn cyfeirio at y ddeddfwriaeth newydd, a gallai fod angen cynnal hyfforddiant.
- 1.23 Gallai prosiect cydgrynhoi gymryd sawl blwyddyn i'w gwblhau, felly byddai'r costau'n cael eu gwasgaru dros amser hir ac ni fyddai unrhyw fanteision yn dechrau cronni am sawl blwyddyn.
- 1.24 Gallai'r manteision gynnwys:
- (1) Lleihad yn yr amser y mae'n ei gymryd i aelodau o'r cyhoedd, cyfreithwyr y Llywodraeth, Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad Cenedlaethol, cyfreithwyr mewn practisau preifat, cynghorwyr a gweithwyr proffesiynol eraill chwilio am ddeddfwriaeth berthnasol.
 - (2) Lleihad yn y camgymeriadau a achosir oherwydd nad yw'r ddeddfwriaeth gywir gyfredol ar gael i aelodau o'r cyhoedd;

⁶ Mae Llywodraeth Cymru'n cyhoeddi asesiadau effaith rheoleiddiol ar gyfer yr holl ddeddfwriaeth sylfaenol a'r rhan fwyaf o is-ddeddfwriaeth.

- (3) Lleihad mewn costau llys gan fod llai o amser yn cael ei dreulio mewn llysoedd pan fo camgymeriadau wedi eu gwneud oherwydd nad yw'r ddeddfwriaeth ar gael, neu fod angen llai o amser i gyfreithwyr a barnwyr ddod o hyd i'r gyfraith gywir a hyd yn oed, o bosibl, angen llai o amser yn yr uchel lys pan fo llysoedd wedi gwneud camgymeriadau o ganlyniad i ddeddfwriaeth anhygyrch.
- 1.25 Byddai'n rhaid cymharu'r costau ag unrhyw opsiynau eraill hefyd. Fel a drafodir ym mhennod 7, gellid cydgrynhoi mewn sawl gwahanol ffordd a byddai angen cymharu costau a manteision pob gweithdrefn.
- 1.26 Hefyd, byddwn yn gwneud gwaith ymchwil ar rai astudiaethau achos, gan ddarparu dadansoddiad manwl o gostau gweithredu cynnig penodol a chofnodi, mewn cymaint o fanylder â phosibl, yr arian y gellid ei arbed a manteision eraill nad ydynt yn rhai ariannol. Er enghraifft, gallai cwmni cyfreithwyr gofnodi faint o amser y mae'n ei gymryd i chwilio am y gyfraith mewn maes lle nad yw wedi'i chydgrynhoi, a gallai gymharu hynny â maes lle mae'r ddeddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi. Gallai cyfreithwyr y Llywodraeth gymharu'r oriau a dreuliwyd yn paratoi Bil mewn maes lle y mae deddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi, a'r amser a dreuliwyd yn paratoi Bil o faint tebyg mewn maes lle nad yw'r ddeddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi.
- 1.27 Rydym yn gofyn i ymgynghoreion gadw mewn cof y cwestiwn ynglŷn â chostau a manteision, wrth ddarllen y crynodeb hwn a'r ddogfen ymgynghori gyflawn.

Cwestiwn ymgynghori 1-1: Gofynnwn i ymgynghoreion ddarparu gwybodaeth ac enghreifftiau o gostau a manteision y cynigion yr ydym yn eu nodi yn y ddogfen ymgynghori hon.

PENNOD 2: HANES CYFRAITH CYMRU

Camau datganoli

- 2.1 Bu newidiadau mawr o ran llywodraeth Cymru a'i statws cyfansoddiadol yn ystod y ddau ddegawd diwethaf.⁷ Yn y bennod hon, rydym yn rhoi hanes cyfraith Cymru'n gryno, ac yn disgrifio datblygiad cynyddol y broses ddatganoli yng Nghymru.
- 2.2 Sefydlwyd Cynulliad Cenedlaethol Cymru ('y Cynulliad Cenedlaethol') gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. Trosglwyddwyd i'r Cynulliad newydd bwerau gweithredol, gan gynnwys pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth drwy offeryn statudol mewn deunaw "maes" diffiniedig, ond ni chafodd unrhyw bwerau i wneud deddfwriaeth sylfaenol.⁸ Ers hynny mae dwy system arall o ddatganoli dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 wedi dilyn yn gyflym ar ôl ei gilydd.
- 2.3 Roedd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn rhannu'r weithrediaeth a'r

⁷ Gweler, yn gyffredinol, T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012) pennod 10; Supperstone, Goudie a Walker, *Judicial Review* (5ed argraffiad 2014) 21.17.1 i 21.18.2.

⁸ Deddf Llywodraeth Cymru 1998, atodlen 2.

ddeddfwrfa'n ffurfiol ac yn creu Gweinidogion Cymru.⁹ Trosglwyddwyd llawer o bwerau gweithredol a dyletswyddau'r Cynulliad, gan gynnwys pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth, i Weinidogion Cymru. Rhoddwyd pŵer i'r Cynulliad ddeddfwriaeth sylfaenol am y tro cyntaf ar ffurf Mesurau Cynulliad. Mae gan Fesurau Cynulliad yr un effaith â Deddfau Cynulliad. Gellid gwneud Mesurau Cynulliad ar ôl rhoi cymhwysedd deddfwriaethol yn y maes penodol hwnnw, drwy ddeddfiad Senedd San Steffan neu Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor a elwir yn orchymyn cymhwysedd deddfwriaethol.¹⁰ Rhwng 2008 a 2011, pasiodd y Cynulliad Cenedlaethol ryw 22 o Fesurau.¹¹

- 2.4 Yn 2011, yn dilyn refferendwm, daeth setliad datganoli newydd i rym, o dan Ran 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.¹² Mae Rhan 4 yn rhoi llawer iawn mwy o bwerau deddfwriaethol i'r Cynulliad.
- 2.5 Mae'r sefyllfa yn parhau i newid. Rhoddodd Deddf Llywodraeth Cymru 2014 bwerau i'r Cynulliad Cenedlaethol godi trethi.¹³ Ailenwyd "Llywodraeth Cynulliad Cymru" yn "Llywodraeth Cymru" yn ffurfiol hefyd.¹⁴ Yn y papur gorchymyn *Pwerau at bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru* cynigir mwy o ddatganoli.¹⁵
- 2.6 Mae pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yn ddarostyngedig i sofraniaeth bennaf Senedd y Deyrnas Unedig. Mae Cymru'n parhau i fod yn rhan o'r awdurdodaeth unigol Cymru a Lloegr. O ganlyniad, mae deddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol yn rhan o gyfraith Cymru a Lloegr ac mae'n ymestyn trwy'r awdurdodaeth gyfan, er nad yw ond yn gymwys i Gymru.¹⁶ Nid yw'r ddeddfwriaeth bresennol na'r cynigion yn *Pwerau at bwrpas* yn newid strwythur yr awdurdodaeth.
- 2.7 Mae Cymru'n rhannu system o lysoedd a thribiwnlysoedd â Lloegr, a gweinyddir y rhain gan Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi, sy'n rhan o'r Weinyddiaeth Gyfiawnder. Mae gan Gymru sawl tribiwnlys bellach hefyd, â chyfrifoldebau sydd o fewn cwrpas y meysydd datganoledig.¹⁷
- 2.8 Mae'r Cynulliad Cenedlaethol a Gweinidogion Cymru eisoes wedi creu corff sylweddol o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, sy'n golygu bod y gyfraith sy'n gymwys yn Lloegr a'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru wedi ymrannu mewn sawl maes pwysig. Gwnaed newidiadau sylweddol eisoes mewn

⁹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 48.

¹⁰ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 94 ac atodlen 5.

¹¹ Mae rhestr gyfan o Fesurau a basiwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol ar gael yn <http://www.legislation.gov.uk/cy>.

¹² Y Comisiwn Etholiadol, Report on the referendum on the law-making powers of the National Assembly for Wales (Mehefin 2011).

¹³ Deddf Cymru 2014, Rhan 2.

¹⁴ Deddf Cymru 2014, a 4.

¹⁵ (2015) Cm 9020, a elwir yn 'Cytundeb Dydd Gŵyl Dewi'.

¹⁶ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 108(6)(b).

¹⁷ Mae'r tribiwnlysoedd datganoledig yn cynnwys Tribiwnlys Adolygu Iechyd Meddwl Cymru, y Tribiwnlys Eiddo Preswyl, Tribiwnlys Anghenion Addysgol Arbennig Cymru a Tribiwnlys y Gymraeg.

meysydd megis addysg, cynllunio a gwasanaethau cymdeithasol, tai a llywodraeth leol a bydd newidiadau'n cael eu gwneud mewn meysydd eraill.¹⁸

- 2.9 O ganlyniad i'r newidiadau hyn, mae Cymru yn datblygu ei phersonoliaeth gyfreithiol ei hun. Mae wedi dod yn ystyrion sôn am gyfraith Cymru fel system fyw o gyfraith am y tro cyntaf ers y Deddfau Uno yng nghanol yr unfed ganrif ar bymtheg.¹⁹

PENNOD 3: Y BROSES DDEDDFWRIAETHOL BRESENNOL A LLYWODRAETH CYMRU

- 3.1 Yn y bennod hon, rydym yn edrych ar strwythur a gweithrediad Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y dull o benodi Aelodau'r Cynulliad a'r broses ar gyfer pasio deddfwriaeth yng Nghymru

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

- 3.2 O dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, rhoddwyd y cymhwysedd i'r Cynulliad wneud deddfwriaeth sylfaenol, a gwahanwyd ei ganghennau gweithredol a deddfwriaethol oddi wrth ei gilydd yn ffurfiol. Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn parhau i fod yn ddeddfwrfa un siambr, ag iddo un siambr heb dŷ uwch. Mae i'r Cynulliad 60 o Aelodau sy'n cael eu hethol trwy'r system aelodau ychwanegol. Mae hyn yn ei gwneud yn fwy tebygol na fydd un blaid wleidyddol â mwyafrif cyffredinol yn y Cynulliad Cenedlaethol.

- 3.3 Mae gan bwyllgorau swyddogaeth bwysig wrth gynnal busnes y Cynulliad Cenedlaethol ac, yn benodol, wrth graffu ar ddeddfwriaeth sylfaenol. Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol sy'n craffu ar is-ddeddfwriaeth. Mae'r Llywydd yn cyflawni swyddogaethau tebyg i Lefarydd Tŷ'r Cyffredin. Caiff y Cynulliad Cenedlaethol ei staffio gan Gomisiwn y Cynulliad.

Llywodraeth Cymru

- 3.4 Mae Llywodraeth Cymru yn cynnwys y Prif Weinidog, Gweinidogion eraill Cymru a'r Cwnsler Cyffredinol. Mae'r Cwnsler Cyffredinol yn aelod o'r Cabinet, ond nid yw'n Weinidog ac ef yw swyddog y gyfraith ar gyfer Llywodraeth Cymru. Rhaid i'r Cwnsler Cyffredinol, y Prif Weinidog a'r Gweinidog sydd â'r portffolio perthnasol gymeradwyo'r holl ddeddfwriaeth ddrafft cyn ei chyflwyno yn y Cynulliad Cenedlaethol.

Y broses ddeddfu

- 3.5 Cyn i Fil Cynulliad ddod yn Ddeddf Cynulliad mae'n rhaid iddo basio trwy bedwar cyfnod o graffu: ystyriaeth o'r egwyddorion cyffredinol gan y Cynulliad neu bwyllgor cyfrifol; ystyriaeth fanwl mewn pwyllgor o'r Bil a gwelliannau a gyflwynir; ystyriaeth o'r Bil gan y Cynulliad cyfan, ynghyd â'r gwelliannau, a chyflwyno

¹⁸ Ar adeg ysgrifennu'r ddogfen hon, mae ryw 17 o Ddeddfau wedi eu pasio gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Trafodir enghreifftiau ym mhennod 4 isod.

adroddiad; ac yn olaf cynnig bod y Bil yn cael ei basio. Ceir ymestyn y trydydd cyfnod a cheir ychwanegu cyfnod adroddiad arall.²⁰

- 3.6 Cyhoeddodd Comisiwn y Cynulliad adroddiad yn 2015, o'r enw *Dyfodol y Cynulliad: Sicrhau Capasiti i Gyflawni ar gyfer Cymru*. Mae'r adroddiad yn ystyried yr heriau i'r Cynulliad Cenedlaethol o ran craffu'n effeithiol yn y dyfodol.

Mae maint a chymhlethdod y gwaith o graffu ar ddeddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad yn cynyddu'n sylweddol ac yn gyflym. Bydd yn cyrraedd ei lefel uchaf erioed rhwng nawr a diwedd y Pedwerydd Cynulliad, a disgwylwn iddo aros ar y lefel honno yn y Pumed Cynulliad...Gellir priodoli maint y ddeddfwriaeth sy'n wynebu'r Cynulliad i'r ffaith y ceir mwy o Filiau, Biliau hirach a mwy cymhleth a'r ffaith y caiff yr holl weithdrefn ddeddfwriaethol ei chynnal yn ddwyieithog, er enghraifft. Mae sylfaen cymhwysedd y Cynulliad yn fwy hefyd ac felly mae cwmpas y ddeddfwriaeth yn ehangach.²¹

Cwestiwn Ymgynghori 3-1: Rydym yn croesawu sylwadau ymgynghoreion ar y prosesau deddfwriaethol presennol.

Gweithdrefnau arbennig ar gyfer Biliau diwygio'r gyfraith

- 3.7 Yn Senedd y Deyrnas Unedig yn ogystal â Senedd yr Alban, mae gweithdrefnau arbennig yn bodoli ar gyfer Biliau nad ydynt yn ddadleuol yn wleidyddol.²² Mae gweithdrefnau ar gael yn San Steffan ar gyfer:

- (1) Biliau Comisiwn y Gyfraith, sy'n gweithredu diwygiadau o sylwedd ond nad ydynt yn ddadleuol; a
- (2) Biliau diddymu cyfraith statudol a baratoir o ganlyniad i adroddiad gan Gomisiwn y Gyfraith a Chomisiwn Cyfraith yr Alban, i ddiddymu deddfiadau nad ydynt o ddefnydd ymarferol mwyach.

- 3.8 Nid oes gweithdrefnau o'r fath yn bodoli yn y Cynulliad Cenedlaethol. Rydym yn sôn am gydrynhoi ym mhennod 7, ond yma rydym yn gofyn a ddylid creu gweithdrefnau ar gyfer y mathau eraill hyn o Filiau technegol.

Cwestiwn ymgynghori 3-2: A yw ymgynghoreion o'r farn y dylai gweithdrefnau arbennig ar gyfer Biliau annadleuol Comisiwn y Gyfraith fodoli yn y Cynulliad Cenedlaethol?

¹⁹ T H Jones, "Wales as a jurisdiction" [2004] *Public Law* 80. Gweler Winston Roddick, "Law-making and devolution: the Welsh experience" [2003]; a Syr David Lloyd Jones, "The Machinery of Justice in a Changing Wales" (2010) 14 *Trafodion Anrhydeddus Gymdeithas y Cymmrodorion* (Cyfres Newydd) 123.

²⁰ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Mawrth 2015) a Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 111.

²¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Cynulliad, *Dyfodol y Cynulliad: sicrhau Capasiti i Gyflawni ar gyfer Cymru* (2015).

²² D Greenberg, *Craies on Legislation* (9fed argraffiad 2010) para 5.3.2.

PENNOD 4: DRAFFTIO A DEHONGLI DEDDFWRIAETH

Cyflwyniad

- 4.1 Dylai deddfwriaeth gyfleu'r ystyr a fwriedir i'w darllenwyr, ni waeth a ydynt wedi derbyn hyfforddiant cyfreithiol ai peidio. Mae'r ffordd y caiff deddfwriaeth ei hysgrifennu, neu ei drafftio, yn hanfodol i'w hygyrchedd. Gall drafftio gwael gyfrannu at wneud deddfwriaeth yn gymhleth. Gall drafftio da gynorthwyo i'w gwneud yn eglur a hygyrch.

Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol

- 4.2 Cyfrifoldeb y Cwnsler Cyffredinol yw ansawdd Biliau. Caiff deddfwriaeth ei drafftio gan ddrafftwyr proffesiynol yn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Swyddfa'r Cwnsleriaid Cyffredinol sy'n drafftio holl Filiau'r Cynulliad a hyrwyddir gan y Llywodraeth a'r holl welliannau gan y Llywodraeth gan gynnwys gwelliannau i Filiau na chânt eu hyrwyddo gan y Llywodraeth. Caiff is-ddeddfwriaeth ei drafftio gan gyfreithwyr yng Ngwasanaeth Cyfreithiol Llywodraeth Cymru fel arfer, nid gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, ond bydd drafftwyr Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn ei gwirio cyn ei chyflwyno ger bron y Cynulliad Cenedlaethol a cyn i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol graffu arni.
- 4.3 Swyddogaeth y drafftiwr yw cynhyrchu deddfwriaeth sydd mor glir, effeithiol a darllenadwy â phosibl, ond mae'n cwmpasu mwy na drafftio deddfwriaeth yn unig. Eu swyddogaeth yw sicrhau bod cynigion polisi yn destun

[a] rigorous intellectual and legal analysis, and to clarify and express legislative propositions. The drafting stage is often the first at which the policy as a whole is subjected to meticulous scrutiny.²³

- 4.4 Mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol (swyddfa ddrafftio San Steffan) yn esbonio yn ei ganllawiau:

The need to preserve a stable and constitutional relationship between Parliament and the courts means that Counsel will always have an eye on a Bill's long-term consequences for the health of the statute book, and the appropriate distinction between the legislative function of Parliament and the interpretative role of the courts. It is a responsibility of Counsel to protect the integrity of the legislative process, so that the judiciary's settled understanding of the process and this distinction are not disturbed.²⁴

Drafftio deddfwriaeth dda yng Nghymru

- 4.5 Cyhoeddodd Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol y ddogfen *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* yn 2012, yn rhagnodi'r arferion drafftio gorau gyda'r nod o fod yn eglur. Mae'r Canllawiau yn argymhell defnyddio iaith glir, gan gynnwys

²³ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol *Research and Analysis: When Laws Become Too Complex* (Rhagfyr 2011) tud 15. Cyhoeddwyd yr adroddiad yn rhan o'r Good Law Project.

²⁴ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *Working with Parliamentary Counsel* (2011) tud 12.

geiriau eglur a brawddegau clir. Maent hefyd yn edrych ar strwythur a threfniadaeth deddfwriaeth a sut i ddrafftio deddfwriaeth sy'n diwygio ac yn diddymu. Os oes modd, dylid cydgrynhoi deddfwriaeth wrth ei diwygio, ond nid yw hyn yn bosibl bob amser. Pan nad yw deddfwriaeth yn cael ei chydgrynhoni, bydd drafftwy'r yn ceisio mynegi'r newidiadau mor glir â phosibl.

- 4.6 Gall diwygiadau fod yn rhai i'r testun neu'n ddiwygiadau a wneir heblaw trwy ddiwygio'r testun. Diwygiad i'r testun yw un sy'n newid geiriad y ddeddfwriaeth gynharach drwy fewnosod, disodli neu hepgor testun, er mwyn i fersiwn gyfredol y ddeddfwriaeth gynnwys newidiadau ar wyneb y statud.²⁵ Mae addasiad heblaw trwy ddiwygio'r testun yn newid effaith y ddeddfwriaeth heb newid ei geiriad.²⁶ Gall fod yn fwy cyfleus mynegi diwygiadau o'r fath mewn termau syml, a gellir eu defnyddio pan fyddai'n anodd, ar adeg y gwaith drafftio, nodi'r holl ddarnau o ddeddfwriaeth yr effeithir arnynt.

Cwestiwn ymgynghori 4-1: A yw'r ymgynghoreion o'r farn bod yr arfer presennol yn sicrhau'r cydbwysedd cywir rhwng symlrwydd a manwlgywirdeb mewn deddfwriaeth sy'n cael ei phasio gan y Cynulliad Cenedlaethol?

Cwestiwn ymgynghori 4-2: A fyddai gwerth mewn cyhoeddi Canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ar Ddrafftio Deddfwriaethol?

Cwestiwn ymgynghori 4-3: A yw ymgynghoreion yn cael trafferth darllen deddfwriaeth sydd wedi ei diwygio ar hyn o bryd?

Atodlenni Keeling

- 4.7 Un modd o ddangos yn eglur sut mae deddfwriaeth wedi ei diwygio, yw cynhyrchu atodlen sy'n dangos y ddeddfwriaeth fel y mae ac fel ag yr oedd, gan argraffu'r geiriau a fydd yn cael eu diddymu â llinell trwyddynt ac amlygu geiriau a ychwanegir. Gelwir hon yn Atodlen Keeling, ar ôl yr Aelod Seneddol a'i cynigiodd. Gall Atodlen Keeling fod yn atodiad i'r Ddeddf derfynol, ac felly'n rhan o'r ddeddfwriaeth ei hun, neu gellid ei chynhyrchu ar wahân.

Cwestiwn ymgynghori 4-4: A ddylid paratoi atodlenni Keeling ochr yn ochr â Biliau pan fo'r Bil yn diwygio darnau eraill o ddeddfwriaeth, ac a ddylid eu cyhoeddi ochr yn ochr â'r Bil yn y nodiadau esboniadol?

Cwestiwn ymgynghori 4-5: A ddylai atodlenni Keeling fod yn atodlenni ffurfiol i Fil diwygio gan ddod yn gyfraith pan ddeddfir y Bil?

Cwestiwn ymgynghori 4-6: Pa nodweddion y byddai ymgynghoreion yn hoffi eu gweld mewn Atodlenni Keeling, neu ddogfennau eraill sy'n dangos diwygiadau, er mwyn gwneud y newidiadau mor eglur â phosibl?

²⁵ Gweler, er enghraifft, Mesur Addysg (Cymru) 2009, atod 1, para 2 sy'n diwygio Deddf Addysg 1996 a 326(4).

²⁶ Gweler, er enghraifft, Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981 a 41A ac a 45, Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 a Deddf Llywodraeth Cymru 2006 atodlen 11.

Adrannau trosolwg

- 4.8 Mae Deddfau Cymru yn cynnwys adran drosolwg ar ddechrau'r Ddeddf ac yn aml bydd trosolwg ar ddechrau pob Rhan, sy'n crynhoi'r hyn y mae'r ddeddfwriaeth yn ymdrin ag ef. Bwriad y trosolwg yw cyfeirio'r darllenwr. Nid ydynt yn rhan o'r gyfraith ac ni fwriedir iddynt gael eu defnyddio i ddehongli'r gyfraith.²⁷

Cwestiwn ymgynghori 4-7: A yw ymgynghoreion o'r farn bod adrannau trosolwg yn ddefnyddiol er mwyn deall deddfwriaeth neu ddod o hyd i'w ffordd drwyddi?

Cwestiwn ymgynghori 4-8: A oes gan ymgynghoreion unrhyw bryderon ynglŷn â'r posibilrwydd o ddefnyddio adrannau trosolwg yn amhriodol er mwyn dehongli ystyr deddfwriaeth?

Cymalau dyhead neu gymalau "diben"

- 4.9 Mae cymalau dyhead yn tueddu i osod dyletswydd neu rwymedigaeth i weithio tuag at nod, a hwnnw'n rhywbeth i ymgyrraedd ato, yn hytrach na tharged mesuradwy y gellid dwyn deiliad y ddyletswydd i gyfrif yn ei gylch. Maent yn aml yn mynegi diben eang y ddeddfwriaeth. Er enghraifft, mae adran 5 o Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn gosod dyletswydd ar rai pobl benodol i hyrwyddo llesiant pobl y mae arnynt angen gofal a chymorth. Mae'r cymalau diben hyn yn mynegi polisi sylfaenol y ddeddfwriaeth, ond gallai fod yn anodd eu gorfodi.

Cwestiwn ymgynghori 4-9: A yw ymgynghoreion o'r farn bod cymalau dyhead yn ychwanegiad defnyddiol at ddeddfwriaeth?

Deddf Dehongli i Gymru?

- 4.10 Mae Deddf Dehongli 1978 yn darparu rheolau ar gyfer llunio a dehongli deddfwriaeth. Mae'n darparu diffiniadau sefydlog y gellir dibynnu arnynt wrth ddehongli deddfwriaeth arall, heb fod angen cynnwys y diffiniadau hynny ym mhob darn o ddeddfwriaeth. Mae hyn yn golygu bod modd drafftio'r ddeddfwriaeth yn fwy syml, heb ei gwneud yn ddim llai eglur na sicr.
- 4.11 Mae Deddfau Senedd yr Alban ac offerynnau a wneir o dan Ddeddfau Senedd yr Alban bellach yn ddarostyngedig i Ddeddf Dehongli a Diwygio Deddfwriaeth (Yr Alban) 2010. Mae'n parhau i fod yn debyg iawn i Ddeddf Dehongli 1978. Mae Comisiwn Cyfraith yr Alban wedi awgrymu y dylai'r Alban wneud darpariaeth ar gyfer dehongli deddfwriaeth yr Alban, ond y dylai dehongliadau safonol fod yr un fath yn yr Alban ag yn Lloegr, pryd bynnag y bo modd.
- 4.12 Mae Deddf Dehongli 1978 yn gymwys ar hyn o bryd i ddeddfwriaeth sy'n cael ei phasio gan y Cynulliad Cenedlaethol. Gofynnir y cwestiwn a oes angen ar Gymru ei Deddf Dehongli ei hun erbyn hyn.

Cwestiwn ymgynghori 4-10: A yw ymgynghoreion o'r farn bod Deddf Dehongli 1978 a'r deddfau cyfatebol i'r Alban a Gogledd Iwerddon yn ddefnyddiol?

²⁷ Gweler, er enghraifft, Deddf Addysg (Cymru) 2014, a 1.

Cwestiwn ymgynghori 4-11: A yw ymgynghoreion yn meddwl y dylid cael Deddf Dehongli i Gymru ar yr adeg hon?

Cwestiwn ymgynghori 4-12: Beth fyddai manteision Deddf Dehongli i Gymru ym marn yr ymgynghoreion? Beth fyddai angen ei gwmpasu mewn Deddf Dehongli i Gymru?

PENNOD 5: CYFLWR DEDDFWRIAETH YNG NGHYMRU: ASTUDIAETHAU ACHOS

Cyflwyniad

- 5.1 Yn y bennod hon, byddwn yn cymryd cipolwg ar rai agweddau ar y ddeddfwriaeth sylfaenol a'r is-ddeddfwriaeth fel y maent ar hyn o bryd. Edrychwn ar bum astudiaeth achos ac mae pob un ohonynt yn ystyried gwahanol faes datganoledig o'r gyfraith. O'u hystyried gyda'i gilydd, maent yn dangos rhai o'r problemau y mae Llywodraeth Cymru'n eu hwynebu wrth geisio diwygio. Maent yn cynnig tystiolaeth o'r cymhellion a'r datgymhellion i'w hystyried wrth baratoi cynlluniau ar gyfer cydgrynhoi deddfwriaeth a datblygu cynigion ar gyfer system ddeddfwriaeth yn y dyfodol.

Astudiaeth achos 1: Addysg

- 5.2 Mae addysg yn faes polisi lle mae'r gyfraith fel y mae'n gymwys yng Nghymru ac yn Lloegr yn mynd i wahanol gyfeiriadau. Roedd 'addysg a hyfforddiant' yn un o'r meysydd datganoledig a nodwyd yn Atodlen 2 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998, a throsglwyddwyd pwerau i wneud gorchmynion a rheoliadau o dan Ddeddfau amrywiol Senedd y DU i'r Cynulliad Cenedlaethol.²⁸ Rhoddwyd pwerau i wneud deddfau sylfaenol ym maes addysg o dan Rannau 3 a 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac mae'r Cynulliad wedi deddfu yn y maes hwn yn gyson.²⁹
- 5.3 Yn y cyfamser, mae Senedd y DU wedi parhau i basio deddfwriaeth yn ymwneud ag addysg ochr yn ochr â'r Cynulliad. Mae hyn, mewn rhai achosion diweddar, wedi cynnwys deddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru, a wnaed ar sail cynnig cydsyniad deddfwriaethol. Ers i'r Cynulliad Cenedlaethol ennill pwerau deddfu sylfaenol, y dybiaeth yw y dylai ddeddfu dros Gymru ar faterion datganoledig.³⁰ Fodd bynnag, ceir amgylchiadau pan fo'n ymarferol ac yn gyfleus cynnwys darpariaethau datganoledig mewn deddfwriaeth Seneddol. Er enghraifft, pan fo Bil yn symud drwy San Steffan, gallai fod yn fwy cyfleus ac yn ddefnydd gwell o adnoddau i gynnwys darpariaethau sy'n gymwys i Gymru yn y Bil hwnnw.
- 5.4 Mae hyn wedi gadael clytwaith o ddeddfwriaeth sy'n dioddef o holl broblemau

²⁸ Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999.

²⁹ Ar gyfer rhaglen ddeddfwriaethol y Pedwerydd Cynulliad, gweler cyhoeddiad y Prif Weinidog, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2011 a'r datganiad wedi'i ddiweddarau gan y Prif Weinidog ar y rhaglen ddeddfwriaethol ar 16 Gorffennaf 2013.

³⁰ Gweler pennod 2 am drafodaeth ar y confensiwn sy'n bodoli rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru lle y caiff Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ei osod yn y Cynulliad Cenedlaethol os bydd Llywodraeth y DU yn dymuno deddfu ar fater datganoledig.

arferol cyfraith mewn maes gweithgar yn wleidyddol nad yw wedi elwa o gael ei chydgrynhoi'n ddiweddar. Gellir ychwanegu cymhlethdod ychwanegol deddfwriaeth ddatganoledig at hyn. Mae cyfraith addysg yng Nghymru wedi ei chynnwys mewn nifer o wahanol ddarnau o ddeddfwriaeth. Gan ddibynnu ar ba mor eang yw'r diffiniad o 'addysg', mae hyn yn cynnwys rhwng 17 â chynifer â 40 o Ddeddfau Senedd y Deyrnas Unedig, 7 Mesur, 5 o Ddeddfau'r Cynulliad Cenedlaethol, a channoedd o offerynnau statudol.³¹

- 5.5 Mae Deddfau perthnasol Senedd y Deyrnas Unedig sy'n gymwys yng Nghymru a Lloegr yn cynnwys systemau cyfocrog sy'n mynd yn fwyfwy i gyfeiriadau gwahanol yng Nghymru a Lloegr, a rhaid i'r darllenwr craff eu datod. Mae darllenwr sydd â diddordeb yn Neddf Addysg 1996 o ran y modd y mae'n gymwys i Gymru'n unig, er enghraifft, yn wynebu tasg anferthol. Mae disgrifiad C F Huws o Ran I o'r Ddeddf honno – sy'n gwneud darpariaeth gyffredinol hanfodol ar gyfer addysg – yn dangos hyn inni.

Part I of the Education Act 1996 currently contains 28 sections that are currently either in force or due to come into force. Seven of these apply to England only; 14 of the remaining 21 sections contain subsections that apply to one territory only.

...later legislation ... has amended the Education Act 1996, and this has meant that some sections have been repealed in relation to England, with amendments inserted, while other sections have been repealed in relation to Wales, with different amendments introduced. Furthermore, a large body of subordinate legislation created pursuant to the Act has resulted in further distinctions emerging between the law in England and the law in Wales.³²

- 5.6 Gall y statudau perthnasol fod yn aneglur, neu'n gamarweiniol hyd yn oed, ar eu hwyneb sy'n golygu bod angen arbenigedd cyfreithiol sylweddol i ddeall sut maent yn gymwys i Gymru.
- 5.7 Cynigiwyd enghraifft a oedd yn codi nifer o broblemau cyffredin i ymchwiliad Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol i

³¹ Mae deddfwriaeth sylfaenol a ddeddfwyd gan Senedd y DU ers 1999 ac sydd wedi cael effaith sylweddol ar faes addysg yng Nghymru yn cynnwys: Deddf Safonau Gofal 2000; Deddf Dysgu a Sgiliau 2000; Deddf Anghenion Addysgol Arbennig ac Anabledd 2001; Deddf Addysg 2001; Deddf Addysg 2002; Deddf Ymddygiad Gwrthgymdeithasol 2003; Deddf Llyfrgelloedd Adneuo Cyfreithiol 2003; Deddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Iechyd Cymunedol a Safonau) 2003; Deddf Plant 2004; Deddf Addysg Uwch 2004; Deddf Addysg 2005; Deddf Gofal Plant 2006; Deddf Addysg ac Arolygiadau 2006; Deddf Diogelu Grwpiau Hyglwyf 2006; Deddf Addysg Bellach a Hyfforddiant 2007; Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007; Deddf Plant a Phobl Ifanc 2008; Deddf Addysg a Sgiliau 2008; Deddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol 2008; Deddf Prentisiaethau, Sgiliau, Plant a Dysgu 2009; Deddf Academiâu 2010; Deddf Plant, Ysgolion a Theuluoedd 2010; Deddf Cydraddoldeb 2010; Deddf Addysg 2011; Deddf Cymorth Cyfreithiol, Deddfrydu a Chosbi Troseddwyd 2012; Deddf Plant a Theuluoedd 2014; Deddf Cyfiawnder Troseddol a Llysoedd 2015; Deddf Gwrthderfysgaeth a Diogelwch 2015. Hefyd, ceir cannoedd o ddarnau o is-ddeddfwriaeth ar addysg sy'n gymwys yng Nghymru.

³² C F Huws, "The Language of Education Law in England and/or Wales" (2012) 33 (2) *Statute Law Review* 252.

Enghraifft

Mae Adran 569 o Ddeddf Addysg 1996 yn darllen fel a ganlyn ar hyn o bryd:

(1) Any power of the Secretary of State or the Welsh Ministers to make regulations under this Act shall be exercised by statutory instrument.

(2) A statutory instrument containing regulations under this Act made by the Secretary of State, other than one made under subsection (2A), shall be subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament.

(2A) A statutory instrument which contains (whether alone or with other provision) regulations under section 550ZA or 550ZC may not be made unless a draft of the instrument has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament.”

(2B) A statutory instrument containing regulations under sections 332ZC, 332AA, 332BA, 332BB or 336 made by the Welsh Ministers is subject to annulment in pursuance of a resolution of the National Assembly for Wales.

(2C) Paragraphs 33 to 35 of Schedule 11 to the Government of Wales Act 2006 make provision about the National Assembly for Wales procedures that apply to any statutory instrument containing regulations or an order made in exercise of functions conferred upon the Secretary of State or the National Assembly for Wales by this Act that have been transferred to the Welsh Ministers by virtue of paragraph 30 of that Schedule.

(3) (Repealed)

(4) Regulations under this Act may make different provision for different cases, circumstances or areas and may contain such incidental, supplemental, saving or transitional provisions as the Secretary of State thinks fit or the Welsh Ministers think fit.

(5) Without prejudice to the generality of subsection (4), regulations under this Act may make in relation to Wales provision different from that made in relation to England.

(6) Subsection (5) does not apply to regulations under section 579(4).

³³ Mae tystiolaeth a gyflwynwyd i'r ymchwiliad i'w gweld yn: <http://www.senedd.cynulliad.cymru/mglssueHistoryHome.aspx?Ild=9054> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

Gellir gweld o edrych yn ofalus, mewn un adran, bod:

- (1) is-adrannau (1), (4), (5) a (6) yn gymwys i Gymru a Lloegr (er bod effaith is-adrannau (6) yn aneglur o ran Cymru);
- (2) bod is-adrannau (2) a (2A) yn gymwys i Loegr yn unig erbyn hyn; a
- (3) bod is-adrannau (2B) a (2C) yn gymwys i Gymru yn unig.

- 5.8 Yn ogystal ag awdurdodau addysg lleol, mae angen i benaethiaid a darparwyr addysg eraill, ac amrywiaeth eang o weithwyr proffesiynol eraill sy'n gweithio gyda phlant, yn ogystal â rhieni a gofawyr, ddeall deddfwriaeth addysg. Mae hefyd yn broblem i weithwyr proffesiynol. Gall Gweinidogion a swyddogion ei chael yn anodd dod i ddealltwriaeth eglur o'r gyfraith a'u pwerau oddi tani, gan olygu ei bod yn her iddynt reoli busnes o ddydd i ddydd ac ystyried rhagor o ddiwygio ar sail egwyddorol.
- 5.9 Mae'n ymddangos y byddai'n ddymunol symleiddio'r gyfraith bresennol, ond mae'r rhaglen hynod drwm ar gyfer diwygio'r ddeddfwriaeth yn gallu ei gwneud yn anodd dod o hyd i'r amser ar gyfer cydgrynhoi. Mae'r ddeddfwriaeth bresennol yn newid yn aml, a gall hynny ei gwneud yn anodd i swyddogion ddod o hyd i'r amser a'r persbectif angenrheidiol i ystyried manteision symleiddio'r ddeddfwriaeth. Ynghyd â'u cydweithwyr yn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, mae swyddogion yn y Gyfarwyddiaeth wedi manteisio ar unrhyw gyfleoedd sydd wedi codi. Llwyddwyd i gydgrynhoi rhywfaint, er enghraifft, yn Neddf Safonau a Threfniadaeth Ysgolion (Cymru) 2013.
- 5.10 Hefyd, ceir llif cyson o is-ddeddfwriaeth newydd, lle y nodir yn fanwl sut y caiff y ddeddfwriaeth sylfaenol ei rhoi ar waith. Mae rhai o'r rhain yn cynnwys darpariaethau a allai newid o dro i dro, fel ffioedd; mae eraill yn cynnwys polisi a gweithdrefnau mwy manwl na ellir cyfiawnhau craffu ar ddeddfwriaethol sylfaenol yn eu cylch.³⁴

Astudiaeth achos 2: Gofal Cymdeithasol

- 5.11 Mae'r sefyllfa o safbwynt y gyfraith sy'n ymwneud â gofal cymdeithasol yng Nghymru yn wahanol. Yn yr un modd ag addysg, mae hwn yn faes y bu gan y Cynulliad ryw fath o gymhwysedd deddfwriaethol drosto ers 1998.³⁵ Hyd yn oed cyn Deddf Llywodraeth Cymru 1998, roedd polisi gofal cymdeithasol Cymru yn dechrau symud i gyfeiriad gwahanol i'r polisi yn Lloegr. Ym mis Mawrth 1999, cyhoeddodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig bapur gwyn gyda'r nod o gymryd golwg radical ar y ffordd y caiff gwasanaethau lleol eu cynllunio a'u darparu i bobl yng Nghymru, a chan baratoi ar gyfer newidiadau demograffig a fyddai'n effeithio ar ddyfodol gwasanaethau cymdeithasol mewn ymateb i boblogaeth sy'n heneiddio.³⁶ Yna, cyhoeddodd Cynulliad Cenedlaethol Cymru *Gwella Iechyd yng Nghymru - Cynllun i'r GIG ynghyd â'i Bartneriaid*, yn ogystal â chyfres o

³⁴ Mae enghraifft o weithdrefn fwy manwl ar gael yn Rheoliadau Addysg (Trefniadau Sefydlu ar gyfer Athrawon Ysgol) (Cymru) 2015, OS 2015 Rhif 484 (Cy.41).

³⁵ Deddf Llywodraeth Cymru 1998 atodlen 2, maes 12 a Deddf Llywodraeth Cymru 2006 rhannau 3 a 4.

³⁶ Adeiladu ar gyfer y Dyfodol: Papur Gwyn ar gyfer Cymru (1999) Cm 4051.

ddogfennau oddi tano, yn cynllunio newidiadau i drefniadaeth a darpariaeth iechyd a gofal cymdeithasol yng Nghymru.³⁷

5.12 Mae'r gyfraith ym maes gofal cymdeithasol yng Nghymru a Lloegr wedi symud ymhellach i gyfeiriadau gwahanol yn y blynyddoedd diwethaf.³⁸ Y llynedd, pasiwyd Deddfau pwysig yng Nghymru a Lloegr, yn sefydlu gwahanol ddeddfwriaeth i lywodraethu gofal cymdeithasol ar gyfer y naill wlad a'r llall.³⁹ Gan arfer ei bwerau o dan Ran 4 o Ddeddf 2006, mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi arddel ei annibyniaeth ddeddfwriaethol yn gryf, gan ddod â Deddf i rym sydd â'r nod o "sefydlu'r gyfraith yn llawn fel y mae'n berthnasol yng Nghymru - heb yr angen i edrych yn rhywle arall".⁴⁰

5.13 Ymatebodd Llywodraeth Cymru'n gadarnhaol i'r argymhellion a wnaed gan Gomisiwn y Gyfraith yn 2011 yn yr adroddiad ar Ofal Cymdeithasol i Oedolion.⁴¹ Roedd yr adroddiad yn cynnwys argymhellion ar gyfer diwygio'r gyfraith, ynghyd â chydgrynhoi cyfraith bresennol. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei bwriad i greu gwasanaethau cymdeithasol mwy cynaliadwy ac

am y tro cyntaf - fframwaith cyfreithiol cydlynol i Gymru ar gyfer gwasanaethau cymdeithasol, yn seiliedig ar egwyddorion sy'n bwysig i ni yng Nghymru. Bydd yn symleiddio gwe o ddeddfwriaeth sy'n rheoleiddio gofal cymdeithasol ar hyn o bryd yng Nghymru a bydd yn golygu bod gwasanaethau yn llawer mwy hygyrch ac yn fwy dealladwy i'r rhai sydd eu hangen. Bydd y Bil hwn yn rhoi llais cryf a rheolaeth go iawn i'r bobl. Bydd yn cwmpasu gwasanaethau gofal cymdeithasol i blant ac oedolion, a bydd, cyn belled ag sy'n bosibl ac yn briodol, yn integreiddio'r trefniadau ar gyfer y ddau grŵp hwn fel bo gwasanaethau gofal cymdeithasol yn cael eu darparu ar sail angen ac nid oedran.⁴²

5.14 Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 oedd y canlyniad. Mae'n mynd y tu hwnt i argymhellion Comisiwn y Gyfraith (a thu hwnt i'r Ddeddf Gofal yn Lloegr). Mae'n cydgrynhoi'r fframwaith cyfreithiol ar gyfer gwasanaethau i blant yn ogystal â'r rhai a ddarperir i oedolion. Hefyd - fel Deddf Lloegr - mae'r Ddeddf yn cymryd camau breision tuag at annog mwy o integreiddio ar wasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yng Nghymru. Mae'n Ddeddf fawr ac roedd yn Fil mawr, 151 o dudalennau fel y'i cyflwynwyd i'r Cynulliad

³⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru Gwella Iechyd yng Nghymru – Cynllun i'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol ynghyd â'i bartneriaid (2001).

³⁸ Ar gyfer ystyriaeth o'r sefyllfa ddeddfwriaethol, gweler Adult Social Care (2010) Law Commission Consultation Paper No 192; a J Williams, "A New Law on Adult Social Care: A Challenge for Law Reform in Wales" (2012) 33(2), *Statute Law Review* 304.

³⁹ Mae Senedd y Deyrnas Unedig wedi deddfu Deddf Gofal 2014 o ran Lloegr.

⁴⁰ Y Cwnsler Cyffredinol Theodore Huckle CF, y diweddaraf ynghylch mynediad at ddeddfwriaeth, cyflwynwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol ar 19 Chwefror 2013 ar gael yn <http://www.assembly.wales/en/bus-home/pages/rop.aspx?meetingid=31> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁴¹ Adult Social Care (2011) Law Com Rhif 326.

⁴² Gwenda Thomas, y Dirprwy Weinidog Plant a Gwasanaethau Cymdeithasol, yn ei chyflwyniad i Ddogfen Ymgynghori Llywodraeth Cymru ar y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol (Cymru) (2012).

Cenedlaethol. Cynigiwyd nifer fawr iawn o welliannau yn ystod ei daith.⁴³ Roedd gan y tîm gofal cymdeithasol a swyddogion polisi'r dasg anodd o wahanu cyfraith Cymru oddi wrth ddeddfwriaeth Cymru a Lloegr, gan gydgrynhoi cyfraith bresennol Cymru a chyflwyno diwygiadau hynod eang. Ar yr un pryd, cafodd y Cynulliad Cenedlaethol drafferth ymdopi â'r nifer enfawr o welliannau, rhai gan y Llywodraeth wrth i bolisi gael ei fireinio, a rhai gan Aelodau'r Cynulliad mewn ymateb i'r Bil.

- 5.15 Derbyniodd y Ddeddf Gydsyniad Brenhinol ar 1 Mai 2014. Ni fwriedir i'r Ddeddf ddod i rym tan 2016 er mwyn rhoi amser i ddrafftio'r is-ddeddfwriaeth angenrheidiol ac adolygu canllawiau neu eu hysgrifennu o'r newydd.
- 5.16 Mewn rhai meysydd, mae'r Ddeddf yn cydgrynhoi ac yn ailddatgan y sefyllfa gyfreithiol bresennol. Mewn meysydd eraill, mae'r Ddeddf yn darparu ar gyfer newidiadau i'r gyfraith ond nid i ymarfer, megis yn achos diogelu oedolion. Mewn meysydd eraill, bydd y Ddeddf yn diwygio cyfraith gofal cymdeithasol mewn ffordd radical trwy gyflwyno diwygiadau sy'n newydd o ran polisi ac ymarfer.
- 5.17 Wrth gwrs, nid yw'r manteision i Lywodraeth Cymru a phawb a fydd yn gweithredu o dan y ddeddfwriaeth newydd yn eglur eto, ond rhagwelodd Llywodraeth Cymru y byddai arian sylweddol yn cael ei arbed yn sgil y diwygiadau.⁴⁴ Mae'r Ddeddf newydd yn gynhwysfawr ac yn cynnig cychwyn newydd y gellir datblygu polisi ac ymarfer ohono.
- 5.18 Cafwyd beirniadaeth o'r Ddeddf, fodd bynnag. Mae'r Athro Luke Clements wedi awgrymu ei bod yn methu os mai'r nod oedd bod yn gynhwysfawr, gan ychwanegu ei bod yn aml yn aneglur ac yn darllen fel rheoliad.⁴⁵
- 5.19 Cyfeiriodd yr Athro John Williams o Brifysgol Aberystwyth at y Ddeddf hon wrth drafod y cymhlethdod sy'n deillio o wasgaru'r gyfraith o sylwedd ar draws darnau niferus o ddeddfwriaeth.⁴⁶ Fel y nododd, mae hyn yn ei gwneud yn anodd i ymarferwyr a'r cyhoedd ddarganfod beth yn union yw'r gyfraith. Mae'n mynd yn ei flaen i alw am godeiddio a chydgrynhoi cyfraith Cymru er mwyn ei gwneud yn fwy hygyrch a chyson.
- 5.20 Mae'r gwaith o lunio'r Ddeddf wedi bod yn dreth sylweddol ar yr adnoddau sydd

⁴³ Cynigiwyd 120 o welliannau. Gweler <http://www.senedd.cynulliad.cymru/mgDecisionDetails.aspx?Ild=5664&Opt=1> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015)

⁴⁴ Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru), Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol, Llywodraeth Cymru (Ionawr 2013).

⁴⁵ Mae'r Athro Clements o Brifysgol Caerdydd wedi cyhoeddi sylwebaeth ar Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant 2014: The Social Services and Well-Being Act 2014: an overview (1 Rhagfyr 2014) ar gael yn: <http://www.lukeclements.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/SS-Well-being-Act-update-07.pdf>) (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Mewn erthyglau eraill ar ei wefan, www.lukeclements.co.uk (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015), mae'r Athro Clements yn amlygu problemau gyda'r ddeddfwriaeth ac yn feirniadol o faint o'r gyfraith fanwl sy'n cael ei gadael i'w deddfu mewn is-ddeddfwriaeth.

⁴⁶ Roedd yr Athro John Williams hefyd yn gynghorydd cyfreithiol i Bwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol y Cynulliad Cenedlaethol yn ystod hynt y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant.

ar gael i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae wedi cymryd amser sylweddol yn y Cynulliad Cenedlaethol, yn ychwanegol at y gwaith sy'n ofynnol gan weinidogion, swyddogion polisi, cyfreithwyr a chwmsleriaid deddfwriaethol.

Astudiaeth achos 3: Gwastraff a'r amgylchedd

- 5.21 Mae gan y Cynulliad gymhwysedd i ddeddfu o ran atal, lleihau, casglu, rheoli, trin a gwaredu gwastraff.⁴⁷
- 5.22 Mae llawer o'r gyfraith yn ymwneud â gwastraff sy'n gymwys yng Nghymru a Lloegr yn deillio o'r Undeb Ewropeaidd. Yn aml felly, nid yw'r ddeddfwriaeth berthnasol yn gwneud dim mwy na throsi cyfarwydddebau'r UE.⁴⁸ Mae'r ddwy ddeddfwrfa'n gweithredu o fewn yr un system i bob pwrpas, sy'n cyfyngu ar ryddid llywodraethau olynol i ddilyn gwahanol agendâu polisi. Hefyd, fel mater o arfer, mae Llywodraeth Cymru'n gweithio'n agos gydag Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig (Defra) ac yn elwa o'r gwaith a wneir ledled y DU gan yr Adran hon. Mae Defra yn llawer mwy o faint na Chyfarwyddiaeth Cyfoeth Naturiol Llywodraeth Cymru, ac mae ganddi adnoddau na fyddai'n ymarferol i'r Gyfarwyddiaeth eu defnyddio.
- 5.23 Mae rhai yn dadlau nad oes, mewn gwirionedd, fawr ddim gwahaniaeth rhwng cyfraith Cymru a Lloegr yn y maes hwn, er y ceir rhai eithriadau, yn arbennig mewn is-ddeddfwriaeth. Ceir rhesymau cadarnhaol credadwy dros eu cadw'n debyg i'w gilydd. Mae'r diwydiant gwastraff yn gweithio ar draws y ddwy wlad ac nid oes unrhyw gymhellion argyhoeddiadol i greu gwahaniaethau traws-ffiniol a allai gynyddu costau i'r rhai sy'n gweithredu yn y diwydiant gwastraff.
- 5.24 Mae'r ddeddfwriaeth yn ddarniog a gall deddfwriaeth yr UE fod yn gymhleth ac yn anodd ei deall. Mae darpariaethau wedi'u gwasgaru ar draws nifer o Ddeddfau, megis Rhan 2 o Ddeddf Diogelu'r Amgylchedd 1990, Deddf Rheoli Llygredd (Diwygio) 1989 a Deddf Gwastraff a Masnachu Allyriadau 2003. Gwnaed nifer fawr o offerynnau statudol o dan y Ddeddfau hynny hefyd, ac o dan Ddeddf Cymunedau Ewropeaidd 1972. Mae offerynnau statudol yn cynnwys diwygiadau i ddeddfwriaeth sylfaenol nad ydynt yn y testun.
- 5.25 Rydym wedi clywed gan randdeiliaid bod llawer o'r ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â gwastraff wedi bod ar waith ers blyneddoddedd, a bod y diwydiant ac awdurdodau rheoleiddio yn ei deall yn dda. Gellid achosi cost a dryswch diangen trwy gydgrynhoi neu ailddatgan, gan y byddai'n golygu ailhyfforddi staff, drafftio a chyhoeddi canllawiau newydd, a diwygio arferion gweinyddol er nad yw'r gyfraith yn newid mewn gwirionedd. Ac nid yw'r gyfraith bresennol ychwaith, waeth pa mor gymhleth yw hi, o reidrydd yn anhygyrch i'r rhai sy'n gweithredu yn y diwydiant. O gofio bod llawer o'r cymhlethdod yn deillio o gyfraith yr UE, byddai angen ei atgynhyrchu mewn unrhyw gydgrynhoad beth bynnag, ac mae'n ymddangos bod y prif randdeiliaid yn deall y ddeddfwriaeth fel y mae.

⁴⁷ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, rhan 4 ac atodlen 7 para 6.

⁴⁸ Mae enghreifftiau'n cynnwys y Gyfarwydddeb Fframwaith Gwastraff, y Gyfarwydddeb Tirlenwi, y Gyfarwydddeb Gwastraff Mwyngloddio, y Gyfarwydddeb Storio Mercwri Metalig sy'n cael ei Ystyried fel Gwastraff, y Gyfarwydddeb Gwastraff Deunydd Pacio, y Gyfarwydddeb Cyfarpar Trydanol ac Electronig Gwastraff, y Gyfarwydddeb Batris, y Gyfarwydddeb Cerbydau ar Ddiwedd eu Hoes.

- 5.26 Gallai fod budd o gydgrynhoi a symleiddio'r holl ddeddfwriaeth amgylcheddol sy'n gymwys yng Nghymru, fodd bynnag, ac adolygu'r gyfraith o sylwedd ar yr un pryd, gan ei hailwampio'n llwyr. Efallai y byddai'r ymarfer hwn yn osgoi rhai o'r anawsterau y gellid eu hachosi neu eu gwaethygu yn sgil ailddatgan tameidiog. Yn yr un modd, mae'n bosibl y byddai'r manteision y gallai ymarfer ar y raddfa hon eu cynnig fod yn ddigon i wneud iawn am yr anfanteision a nodir uchod.

Astudiaeth achos 4: Cynllunio Gwlad a Thref

Datganoli'r drefn cynllunio gwlad a thref

- 5.27 Roedd deddfwriaeth cynllunio a pholisi cynllunio yn union yr un fath o ran ei ffurf a'i sylwedd yng Nghymru a Lloegr tan y 1990au.⁴⁹ Fodd bynnag, dechreuodd dull mwy gwahanol o ymdrin â'r system gynllunio yng Nghymru ddod i'r amlwg ar ddechrau'r 1990au. Roedd hyn oherwydd y gwahaniaethau rhwng trefniadaeth llywodraeth leol yn y ddwy wlad, a'r ffaith fod rhai dogfennau polisi cynllunio wedi'u cyhoeddi gan y Swyddfa Gymreig a oedd yn gymwys i Gymru'n unig.
- 5.28 Cafodd "Cynllunio Gwlad a Thref" ei ddatganoli i ryw raddau ers 1999, ac mae wedi'i gynnwys yn atodlen 7 i'r Ddeddf bellach, gan roi pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol gyflwyno deddfwriaeth sylfaenol yn y maes.
- 5.29 Yn y blynyddoedd diwethaf, mae'r Gyfarwyddiaeth Gynllunio yn Llywodraeth Cymru wedi bod yn weithredol o ran hybu system gynllunio benodol ar gyfer Cymru. Mae gan Gymru ei pholisi cynllunio cenedlaethol ei hun, *Polisi Cynllunio Cymru*, a ategir gan Nodiadau Cyngor Technegol. Mae *Polisi Cynllunio Cymru* yn sylweddol hwy a mwy manwl na'r polisi cyfatebol yn Lloegr.⁵⁰ Mae'r Gyfarwyddiaeth Gynllunio hefyd wedi comisiynu nifer o adroddiadau ymchwil eang ar y system gynllunio yng Nghymru. Mae'r adroddiadau hyn wedi gwneud nifer o argymhellion ar gyfer newidiadau i system gynllunio Cymru, a bwriwyd ymlaen â rhai ohonynt.⁵¹
- 5.30 Cafodd Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 gydsyniad brenhinol ar 6 Gorffennaf. Hwn yw'r darn cyntaf o ddeddfwriaeth sylfaenol ar gynllunio gwlad a thref gan Lywodraeth Cymru.

Ffynhonnell y dryswch o ran cynllunio gwlad a thref yng Nghymru

- 5.31 Daw dryswch o ddwy brif ffynhonnell mewn cyfraith cynllunio gwlad a thref yng Nghymru.
- 5.32 Yn gyntaf, ceir dryswch a yw'r gyfraith yr un fath yng Nghymru ag y mae yn Lloegr ai peidio. Trwy gydol y broses o ddatganoli, mae'r Senedd yn San Steffan wedi parhau i basio deddfwriaeth ar gynllunio gwlad a thref. Mae rhannau ohoni'n

⁴⁹ H Williams ac M Jarman, "Planning policies and development plans in Wales – change and coexistence" [2007] *Journal of Planning and Environmental Law* 985, 986.

⁵⁰ Y *National Planning Policy Framework*, a ategir gan Ganllawiau Ymarfer Cynllunio.

⁵¹ Gweler, er enghraifft, Bil Cynllunio (Cymru) a'r ymgynghoriad Cynllunio Cadarnhaol, a gynhaliwyd gan Lywodraeth Cymru rhwng 4 Rhagfyr 2013 a 26 Chwefror 2014. Mae'r dogfennau ymgynghori a'r adroddiad ar gael yn: <http://gov.wales/consultations/planning/draft-planning-wales-bill/?skip=1&lang=cy> (cyrchwyd ddiwethaf ar 1 Gorffennaf 2015).

gymwys i Gymru a rhannau eraill nad ydynt.⁵² Yn y cyfamser, bydd Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 yn gwneud rhai newidiadau sydd yr un fath â newidiadau a wnaed yn Lloegr yn flaenorol, yn ogystal â rhai sy'n cyflwyno polisïau newydd sbon.

- 5.33 Mae rhannau o'r systemau cynllunio yng Nghymru a Lloegr yn wahanol iawn. Mae system Lloegr yn seiliedig ar yr egwyddor o "leoliaeth" ac yn cynnwys cynlluniau lleol (sy'n cael eu paratoi gan yr awdurdod lleol) a chynlluniau cymdogaeth (sy'n cael eu paratoi gan y gymuned) yn unig.⁵³ Fodd bynnag, mae system Cymru'n fwy canolog, ac mae'n ymddangos mai'r bwriad yw parhau â'r duedd honno. Mae Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 yn cyflwyno fframwaith datblygu cenedlaethol (sy'n cael ei baratoi gan y Llywodraeth), cynlluniau datblygu strategol (sy'n cael eu paratoi gan baneli cynllunio strategol) a chynlluniau datblygu lleol (sy'n cael eu paratoi gan awdurdodau lleol).
- 5.34 Gwaethygir y problemau gan y ffaith bod nifer fawr o ddiwygiadau wedi'u gwneud i ddeddfwriaeth sylfaenol ers 2004 ond heb eu dwyn i rym yn llawn. Mae rhai wedi cychwyn mewn perthynas â Lloegr ond nid Cymru, ac eraill wedi cychwyn mewn cysylltiad â mathau penodol o achos yn unig. Mae hyn yn golygu ei bod yn anodd deall beth yw'r gyfraith, a hefyd yn ei gwneud yn anodd drafftio diwygiadau dilynol.
- 5.35 Ar yr un pryd, mae rhannau o'r systemau cynllunio yng Nghymru a Lloegr bron yn union yr un fath, er enghraifft apelïadau yn erbyn penderfyniadau cynllunio a chamau gorfodi yn erbyn achosion o dorri rheolaeth gynllunio.
- 5.36 Mae'r gyfraith sy'n gymwys i Lloegr a'r un sy'n gymwys i Gymru wedi eu cynnwys yn yr un darnau o ddeddfwriaeth sylfaenol, sy'n aml wedi eu diwygio'n helaeth. Nid oes unrhyw ddeddfwriaeth sy'n datgan cyfraith gynllunio ar wahân fel y mae'n gymwys i Gymru. Mae'n rhaid i'r unigolyn ddarganfod pa ddarpariaethau sy'n gymwys i Gymru a pha rai nad ydynt. Mae Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 hefyd yn cyflwyno ei holl newidiadau ar ffurf diwygiadau i Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, sy'n golygu y bydd darpariaethau newydd Cymru'n parhau i fod wedi eu cymysgu â darpariaethau Lloegr am gryn amser o leiaf.
- 5.37 Yn ail, nid yw cyfraith cynllunio gwlad a thref wedi ei chydgrynhoi yng Nghymru nac yn Lloegr. Yn hytrach, mae wedi ei gwasgaru ymhlith nifer o ddarnau o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Mae llawer o'r ddeddfwriaeth ym maes cynllunio ers 1990 wedi diwygio Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, sef y tro diwethaf i gydgrynhoi ddigwydd. O ganlyniad, mae Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 wedi datblygu'n ddarn trwsgl o ddeddfwriaeth, â phob adran yn cynnwys is-adrannau niferus. Ceir Deddfau amrywiol eraill sy'n ymdrin â defnydd tir a chynllunio hefyd.⁵⁴ Mae'n rhaid edrych ar nifer o statudau i ddarganfod beth yw'r gyfraith mewn un maes.

⁵² Gweler, er enghraifft: Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 a Deddf Lleoliaeth 2011.

⁵³ Cyflwynwyd "cynlluniau cymdogaeth" yn Lloegr gan Ddeddf Lleoliaeth 2011. Mae'r rhain yn galluogi cymunedau lleol i greu cynllun datblygu sy'n cyfeirio datblygiadau yn eu hardal. Mae'r rhain yn gweithredu ar haen islaw'r "cynlluniau lleol" sy'n cael eu creu gan yr awdurdod cynllunio lleol.

⁵⁴ C Mynors, *Simplifying Planning Law: a More Radical Approach* (heb ei gyhoeddi).

Y dyfodol

5.38 Ceir rhesymau da pam y gellid ystyried y byddai'n briodol i Gymru fod â system gynllunio sy'n wahanol i un Lloegr. Mae gan Loegr boblogaeth o 56 miliwn a 340 o awdurdodau cynllunio, ac mae graddfa'r gwaith datblygu yn cyd-fynd â hynny. Efallai y byddai'n briodol i wlad o 3 miliwn o bobl â 25 awdurdod cynllunio gael gwahanol strwythurau cyfreithiol.⁵⁵ Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 yw'r cam cyntaf tuag at greu system gynllunio fwy penodol i Gymru. Ar gais Llywodraeth Cymru, mae Comisiwn y Gyfraith yn cynnal prosiect ar gynllunio a rheoli datblygiad yng Nghymru.⁵⁶

5.39 Yn 2013, cyhoeddodd y Prif Weinidog i'r Cynulliad Cenedlaethol fod Llywodraeth Cymru'n bwriadu cyflwyno

Bil cydgrynhoi pellach ar gynllunio'n dwyn ynghyd yr holl Ddeddfau presennol ac yn symleiddio'r broses gynllunio ymhellach.⁵⁷

5.40 Ni chyhoeddwyd amserlen ar gyfer y gwaith hwn hyd yma.

Astudiaeth achos 5: Llywodraeth leol

5.41 Mae Llywodraeth Cymru wedi bod o blaid gweithio ar y cyd rhwng cyrff cyhoeddus yn gyffredinol a chydweithredu rhwng awdurdodau lleol ers cyhoeddi ei dogfen *Creu'r Cysylltiadau* yn 2004.⁵⁸ Ceir 22 o awdurdodau lleol yng Nghymru ar hyn o bryd. Cyfrannodd pwysau ar gyllid at ymrwymiad i newid strwythur llywodraeth leol yng Nghymru gan leihau nifer yr awdurdodau lleol er mwyn osgoi dyblygu gwasanaethau a chreu arbedion maint. Yn gyntaf, mae'r broses hon yn golygu pasio Bil ymbaratoi er mwyn gallu cynllunio'r broses ad-drefnu, ac yna deddfwriaeth i roi'r union drefniant ad-drefnu ar waith.

5.42 Mae'r ddeddfwriaeth fwyaf arwyddocaol yn y maes hwn wedi'i diwygio'n helaeth, yn hen ac yn defnyddio iaith hen ffasiwn. Wrth geisio ailddatgan ystyr Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Leol 1972 yn Neddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) 2013, roedd y drafftwy'r yn cael trafferth deall beth oedd bwriad Deddf 1972.⁵⁹

5.43 Mae iaith Deddf 1972 yn hynafol a phasiwyd llawer iawn o ddeddfwriaeth ddiwygio ers hynny.⁶⁰

⁵⁵ 22 o awdurdodau lleol a 3 o Barciau Cenedlaethol.

⁵⁶ I gael mwy o wybodaeth, gweler <http://lawcom.gov.uk> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁵⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion, y Cyfarfod Llawn: Datganiad: Cynnydd o ran Rhoi "Ynni Cymru" ar waith, 14 Mai 2013.

⁵⁸ Gweledigaeth Llywodraeth Cynulliad Cymru ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus, *Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru* (Hydref 2004).

⁵⁹ I gael enghraifft, gweler Deddf Llywodraeth Leol 1972 a 55.

⁶⁰ Nid yw hon yn rhestr gynhwysfawr, ond mae deddfwriaeth ddiwygio'n cynnwys Deddf Lleoliaeth 2011, Deddf Elusennau 2011, Deddf Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ac Adeiladu 2009, Deddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd mewn Iechyd 2007, Deddf Llywodraeth Leol 2000, Deddf Llywodraeth Leol ac Ardrethi 1997, Deddf Llywodraeth Leol (Cymru) 1994, Deddf Elusennau 1993, Deddf Llywodraeth Leol 1992.

Cwestiwn ymgynghori 5-1: Gofynnwn am wybodaeth yn ymwneud â phrofiad ymgynghoreion o weithio gyda'r meysydd hyn o'r gyfraith fel y maent yn gymwys i Gymru. A yw cyflwr y ddeddfwriaeth yn arwain at broblemau yn ymarferol? Byddem yn croesawu enghreifftiau ymarferol o'r mathau o broblemau sy'n codi.

Cwestiwn ymgynghori 5-2: A yw ymgynghoreion o'r farn y byddai'r gyfraith fel y mae'n gymwys yn unrhyw un o'r meysydd a ddisgrifir uchod yn elwa o gael ei chydgrynhoi? Beth fyddai'r manteision? A fyddai unrhyw broblemau neu anfanteision yn deillio o gydgrynhoi'r gyfraith berthnasol, gan gynnwys costau?

Cwestiwn ymgynghori 5-3: A oes meysydd eraill o gyfraith ddatganoledig lle'r ydych wedi nodi problemau'n ymwneud â ffurf a hygyrchedd y gyfraith? Rhowch enghreifftiau. A ydych yn credu y byddai'r meysydd hyn yn elwa o gael eu cydgrynhoi?

RHAN 2: DATBLYGU ATEBION

PENNOD 6: CYHOEDDI'R GYFRAITH: GWEFANNAU, GWERSLYFRAU A FFYNONELLAU ERAILL

Cyflwyniad

- 6.1 Mae'n hanfodol, o ran hygyrchedd, sicrhau bod deddfwriaeth ar gael i'r cyhoedd. Y ffordd orau o gyflawni hyn yw darparu deddfwriaeth gyfredol ar-lein ar ffurf hawdd ei defnyddio. Yn ogystal, fe allai deunyddiau atodol cywir, megis canllawiau a gwर्सlyfrau, fod yr adnoddau mwyaf defnyddiol ar gyfer cynorthwyo dinasyddion i ddeall y gyfraith. Yn ein barn ni, nid yw'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru'n ddigon hygyrch, er bod pethau'n gwella. Yn y bennod hon, rydym yn ystyried sut y gellid gwella'r sefyllfa.

Cyhoeddi cyfraith statud

- 6.2 Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gyfrifol am sicrhau bod cyfraith statud y Deyrnas Unedig ar gael i'r cyhoedd ac mae Argraffydd y Frenhines yn cyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru a Lloegr a deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru. Adolygwyd ac ailddatganwyd y sefyllfa hon yn ystod hynt Deddf Llywodraeth Cymru 2006 er mwyn sicrhau bod deddfwriaeth ar gael "[in] a consistent form and from a single location". Mae y tu hwnt i gwmpas y prosiect hwn i ystyried pwy ddylai fod â chyfrifoldeb sefydliadol am gyhoeddi deddfwriaeth Cymru yn y pen draw.
- 6.3 Nid y ddeddfwriaeth sydd ar gael ar-lein mo'r fersiwn awdurdodol o Ddeddf Seneddol neu is-ddeddfwriaeth.⁶¹ Nid oes unrhyw rwymedigaeth statudol i Argraffydd y Frenhines gyhoeddi deddfwriaeth ar-lein. Mewn awdurdodaethau eraill, megis Seland Newydd ac Awstralia, mae rhwymedigaeth statudol ar Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol i gyhoeddi deddfwriaeth yn electronig yn ogystal â'i hargraffu ac i wneud hynny, cyn belled ag y bo'n ymarferol, ar wefan sy'n cael ei chynnal gan neu ar ran y Llywodraeth ac sydd ar gael am ddim ar bwynt mynediad.⁶²

Cwestiwn ymgynghori 6-1: A ddylai cyfrifoldeb y llywodraeth i gyhoeddi cyfraith statud am ddim fod yn destun dyletswydd statudol?

Cwestiwn ymgynghori 6-2: Os felly, a ddylai'r ddyletswydd ymestyn i sicrhau bod deddfwriaeth ar gael ar-lein?

Y gwasanaethau deddfwriaeth ar-lein presennol

- 6.4 Mae nifer o wasanaethau ar gael ar hyn o bryd sy'n caniatáu i bobl weld deddfwriaeth ar-lein. Mae rhai ar gael am ddim ac eraill drwy danysgrifio'n unig. Rydym yn trafod y gwahanol wasanaethau sydd ar gael ac yn ystyried eu manteision ac anfanteision o safbwynt gofynion gwasanaeth ar-lein ar gyfer Cymru.

⁶¹ Fersiwn Argraffydd y Frenhines yw fersiwn awdurdodol o ddeddfwriaeth. Gweler Deddf Dehongli 1978 a19(1)(c).

⁶² Deddf Deddfwriaeth Seland Newydd 2012 (New Zealand Legislation Act 2012).

Gwasanaethau cyhoeddus

6.5 Edrychwn ar:

- (1) Legislation.gov.uk - Cronfa ddata o gyfraith statud y Deyrnas Unedig a reolir gan yr Archifau Gwladol. Mae'n cynnwys adran benodol ar gyfer Cymru ynghyd â'r gallu i chwilio trwy ddeddfwriaeth Cymru, ond nid yw hyd yma yn cyhoeddi'r holl ddeddfwriaeth ar ei ffurf gyfredol a mwyaf diweddar gan gynnwys diwygiadau;
- (2) Defralex – Cronfa ddata'r Adran Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig o'r ddeddfwriaeth a'r canllawiau sydd o fewn ei gylch gwaith. Caiff ei lletya gan legislation.gov.uk, lle y gellir chwilio am ddeddfwriaeth yn ôl y pwnc;
- (3) Bailii – Ymddiriedolaeth elusennol yw The British and Irish Legal Information Institute, sy'n darparu cronfa ddata ar-lein o gyfraith achosion a deddfwriaeth (fel y'i deddfwyd) a ffynonellau eraill;
- (4) Deddfwriaeth Cymru Ar-lein – Cronfa ddata am ddim ar-lein a oedd yn cael ei hariannu gan Lywodraeth Cymru a'i gwe-letya gan Brifysgol Cymru. Roedd yn darparu mynediad at ddeddfwriaeth Cymru ac yn gweithredu o 1999 tan 2012, pryd y daeth i ben;
- (5) Law Wales/Cyfraith Cymru – Cronfa ddata newydd Llywodraeth Cymru, a fydd yn cael ei lansio ym mis Gorffennaf 2015, â'r nod o ddarparu canllaw i'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Bydd yn rhoi'r cefndir ar gyfer meysydd perthnasol o'r gyfraith, ynghyd â dolenni i ddeddfwriaeth ar legislation.gov.uk.

Gwasanaethau masnachol

6.6 Mae gwasanaethau masnachol yn darparu cronfeydd data ar-lein o gyfraith statud y DU a ffynonellau eraill o gyfraith, canllawiau a sylwebaeth i danysgrifwyr. Er enghraifft, mae Westlaw UK a LexisNexis yn darparu deddfwriaeth wedi'i chydgrynhai a'i hanodi'n llawn. Nid yw'r un o'r ddau yn darparu fersiynau o ddeddfwriaeth yn Gymraeg.

Sut beth ddylai cronfa ddata ddeddfwriaeth ar gyfer Cymru fod?

6.7 Mae galw sylweddol am gael mynediad at ddeddfwriaeth ar ffurf gyfredol. Trafodwn nodweddion hanfodol adnodd ar-lein ar gyfer deddfwriaeth yng Nghymru. Rydym yn awgrymu mai dyma fyddai'r prif nodweddion, o bosibl:

- (1) Rhaid i'r ddeddfwriaeth fod yn gyfredol, gan ymgorffori diwygiadau;
- (2) Rhaid i'r gronfa ddata ei gwneud yn amlwg pa ddeddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru;
- (3) Dylid gallu cael at y ddeddfwriaeth drwy chwiliad cyffredinol ar y we gan ddefnyddio peiriant chwilio, er enghraifft Google;
- (4) Dylid gallu cael gafael ar ddeddfwriaeth drwy beiriant chwilio mewnol y gronfa ddata, gan gynnwys chwilio yn ôl y pwnc;

- (5) Dylid trefnu deddfwriaeth yn ôl y pwnc, fel a wneir ar Defralex;
- (6) Dylai bod modd darllen deddfwriaeth Gymraeg ochr yn ochr â deddfwriaeth Saesneg.
- 6.8 Un her a wynebir wrth lunio cronfa ddata lwyddiannus ar-lein yw sicrhau bod yr adnoddau ar gael ar gyfer ei chwblhau a'i chynnal. Gofynnwn pa un a fyddai system "golygu ffynhonnell agored" yn ddefnyddiol. Pe bai arbenigwyr cyfreithiol o'r tu allan i'r gronfa ddata, yn ogystal â rheolwyr y gronfa ddata, yn cael diweddarau deddfwriaeth neu ddefnyddiau eraill, mae'n bosibl y byddai modd golygu'r deddfwriaeth yn fwy effeithlon. Gallai'r arbenigwyr fod yn ymarferwyr neu'n academyddion cyfreithiol a gallai tîm o olygyddion ddilysu eu gwaith. Anfanteision hyn fyddai mwy o risg o anghywirdebau, yr amser y byddai'n ei gymryd i ddilysu'r gwaith a pha un a fyddai digon o gymhelliant i ymarferwyr cyfreithiol neu academyddion ddymuno ymgymryd â'r gwaith hwn.
- 6.9 Ystyriwn swyddogaeth "data mawr", sy'n cyfeirio at setiau mawr o ddata y gellir eu dadansoddi er mwyn datgelu tueddiadau, cysylltiadau a phatrymau.⁶³ Nodwn y dylai cronfa ddata ar gyfer Cymru feddu ar y gallu i fanteisio ar y cyfleoedd y gallai data mawr eu darparu yn y dyfodol.

Cwestiwn ymgynghori 6-3: A yw ymgynghoreion o'r farn ei bod yn bwysig i gronfa ddata deddfwriaeth ar-lein i Gymru ddynodi'n eglur pa ddarnau o deddfwriaeth Senedd y Deyrnas Unedig, a pha rannau o'r deddfwriaeth honno, sy'n gymwys i Gymru?

Cwestiwn ymgynghori 6-4: A yw ymgynghoreion o'r farn ei bod yn bwysig i deddfwriaeth fod ar gael drwy chwiliad cyffredinol ar y we?

Cwestiwn ymgynghori 6-5: A yw ymgynghoreion yn ystyried y dylai deddfwriaeth fod ar gael trwy beiriant chwilio mewnol cronfa ddata, ac a ddylid gallu chwilio yn ôl pwnc?

Cwestiwn ymgynghori 6-6: A ddylai fod modd darllen deddfwriaeth Gymraeg ochr yn ochr â deddfwriaeth Saesneg ar legislation.gov.uk?

Cwestiwn ymgynghori 6-7: A yw ymgynghoreion yn cytuno y dylai cronfa ddata o deddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru gael ei threfnu yn ôl pynciau, gan ddilyn strwythur model *Defralex*, a'i rhannu'n is-gategoriâu eglur a manwl? A ddylid gwneud hyn trwy roi dolenni o *Cyfraith Cymru/Law Wales* i legislation.gov.uk neu mewn adran o legislation.gov.uk?

Cwestiwn ymgynghori 6-8: A ddylai fod modd i arbenigwyr cyfreithiol gwirfoddol olygu deddfwriaeth sydd ar gael ar gronfa ddata gyfreithiol ar-lein i Gymru?

Cwestiwn ymgynghori 6-9: Os felly, pa fesurau diogelu ddylid eu sefydlu?

⁶³ Cyhoeddwyd prosiect "Big Data for Law" gan yr Archifau Gwladol ym mis Chwefror 2015. Ceir gwybodaeth amdano ar eu gwefan yn: <http://www.legislation.gov.uk/projects/big-data-for-law> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

Defnyddio deunyddiau eilaidd

- 6.10 Yn ogystal â deddfwriaeth, rydym yn ystyried sut y gellid gwella ffynonellau eraill a hefyd sut i wella mynediad atynt. Edrychwn ar y nodiadau esboniadol, a gyhoeddir i gyd-fynd â Biliau, a'r gwaith sy'n cael ei wneud gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol yn rhan o'r Good Law Project.
- 6.11 Rydym hefyd yn ystyried canllawiau, gan gynnwys canllawiau statudol. Os cyhoeddir canllawiau, mae'n rhaid iddynt fod yn gywir. Mae'n bosibl hefyd fod canllawiau ar gael o nifer o ffynonellau a gall fod yn anodd deall pa ganllawiau sy'n disgrifio rhwymedigaethau cyfreithiol yn gywir a pha rai sy'n datgan arferion gorau. Mae Defra wedi ymgymryd â menter i sicrhau gwell canllawiau ("smarter guidance") ac rydym yn ystyried sut orau i sicrhau bod ystyr a phwysau canllawiau yn eglur ac nad ydynt yn cam-feddiannu awdurdod ffynhonnell sylfaenol y gyfraith, sef y ddeddfwriaeth.
- 6.12 Yn ogystal â chanllawiau, mae'n bosibl y darperir sylwebaeth, ar ffurf cylchgronau cyfreithiol a chronfeydd data cyfreithiol ar-lein. Mae nifer o gylchgronau cyfreithiol diweddar neu gyfredol yn bodoli yng Nghymru, gan gynnwys y Welsh Legal History Society Journal; y Cambrian Law Journal; a'r Wales Law Journal. Mae The Statute Law Review yn aml yn cyhoeddi erthyglau ar gyfraith Cymru hefyd, a chyhoeddodd rifyn penodol yn ymwneud â deddfwriaeth yng Nghymru yn 2012. Fodd bynnag, nid oes dewis sylweddol o sylwebaeth academiaidd ar gael ar y gyfraith sy'n gymwys i Gymru.

Cwestiwn ymgynghori 6-10: A yw ymgynghoreion yn gweld bod nodiadau esboniadol yn ddefnyddiol? A ellid eu gwella?

Cwestiwn ymgynghori 6-11: Beth fyddai'r ffordd orau o gyflwyno nodiadau esboniadol.

Cwestiwn ymgynghori 6-12: A ddylai canllawiau a/neu sylwebaeth gael eu cynnwys ar adnodd deddfwriaeth ar-lein i Gymru? Os felly, pa mor fanwl ddylai fod?

Gwerslyfrau

- 6.13 Mae'r gyfraith yn gymhleth, a gall gwerslyfrau sy'n dadansoddi ac yn egluro'r gyfraith fod yn amhrisiadwy er mwyn sicrhau bod y gyfraith yn hygyrch. Nid oes gwerslyfrau cynhwysfawr ar gael ar hyn o bryd sy'n edrych ar y gyfraith yng Nghymru'n unig. Nid yw gwerslyfrau sy'n rhoi sylw i gyfraith Cymru a Lloegr fel arfer yn ystyried sut y mae'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru yn wahanol, er y ceir eithriadau nodedig.⁶⁴
- 6.14 Comisiynodd Gwasg Prifysgol Cymru gyfres "Public Law of Wales", sy'n cynnwys gwerslyfrau ar y Llys Gweinyddol yng Nghymru; cyfraith ac ymarfer ym maes cynllunio; a deddfu ar gyfer Cymru.⁶⁵ Mae cynlluniau ar y gweill hefyd i Ysgol y Gyfraith ym Mhrifysgol Bangor gyhoeddi cyfres o werslyfrau yn Gymraeg ar y

⁶⁴ Gweler, er enghraifft, L Davies, J Luba CF ac C Johnston, *Housing Allocation and Homelessness* (4ydd argraffiad, 2015) sydd i gynnwys disgrifiad cynhwysfawr o Ddeddf Tai (Cymru) 2014.

⁶⁵ Gwefan Prifysgol Cymru: <http://www.uwp.co.uk> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

gyfraith, wedi ei hariannu gan y Coleg Cymraeg Cenedlaethol.

Cwestiwn ymgynghori 6-13: A yw ymgynghoreion wedi cael anawsterau oherwydd prinder gwerslyfrau sy'n rhoi eglurhad o'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru?

Cwestiwn ymgynghori 6-14: Beth mae ymgynghoreion yn feddwl y gellir ac y dylid ei wneud i hyrwyddo hygyrchedd y gyfraith ar ffurf gwerslyfrau?

PENNOD 7: CYDGRYNHOI DEDDFWRIAETH

- 7.1 Fel y nodwn uchod, mae galw sylweddol ac eang am gydgrynhoi deddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru.

Beth yw cydgrynhoi?

- 7.2 Nod y broses gydgrynhoi yw disodli darpariaethau statudol sy'n bodoli eisoes, ac sydd i'w cael mewn nifer o wahanol statudau, a rhoi yn eu lle un Ddeddf neu gyfres o Ddeddfau cysylltiedig.

Consolidation is the restatement or re-enactment of the statutory law, the form and not the substance, in a single reorganised form, bringing all the scattered relevant statutory legislation together in one statute, in order "to consolidate and reproduce the law as it stood before the passing of that Act."⁶⁶ The long title says it is a consolidating statute. The principal purpose is to facilitate the user. Consolidation may be a prelude to reform; more commonly it is the consequence of reform, or at least change.⁶⁷

- 7.3 Ceir canlyniad cymhleth trwy ddiwygio deddfwriaeth, heb wedyn ei chydgrynhoi. Gall greu gwe astrus ac aneglur o statudau, a bydd angen, o bosibl, i ddarllenwyr fynd i'r afael â phob un cyn y gallant ddeall y gyfraith sy'n gymwys iddynt hwy. Mae'r broblem yn un llai difrifol i bobl y mae cronfa ddata o statudau a gynhyrchwyd yn fasnachol ar gael iddynt, oherwydd bod darparwr y gronfa ddata yn ymgorffori'r diwygiadau ac yn darparu fersiwn gyfredol o'r ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, pan fo'r ddeddfwriaeth wedi mynd yn ddarniog dros y blynyddoedd, mae'n annhebygol y bydd yr adnoddau hyn hyd yn oed yn cyflwyno darlun cydlynol o'r gyfraith.
- 7.4 Er mwyn cydgrynhoi, rhaid wrth fwy na dwyn at ei gilydd yr holl ddarpariaethau sydd mewn grym ar hyn o bryd, Amcan ymarfer cydgrynhoi yw cadw'r gyfraith fel y mae a diddymu'r gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth flaenorol. Fodd bynnag, fel arfer mae lle i foderneiddio'r iaith a dileu'r mân anghysondebau neu amwyseddau a all ddeillio o Ddeddfau olynol ar yr un pwnc yn ogystal â newidiadau mwy cyffredinol yn y gyfraith. Yn ogystal, gellid ailstrwythuro'r ddeddfwriaeth a gellir gwahanu darpariaethau sy'n ymwneud â Chymru oddi wrth rai sy'n ymwneud â Lloegr.

⁶⁶ *Gilbert v Gilbert* [1927] EWCA dyfynnwyd yn A Samuels, "Consolidation: A Plea" (2005) 26(1) *Statute Law Review* 56.

⁶⁷ A Samuels, "Consolidation: A Plea" (2005) 26(1) *Statute Law Review* 56.

7.5 Yn San Steffan a Holyrood ceir gweithdrefnau deddfwriaethol arbennig sydd â'r nod o roi i Filiau cydgrynhoi "a fair wind, whilst protecting the system from abuse".⁶⁸ Nodwedd hanfodol y weithdrefn yn Senedd y Deyrnas Unedig yw bod Biliau'n cael eu cyflwyno i Dŷ'r Arglwyddi ac, ar ôl ail ddarlleniad, yn cael eu cyfeirio at y Cyd-bwyllgor ar Filiau Cydgrynhoi etc i gael eu hystyried yn fanwl. Yn achos Bil cyffredin, dadleuir yr egwyddorion neu'r polisi sy'n sail i'r Bil yn ystod yr ail ddarlleniad, cyn ei anfon at bwyllgor Biliau cyhoeddus i graffu arno fesul linell.⁶⁹ Os yw'r Cyd-bwyllgor yn fodlon ar y Bil, mae'r cyfnodau Seneddol eraill yn rhai ffurfiol ar y cyfan.⁷⁰ Mae gan y Cyd-bwyllgor awdurdodaeth dros ddau fath o Filiau cydgrynhoi:

- (1) Biliau cydgrynhoi, yn rhai cyhoeddus neu rai preifat, sydd wedi eu cyfyngu i aildeddfu cyfraith sydd eisoes yn bodoli;
- (2) Biliau i gydgrynhoi unrhyw ddeddfiadau â diwygiadau, er mwyn rhoi effaith i argymhellion a wneir gan Gomisiwn y Gyfraith neu Gomisiwn Cyfraith yr Alban neu'r ddau ohonynt, gydag unrhyw adroddiad yn cynnwys argymhellion o'r fath. Y Biliau cydgrynhoi hyn gan Gomisiwn y Gyfraith yw'r math mwyaf cyffredin o gydgrynhoi o bell. Maent yn caniatáu ychydig o ryddid wrth newid y gyfraith i greu darn cydlynol, modern o ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, ni chaniateir newidiadau sy'n gwneud addasiadau sylweddol i sylwedd neu effaith y gyfraith.⁷¹

7.6 Ceir hefyd gydgrynhoi yn rhan o Fil sy'n diwygio'r gyfraith. Fodd bynnag, bydd y rhannau hynny o Fil o'r fath sy'n cydgrynhoi yn destun proses graffu gyflawn y Senedd, er mwyn gallu gwneud newidiadau i rannau o'r ddeddfwriaeth pryd nad oes unrhyw fwriad i newid y gyfraith.

Cydgrynhoi yng Nghymru

7.7 Mae Llywodraeth Cymru yn effro iawn i rinweddau cydgrynhoi'r ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru. Byddai mantais ychwanegol i gydgrynhoi, yn yr ystyr y byddai modd datblethu deddfwriaeth Cymru oddi wrth ddeddfwriaeth Lloegr.⁷² Fodd bynnag, nid oes unrhyw weithdrefnau arbennig yn bodoli ar gyfer cydgrynhoi yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru, felly byddai'n rhaid i unrhyw Fil cydgrynhoi fod yn destun gweithdrefnau a chraffu llawn y Cynulliad.

⁶⁸ D Greenberg, *Craies on Legislation* (9fed argraffiad 2010) para 5.3.2.

⁶⁹ Yn gyffredinol, ceir llawer o hyblygrwydd o fewn system San Steffan ac o ganlyniad ceir llawer o achosion sy'n wahanol i'r arfer.

⁷⁰ Rheolau Sefydlog Tŷ'r Cyffredin 58; Rheolau Sefydlog Tŷ'r Arglwyddi 51.

⁷¹ Cyfyngir cwmpas y diwygiadau y caniateir eu gwneud o dan y weithdrefn hon i gynhyrchu testun boddhaol wedi'i gydgrynhoi ac ni chaniateir gwneud newidiadau mewn polisi deddfwriaethol, pa un a ydynt yn ddadleuol ai peidio.

⁷² Y Cwnsler Cyffredinol, Araith ar Fynediad at y gyfraith, a draddodwyd ar 26 Medi 2012 ar gyfer Cymdeithas Barnwyr Rhanbarth Cymru. Mae Prif Weinidog Cymru wedi cyhoeddi ymrwymiad i gydgrynhoi. Yn ei ddatganiad blynyddol gerbron y Cynulliad Cenedlaethol ar y rhaglen ddeddfwriaethol, yn 2011 ac unwaith eto yn 2013, cyhoeddodd ei fwriad i gydgrynhoi deddfwriaeth bresennol er mwyn gwneud y system gynllunio'n fwy tryloyw a haws ei defnyddio. Gweler Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion, 12 Gorffennaf 2011.

Datblygu model ar gyfer cydgrynhoi

- 7.8 Er mwyn datblygu rhaglen effeithiol o gydgrynhoi, bydd angen archwilio gwahanol fathau o gydgrynhoi yn ogystal â gweithdrefnau deddfwriaethol priodol yn y Cynulliad Cenedlaethol i ategu'r broses gydgrynhoi. Gofynnwn i ymgynghorion am dystiolaeth ar wahanol fathau o ymarfer cydgrynhoi er mwyn llunio model a fydd yn addas i Gymru. Rhoddwn ddwy enghraifft: y prosiect 'Tax Law Rewrite' a'r prosiect i symleiddio cyfraith mewnfudo.⁷³

Gwersi gan awdurdodaethau eraill

- 7.9 Yn y ddogfen ymgynghori, rydym yn edrych ar fodelau mewn awdurdodaethau eraill. Yn Seland Newydd mae rhwymedigaeth statudol i gydgrynhoi deddfwriaeth, a osodwyd gan Ddeddf Deddfwriaeth 2012 (Legislation Act 2012). Cyhoeddir rhaglen tair blynedd o gydgrynhoi yn amlinellu cyfres o Ffiliau adolygu a gynllunnir, sydd â'r nod o ailddrafftio'r gyfraith gynharach er mwyn ei threfnu'n fwy rhesymegol, dileu anghysondebau, diddymu darpariaethau darfodedig a diangen, a moderneiddio'r mynegiant, yr arddull a'r fformat.⁷⁴
- 7.10 Rydym hefyd yn edrych ar gydgrynhoi yn Ne Cymru Newydd, Awstralia, sy'n cynnwys rhaglen dreigl o ddau Fil "darpariaeth amrywiol" ("miscellaneous provision") a gyflwynir gerbron y Senedd bob blwyddyn at ddiben moderneiddio a symleiddio'r llyfr statud.

Trafodaeth

- 7.11 Mae rhaglen dreigl o gydgrynhoi ar gyfer Cymru'n ddeniadol dros ben pe byddai gweithdrefnau priodol a rheolau sefydlog yn y Cynulliad Cenedlaethol yn sail iddi, er mwyn peidio â mynd â gormod o'r amser ar gyfer deddfwriaeth arall. Fodd bynnag, y mae nifer o faterion i'w hystyried. Pe bai Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn ymgymryd â'r dasg, byddai'n rhaid ystyried adnoddau a gwaith arall y drafftwyd. Mae ganddynt raglen lawn iawn o ran drafftio eisoes. Gellid cyfyngu'r gwaith cydgrynhoi i'r meysydd hynny lle y cwblhawyd y broses o ddiwygio sylwedd y gyfraith, neu lle nad oes unrhyw gynlluniau ar gyfer diwygio'r maes arbennig hwnnw.

Cydgrynhoi: ateb rhannol yn unig?

- 7.12 Mae cydgrynhoi yn ddeniadol mewn egwyddor ond mae iddo ei ddiffygion. Mae cydgrynhoi yn broses sy'n cymryd llawer iawn o lafur, ac sy'n gofyn am amser a sylw drafftwyd deddfwriaethol medrus iawn. Rhaid iddynt eu bodloni eu hunain a'r ddeddfwrfa bod eu gwaith yn drylwyr ac nad yw wedi newid y gyfraith, er mwyn elwa ar unrhyw weithdrefn ar gyfer craffu llai ar Ffiliau cydgrynhoi.
- 7.13 Mae'n anodd mesur costau a manteision cydgrynhoi, a sicrhau bod y buddion yn mwy na gwneud iawn am y costau.

⁷³ R Kerridge, "The Income Tax (Earnings and Pensions) Act 2003" [2003] *British Tax Review* 257, fel a ddyfynwyd yn D Salter, "The tax law rewrite in the United Kingdom: plus ça change plus c'est la même chose?" [2010] *British Tax Review* 671; Ysgrifennydd Gwadol yr Adran Gartref, Simplifying Immigration Law, The Draft Bill (Tachwedd 2009) Cm 7730 tud 3.

⁷⁴ Mae Deddf Deddfwriaeth 2012, Rhan 2, is-ran 3, a 31 yn gosod pwerau Bil adolygu.

- 7.14 Gall proses cydgrynhoi fod yn wrthgynhyrchiol. Gan nad oes unrhyw gyfle i ddiwygio'r gyfraith, ni ellir bodloni unrhyw angen a nodir yn ystod y broses i ddiwygio'r gyfraith.
- 7.15 Daw cydgrynhoi â'r ddeddfwriaeth at ei gilydd hyd at y pwynt hwnnw yn unig. Heb newid y dull o lunio'r gyfraith, mae'r broblem yn ail-godi eto wrth i ddeddfwriaeth newydd gael ei gwneud i ddiwygio'r Ddeddf gydgrynhoi.⁷⁵

Cwestiwn ymgynghori 7-1: A yw'r ymgynghoreion o'r farn y dylai fod gweithdrefnau yn y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer diwygio deddfwriaethol technegol, er enghraifft Biliau cydgrynhoi?

Cwestiwn ymgynghori 7-2: A yw ymgynghoreion yn credu bod angen cydgrynhoi yng Nghymru? Os felly, a yw ymgynghoreion o'r farn y byddai maes penodol o'r gyfraith yng Nghymru ar ei ennill yn benodol o ganlyniad i ymarfer cydgrynhoi?

Cwestiwn ymgynghori 7-3: Rydym yn croesawu barn ymgynghoreion am anfanteision a manteision cydgrynhoi pur a chydgrynhoi sy'n cyd-fynd â diwygio'r gyfraith.

Cwestiwn ymgynghori 7-4: Rydym yn gwahodd ymgynghoreion i gynnig enghreifftiau a thystiolaeth o'r problemau a wynebant oherwydd diffyg cydgrynhoi, o ran amser neu gostau eraill. Yn ogystal, gofynnwn i ymgynghoreion gynnig enghreifftiau a thystiolaeth o'r costau a'r manteision a fyddai'n deillio o gydgrynhoi, yn eu barn nhw.

PENNOD 8: CODEIDDIO

- 8.1 Yng nghynhadledd Cymru'r Gyfraith yng Nghaerdydd ym mis Hydref 2013, awgrymodd yr Arglwydd Brif Ustus, yr Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, y dylai Cymru ystyried ffurf o ddeddfwriaeth wedi'i chodeiddio. Meddai

In Wales, there is a huge advantage that Welsh legislation has but a short history. There is no reason, therefore, why it cannot develop its own innovative style... Furthermore, Wales can begin its own sensible organisation of Welsh law into a Code with chapters into which new laws can be inserted and old laws amended, much along the lines of what is done in most states. Westminster is burdened by history. It is therefore a model that does not have to be followed.⁷⁶

- 8.2 Ym mhennod 8 y ddogfen ymgynghori, rydym yn archwilio'r cynnig hwn. Mae hanes hirfaith ac, yn ddiweddar, cysylltiad agos â Chomisiwn y Gyfraith i'r syniad o godeiddio'r gyfraith. Yn yr hyn a ganlyn, rydym yn ystyried yn gyntaf y gwahanol ffyrdd y defnyddir y cysyniad o god, mewn ymdrech i ddatrys rhai materion amwys. Yn ail, rhoddwn adolygiad cryno o hanes codeiddio ar ôl sefydlu

⁷⁵ Gweler, er enghraifft, Ddeddf Pwerau Llysoedd Troseddol (Dedfrydu) 2000 a oedd yn cydgrynhoi deddfwriaeth dedfrydu, ond a ddiwygiwyd o fewn blwyddyn a nifer o weithiau yn ystod y tair blynedd ganlynol. I gael mwy o wybodaeth, gweler prosiect Comisiwn y Gyfraith ar Gyfraith Dedfrydu Troseddol yn: www.lawcom.gov.

Comisiwn y Gyfraith ym 1965. Yna, rydym yn ystyried i ba raddau y mae'r rhesymau dros fethiant (ymddangosiadol) y prosiect codeiddio dros y blynyddoedd hynny'n berthnasol i'r amgylchiadau presennol yng Nghymru. Yn olaf, rydym yn gofyn cwestiynau ymgynhori ynglŷn â sefydlu system o gyfraith wedi'i chodeiddio i fod yn gymwys yng Nghymru.

- 8.3 Wrth ystyried codeiddio, mae'n bwysig dwyn mewn cof bod cydgrynhoi yn elfen hanfodol o godeiddio.

Beth yw cod?

- 8.4 Mae'r gwahaniaeth mwyaf sylfaenol i'w weld rhwng awdurdodaethau cyfraith gyffredin, fel Cymru a Lloegr⁷⁷ a'r awdurdodaethau lawer ledled y byd sydd wedi deillio o hynny, ac awdurdodaethau sy'n seiliedig ar gyfraith sifil.⁷⁸ Y traddodiad Ewropeaidd modern, y nodir fel rheol ei fod yn dyddio o god sifil Napoleon yn Ffrainc ym 1804, yw i'r gyfraith gael ei datgan mewn codau y bwriedir iddynt gwmpasu meysydd penodol o'r gyfraith yn gynhwysfawr, wedi ei mynegi o ran egwyddor eang.⁷⁹ Tasg y barnwyr yw cymhwyso'r egwyddorion hyn i ffeithiau achos, ond nid yw'r system yn dibynnu ar ddatblygu strwythur o gynseiliau cyfraith achosion, fel mewn gwledydd ag awdurdodaeth cyfraith gyffredin.
- 8.5 Mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin, fel Cymru a Lloegr, y gyfraith gyffredin yw'r man cychwyn. Hon yw'r gyfraith sy'n cael ei deddfu a'i datgan gan farnwyr wrth benderfynu ar achosion unigol. Yna, gall y Senedd ymyrryd trwy basio deddfwriaeth, ond mae'n gwneud hynny ar sail doethineb cronedig y gyfraith gyffredin. Mae deddfwriaeth o'r fath, fel sy'n addas ar gyfer ymyriad yn llif manwl a chywrair y gyfraith gyffredin, yn fanwl ei hun o ran arddull ac yn ceisio ymdrin â phob canlyniad posibl y mae'r drafftaiwr yn meddwl amdano, yn wahanol i egwyddorion eang y codau cyfandirol. Ac, ar ôl i'r Senedd ddeddfu, bydd barnwyr yn gwneud penderfyniadau ar y ddeddfwriaeth, gan esbonio a dehongli'n awdurdodol yr hyn y mae'r Senedd wedi ei wneud.
- 8.6 Ein barn ragarweiniol yw mai'r math mwyaf addas o godeiddio ar gyfer Cymru fyddai dod â'r gyfraith statudol ar bwnc unigol at ei gilydd mewn un offeryn heb newid yn sylweddol y ffiniau rhwng cyfraith statud a chyfraith achosion. Proses

⁷⁶ Yr Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Cynhadledd Cymru'r Gyfraith (Hydref 2013).

⁷⁷ Yn y Deyrnas Unedig, mae Gogledd Iwerddon yn awdurdodaeth cyfraith gyffredin, a disgrifir yr Alban fel bod â system gymysg, ag elfennau o gyfraith Ewropeaidd cyn y codau yn cyd-fodoli â nodweddion cyfraith gyffredin. Mae'n rhannu'r statws hwn â De Affrica, y mae ei thraddodiadau'n deillio o gyfraith yr Iseldiroedd a chyfraith Cymru a Lloegr, Québec a Louisiana (â system gyfreithiol sy'n deillio o Ffrainc a Chymru a Lloegr).

⁷⁸ Fe allai "cyfraith gyffredin" a "chyfraith sifil" fod yn dermau amwys. Gall "cyfraith gyffredin" gyfeirio at natur yr awdurdodaeth, ac at gyfraith a wneir gan farnwyr yn hytrach na chyfraith statud o fewn awdurdodaeth o'r fath. Rydym yn defnyddio'r term "cyfraith a wneir gan farnwyr" neu "gyfraith achosion" ar gyfer yr olaf yng ngweddill y drafodaeth hon. Yn ogystal â disgrifio awdurdodaethau ar y cyfandir sy'n dibynnu ar god, gall "cyfraith sifil" gyfeirio at gyfraith nad yw'n gyfraith trosedd, o fewn awdurdodaeth cyfraith gyffredin, ond nid ydym ni'n defnyddio'r term yn yr ystyr hwnnw.

⁷⁹ A dweud y gwir, sefydlwyd codau yn rhai o daleithiau'r Almaen yn ystod ail hanner y 18fed ganrif. Cafodd cyfraith Rufeinig, sy'n sail i gyfraith Ewropeaidd fodern, ei hun ei chodeiddio gan yr Ymerawdwr Bysantaidd, Justinian, rhwng 529 a 534: B Nichols ac E Metzger, *An Introduction to Roman Law*, (Gwasg Prifysgol Rhydychen 1975), tud 38 i 42.

gydgrynhoi yw hi pan wneir hyn heb unrhyw newid (neu newid sylweddol) yn sylwedd y gyfraith, fel a drafodir ym mhennod 7 y Ddogfen Ymgynghori. Fodd bynnag, mae'n bwysig yma am ddau reswm. Yn gyntaf, mae'n gysylltiedig â diwygio sylwedd y gyfraith. Yn ail, gall fod â goblygiadau i ffurf y gyfraith ar sail barhaus.

- 8.7 Darperir dwy enghraifft o brosiectau diwygio'r gyfraith sydd wedi cael eu gweithredu, neu sydd wrthi'n cael eu gweithredu drwy ddeddfwriaeth yng Nghymru: Gofal Cymdeithasol i Oedolion, a weithredir yn bennaf drwy Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 a Rhentu Cartrefi, a weithredir yn bennaf drwy'r Bil Rhentu Cartrefi (Cymru) sydd ar hyn o bryd gerbron y Cynulliad Cenedlaethol.⁸⁰ Gwelwyd diwygio ar raddfa fawr o ganlyniad i'r prosiectau hyn, gan ailfynegi'r strwythur cyfreithiol yn llwyr. Ond natur ddifrifol wallus y gyfraith statud berthnasol oedd y man cychwyn. Codeiddio a diwygio ar gyfer meysydd perthnasol y gyfraith yw'r canlyniad i bob pwrpas.

Codeiddio mewn awdurdodaethau eraill a chodeiddio Comisiwn y Gyfraith

- 8.8 Edrychwn ar fodolau o awdurdodaethau eraill: Codau Troseddol Canada, Unol Daleithiau'r America, Awstralia a Seland Newydd.
- 8.9 Sefydlwyd Comisiwn y Gyfraith ym 1965 â chodeiddio'n un o'i swyddogaethau canolog. Yn y cyflwyniad i'n Degfed Rhaglen Diwygio'r Gyfraith, ailarfarnwyd gennym a yw prosiectau â chodeiddio'n brif ganlyniad iddynt yn realistig, ac a ddylid neilltuo adnoddau'n benodol i gyflawni'n canlyniad hwnnw. Roedd y Comisiwn o'r farn bod cymhlethdod cynyddol y gyfraith gyffredin, y ffaith bod mwy a mwy o ddeddfwriaeth yn cael ei phasio ac mewn sawl haen, a dylanwad deddfwriaeth Ewrop yn gwneud codeiddio'n fwyfwy anodd ond daeth i'r canlyniad y byddem yn parhau i geisio codeiddio wrth ddiwygio, pryd bynnag y byddai modd.⁸¹
- 8.10 Y broblem gyntaf oedd nad oedd digon o ddiddordeb mewn codeiddio o fewn adrannau'r Llywodraeth, nac mewn diwygio'r gyfraith yn gyffredinol. Yn ail, ychydig o gefnogaeth a oedd yn bodoli y tu allan i Gomisiwn y Gyfraith, o leiaf i'r cynlluniau codeiddio mwyaf. Yn olaf, nid oedd y Senedd mewn sefyllfa ddelfrydol i ddeddfu ar gyfer codau. Byddai prosiect codeiddio ar raddfa fawr wedi bod yn ddefnydd afrealistig o amser Seneddol.

Codeiddio a Chymru

- 8.11 Rydym o'r farn y gallai fod mwy o awydd am godeiddio yng Nghymru heddiw. Bydd ystod y gyfraith y gellid ystyried ei chodeiddio yng Nghymru yn sylweddol lai na'r gyfraith yng Nghymru a Lloegr yn eu cyfanrwydd, hyd yn oed o dan y model cadw pwerau. Nid yw'r Cynulliad Cenedlaethol wedi bod yr un mor weithgar ym mhob maes. Mae mwy na hanner y 39 o Fesurau a Deddfau a basiwyd gan y Cynulliad yn ymwneud â thri maes pwnc, sef addysg, lles cymdeithasol a llywodraeth leol. Er nad yw hwn yn arwydd o faint o'r gyfraith statud y mae angen

⁸⁰ Adult Social Care (2008) Law Commission Scoping Report tud 12 a'n hadroddiad terfynol, Adult Social Care (2011) Law Com No 326. Dilynydd ein hadroddiad Renting Homes: the Final Report Cm (2006) Law Com No. 297 gan ein hadroddiad ychwanegol Renting Homes in Wales/Rhentu Cartrefi yng Nghymru (2013) Law Com No 337.

⁸¹ Comisiwn y Gyfraith, Tenth Programme of Law Reform (HC 605, 2008) tud 5 i 6.

ei hystyried yn rhan o broses godeiddio, gallai fod yn arwydd o'r meysydd y dylid rhoi blaenoriaeth iddynt.

- 8.12 Mae difrifoldeb y problemau o ran hygyrchedd y gyfraith ei hun wedi gwthio'r mater i fyny agenda llunwyr polisi. Mae gwleidyddion, llunwyr polisi a rhanddeiliaid ehangach cymdeithas sifil, yn ogystal â'r proffesiynau cyfreithiol a'r barnwyr, yn anfodlon ar ffurf y gyfraith yng Nghymru. Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn ddeddfwrfa newydd. Mae wedi dangos ei fod yn barod i ystyried arloesedd gweithdrefnol ac mae'n fwy tebygol na San Steffan o bosibl o dderbyn rhai camau i ddiwygio gweithdrefnau.
- 8.13 Rydym o'r farn bod y posibilrwydd o greu deddfwriaeth mewn ffyrdd newydd yn cynnig cyfle go iawn i godeiddio cyfraith gyffredin ar ffurf newydd a mwy sefydledig. Isod rydym yn trafod sut orau i fanteisio ar y cyfleoedd hyn. Rydym yn ystyried yn arbennig a allai proses godeiddio fod yn fwy llwyddiannus pe gellid gweld bod y gwaith yn cael ei oruchwylio'n effeithiol gan y Cynulliad Cenedlaethol.

Cynigion ar gyfer diwygio

- 8.14 Yma rydym yn gosod ein cwestiynau ymgynghori ynglŷn â system godeiddio bosibl ar gyfer Cymru. Mae'r rhain yn cynnwys strwythur ar gyfer penderfynu beth ddylid ei godeiddio, swyddfa godeiddio o fewn y Cynulliad Cenedlaethol, rheolau gweithdrefnol ar gyfer llunio codau a deddfwriaeth i ganiatáu i godau fod â statws gwahanol i ddeddfwriaeth sylfaenol arall ac i ganiatáu iddynt gael eu diwygio a'u diweddarau.

Cwestiwn ymgynghori 8-1: A yw ymgynghoreion yn cytuno mai amcan codeiddio yng Nghymru ddylai fod i roi cyfraith gyffredin ar ffurf statud, a/neu ad-drefnu cyfraith statud?

Cwestiwn ymgynghori 8-2: A yw ymgynghoreion yn cytuno y dylai pob cod fod yn ddatganiad awdurdodol a chynhwysfawr o'r gyfraith yn ymwneud â phwnc penodol?

Cwestiwn ymgynghori 8-3: A yw ymgynghoreion yn cytuno y dylid cynnwys yr hyn y mae pob cod yn ei gwmpasu yn rhan o'r ymgynghoriad wrth gynnal pob prosiect codeiddio, ond y dylid cymryd y rhestr o gymwyseddau deddfwriaethol Cynulliad Cymru fel man cychwyn?

Cwestiwn ymgynghori 8-4: A ddylid rhoi'r pŵer mewn statud i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu codau a Deddfau Cynulliad? Pan fo cod ar waith, ai'r unig ffordd o roi effaith i ddeddfwriaeth ychwanegol o fewn maes pwnc y cod ddylai fod i ddiwygio'r cod?

Cwestiwn ymgynghori 8-5: A yw ymgynghoreion o'r farn y byddai'n ddymunol i'r Cynulliad Cenedlaethol sefydlu swyddfa neu adran ar wahân i gefnogi'r gwaith o ddatblygu a chynnal codau Cymru?

Cwestiwn ymgynghori 8-6: A ddylai Rheolau Sefydlog wneud darpariaeth fel y gellir gwneud cynnig ffurfiol y dylai Bil sydd wedi pasio ei holl gyfnodau sefyll fel cod, ac fel y gellir gwneud cynnig ffurfiol i gymryd statws cod oddi ar ddeddfiad?

Cwestiwn ymgynghori 8-7: A ddylai cynnig bod deddfiad yn sefyll fel cod fod yn enw'r aelod sy'n gyfrifol am y Bil, neu'r aelod hwnnw a'r Llywydd?

Cwestiwn ymgynghori 8-8: A ddylai'r Llywydd benderfynu pa un a yw Bil cyfan, neu ran o Fil, yn rhan o bwnc cod ai peidio?

Cwestiwn ymgynghori 8-9: A ddylai Swyddfa Codau yn y Cynulliad reoli'r agweddau technegol ar gorffori testun i ddiwygio'r cod; cynnal adolygiadau technegol o bryd i'w gilydd; a rheoli'r broses o nodi diffygion mwy sylweddol a hyrwyddo diwygiadau i'w cywiro? Pwy ddylai staffio'r Swyddfa Codau?

Cwestiwn ymgynghori 8-10: A yw ymgynghoreion yn cytuno na ddylai'r newidiadau golygyddol technegol sy'n ofynnol i gynnwys diwygiadau mewn cod fod yn amodol ar gymeradwyaeth gan y Cynulliad?

Cwestiwn ymgynghori 8-11: A yw ymgynghoreion yn cytuno y dylai'r Pwyllgor pwnc perthnasol ystyried a ddylai cymeradwyaeth ffurfiol y Cynulliad fod yn ofynnol ar gyfer mân ddiwygiadau i eiriad y cod?

Cwestiwn ymgynghori 8-12: A ddylai diwygiadau y mae cymeradwyaeth yn ofynnol ar eu cyfer gael eu cyflwyno i'r Cynulliad ar gyfer cymeradwyaeth ffurfiol trwy gynnig syml, heb ddarpariaeth ar gyfer ystyried eu diwygio ymhellach?

Cwestiwn ymgynghori 8-13: A ddylid defnyddio fersiwn fyrrach o'r broses ddeddfwriaethol arferol er mwyn pasio Biliau sy'n cywiro diffygion o sylwedd yn y cod?

Cwestiwn ymgynghori 8-14: A yw ymgynghoreion o'r farn y byddai modd drafftio rheol, pan fo Bil yn cael ei gyflwyno fel rhan o raglen godeiddio, yn cyfyngu gwelliannau i'r rhai sydd â'r nod o sicrhau gwell codeiddio, yn hytrach na darpariaeth ychwanegol o sylwedd?

Cwestiwn ymgynghori 8-15: A yw ymgynghoreion o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad â Chynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Gyfraith ac eraill, lunio rhaglen godeiddio â'r nod o ddatblygu codau ar gyfer Cymru ar sail y model yr ydym yn ei ddisgrifio ar gyfer y meysydd hynny o'r gyfraith lle y byddai hynny'n fuddiol?

PENNOD 9: MECANWEITHIAU RHEOLI YN Y LLYWODRAETH A'R CYNULLIAD CENEDLAETHOL

Cyflwyniad

- 9.1 Ym mhennod 9 o'r ddogfen ymgynghori, rydym yn ystyried un agwedd at ffyrdd o ddiwygio a allai atal mwy o broblemau o'r math yr ydym wedi'u disgrifio eisoes. Yma, byddwn yn trafod y posibilrwydd o ddefnyddio peirianwaith llywodraeth i sicrhau bod deddfwriaeth yn cael ei chynllunio'n dda ac yn hygyrch o'r dechrau.
- 9.2 Rydym yn edrych yn arbennig ar wersi o Seland Newydd gan fod y wlad honno'n debyg i Gymru mewn nifer o ffyrdd - mae'n wlad fach, o ran poblogaeth, ac mae ganddi ddeddfwrfa ag un siambr a system gyfreithiol sy'n seiliedig ar gyfraith gyffredin. Mae Seland Newydd hefyd wedi profi modelau y gall Llywodraeth Cymru a'r ddeddfwrfa ddysgu oddi wrthynt. Mae dull gweithredu Seland Newydd yn mynnu bod deddfwriaeth newydd yn cydymffurfio â safonau penodedig drwy roi camau rheoli yn y prosesau datblygu polisiau a drafftio cyn i Fil gyrraedd y Cynulliad Cenedlaethol.
- 9.3 Yn gyntaf, rydym yn amlinellu'r gweithdrefnau presennol ar gyfer cynllunio a rheoli deddfwriaeth.

Llywodraeth Cymru

- 9.4 Ar ddechrau tymor presennol y Cynulliad Cenedlaethol, amlinellodd Prif Weinidog Cymru raglen ddeddfwriaethol ar gyfer oes gyfan Cynulliad. Yna, diweddarwyd y rhaglen â datganiad deddfwriaethol bob blwyddyn. Gwneir y datganiad deddfwriaethol blynyddol ym mis Gorffennaf, eto gan Brif Weinidog Cymru, fel rheol yn ystod wythnos olaf tymor y Cynulliad, a bydd yn rhoi mwy o fanylion am y Biliau y mae Llywodraeth Cymru'n bwriadu eu cyflwyno yn y flwyddyn ddeddfwriaethol sy'n dechrau yn y mis Medi canlynol. Yn ogystal â Biliau'r Llywodraeth, mae'r rhaglen ddeddfwriaethol hefyd yn ceisio caniatáu amser i'r Llywodraeth ystyried Biliau Aelodau'r Cynulliad a deddfwriaeth arall nad yw'n deillio o'r Llywodraeth.⁸² Pasiodd y Cynulliad saith Bil ym mlwyddyn galendr 2013 a saith arall yn 2014.
- 9.5 Yn fewnol, gweinyddir y gwaith o ddatblygu'r rhaglen gan uned ganolog, yr Uned Rhaglen Ddeddfwriaethol a Llywodraethu. Mae'r uned yn cynghori'r timau a gynullir mewn adrannau i weithio ar Filiau, ynghyd â'r gweinidog sy'n arwain y Bil (y gweinidog y mae'r Bil yn ei bortffolio, neu os yw'n ymwneud â mwy nag un portffolio, un o'r gweinidogion a benodwyd gan Brif Weinidog Cymru). Mae hefyd yn cynghori Prif Weinidog Cymru a'r Gweinidog â chyfrifoldeb am Fusnes y Llywodraeth (y Gweinidog Cyllid ar hyn o bryd). Mae'r Uned Rhaglen Ddeddfwriaethol a Llywodraethu hefyd yn darparu gwasanaeth ysgrifenyddiaeth i Fwrdd y Rhaglen Ddeddfwriaethol, sy'n gyfrifol am y gwaith rheoli strategol cyffredinol ar gyfer y rhaglen ddeddfwriaethol, fel rhan o'r Rhaglen Lywodraethu fwy cyffredinol.

⁸² Mae'r disgrifiad canlynol yn seiliedig yn bennaf ar Lawlyfr Deddfu Llywodraeth Cymru (3ydd argraffiad Tachwedd 2014) neu wybodaeth a ddarparwyd gan Lywodraeth Cymru.

Mecanweithiau sy'n bodoli ar gyfer rheoli deddfwriaeth yng Nghymru

Asesiadau effaith

- 9.6 Mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu system soffistigedig o asesiadau effaith. Mae'r rhain wedi'u cynllunio i ddangos goblygiadau pob datblygiad polisi – nid dim ond deddfwriaeth – ac felly i wella ansawdd y polisïau a lunnir ac, yn y pen draw, ansawdd deddfwriaeth. Mae rhai o'r asesiadau effaith yn darparu modd i asesu effaith datblygiad polisi ar grwpiau penodol o bobl o fewn y gymdeithas yng Nghymru, neu ar yr amgylchedd, yr economi a'r diwylliant.
- 9.7 Y bwriad yw bod yr asesiadau effaith yn rhan o'r broses bolisi o'r dechrau i'r diwedd. Mae Llywodraeth Cymru'n ystyried bod asesiadau effaith yn offerynnau pwysig a gynlluniwyd i ddylanwadu ar brosesau llunio polisïau a'u cefnogi, ac maent yn elfen allweddol yn y broses o werthuso cynigion.

Dull gwaith Seland Newydd

- 9.8 Mae gan yr un siambr yn neddfwrfa Seland Newydd, Tŷ'r Cynrychiolwyr, ddwywaith cynifer o aelodau â Chynulliad Cymru, ac mae ei phoblogaeth o 4.5 miliwn yn fwy na phoblogaeth Cymru, sef tua thair miliwn.

Y Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth

- 9.9 Sefydlwyd y Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth (Legislation Advisory Committee) gan y Gweinidog Cyfiawnder ar y pryd ym mis Chwefror 1986 ac mae wedi mwynhau perthynas agos â Chomisiwn Cyfraith Seland Newydd ers hynny. Cadeirydd Comisiwn y Gyfraith yw cadeirydd y Pwyllgor, ac mae'r Comisiwn yn gwneud gwaith ymchwil ar ei ran.⁸³
- 9.10 Mae ganddo ddwy swyddogaeth o ran ansawdd deddfwriaeth. Yn gyntaf, mae'n gosod safonau, a bennir mewn canllawiau ynglŷn â'r broses ddeddfu a chynnwys deddfwriaeth.⁸⁴ Ail brif swyddogaeth y Pwyllgor yw defnyddio'r canllawiau i fonitro deddfwriaeth y Llywodraeth ar ôl ei chyhoeddi ac wrth i'r Bil fynd drwy'r Senedd. Yn benodol, os yw'n canfod anghysonderau â'r canllawiau, bydd yn gwneud cyflwyniad i'r Pwyllgor Dethol Seneddol a fydd, yn system Seland Newydd, yn ystyried y Bil yn fanwl. Comisiwn Cyfraith Seland Newydd sy'n darparu i'r Pwyllgor yr adroddiadau sy'n sail i'w gyflwyniadau i'r Pwyllgorau Dethol.⁸⁵ Drwy hyn, mae'r Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth yn gosod y safonau y dylid eu defnyddio'n *fewnol* yn y Llywodraeth, ond yna mae'n monitro i ba raddau y cydymffurfir â'r safonau hynny'n *allanol* mewn modd sy'n cyfrannu at broses graffu'r Senedd.

⁸³ I gael gwybodaeth am y Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth, gweler <http://www.justice.govt.nz/publications/legislation/legislation-advisory-committee> (cyrchwyd ddiwethaf 5 Mehefin 2015); Syr Geoffrey Palmer CF, "Improving the Quality of Legislation - the Legislative Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond" (2007) 15 *Waikato Law Review*. Roedd y Pwyllgor yn seiliedig ar un o'r pwyllgorau cyngori ar ddiwygio'r gyfraith a oedd yn bodoli cyn Comisiwn y Gyfraith, sef y pwyllgor cyfraith gyhoeddus a gweinyddol..

⁸⁴ Canllawiau'r Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth, *Guidelines on Process and Content of Legislation* (2014).

⁸⁵ I bori a chwilio trwy gyflwyniadau'r Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth i Bwyllgorau Dethol gweler <http://www.lac.org.nz/submissions/> (cyrchwyd ddiwethaf 5 Mehefin 2015).

- 9.11 Syr Geoffrey Palmer CF oedd y Gweinidog Cyfiawnder ar yr adeg y crëwyd y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth a Chomisiwn Cyfraith Seland Newydd, ym 1986. Yn 2006, roedd yn Llywydd Comisiwn y Gyfraith hwnnw, ac felly hefyd yn gadeirydd y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth. Rhoddodd araith yn ystod y flwyddyn honno, a gyhoeddwyd yn ddiweddarach, pryd y dywedodd hyn am y Pwyllgor:

It seems to me to be benign, but peripheral. Indeed the experience of the Committee over 20 years has led to the conclusion that most of the problems with legislation occur early in its design phase. It is often too late to perform major surgery on a Bill after it has been introduced ... Remodelling a Bill is difficult. The work needs to go into the original design. In New Zealand, almost all Bills go to Select Committee for public scrutiny and submissions, and the Select Committees alter the details of the legislation extensively in light of the submissions. However, wholesale revisions to the architecture of a Bill, while not unprecedented, are difficult to accomplish.⁸⁶

- 9.12 O ganlyniad i'r teimlad hwn, mabwysiadwyd dull gwaith newydd drwy sefydlu'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth (Legislation Design Committee). Unwaith eto, prif ddyfeisydd y Pwyllgor oedd Syr Geoffrey Palmer CF.

Y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth

- 9.13 Sefydlwyd y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth yn 2006. Llywydd Comisiwn y Gyfraith oedd cadeirydd hwn hefyd. Mae Llawlyfr Cabinet Seland Newydd, dyddiedig 2008, yn disgrifio'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth fel a ganlyn:

a ministerial committee that receives research and advisory support from the Law Commission. The Committee provides high-level, pre-introduction advice on the framework and design of legislation, with the goal of ensuring that policy objectives are achieved and the quality of legislation is improved ... Ministers and departments are encouraged to seek formal or informal advice and assistance from the committee at an early stage on projects that are significant in terms of their scope, involve complicated Legislation Design issues, require an innovative approach, or are likely to raise issues about the overall coherence of the statute book ... The Committee may also approach departments to offer assistance on relevant projects.⁸⁷

- 9.14 Cyflawnodd y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth ei dasg fel "guide, philosopher and friend to departmental officials generating difficult legislation"⁸⁸ ar gyfres o

⁸⁶ Syr Geoffrey Palmer CF, "Improving the Quality of Legislation - the Legislative Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond" (2007) 15 *Waikato Law Review*. Cyn hynny, bu Syr Geoffrey yn Ddirprwy Brif Weinidog, Twrnai Cyffredinol, Gweinidog Cyfiawnder a Gweinidog yr Amgylchedd, ac yn Brif Weinidog o 1989 hyd 1990. Hefyd cafodd yrfa ddisglair fel academydd cyfreithiol yn America a Seland Newydd.

⁸⁷ Adran Prif Weinidog a Swyddfa'r Cabinet Seland Newydd (Department of the Prime Minister and Cabinet Office), Cabinet Manual (2008), tud 92, paragraffau 7.34 i 7.36.

⁸⁸ Syr Geoffrey Palmer CF, "Improving the Quality of Legislation - the Legislative Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond" (2007) 15 *Waikato Law Review*.

Filiau rhwng 2006 a 2011.⁸⁹ Corff cyngori sefydlog oedd y Pwyllgor i ddechrau, ac roedd ar gael i ddarparu cyngor i adrannau neu asiantaethau'r Llywodraeth a oedd yn gofyn amdano. Mabwysiadwyd trefn fwy ffurfiol ar ddiwedd 2007, ar ôl gwerthusiad llwyddiannus o'i gyfraniad. Cyngori oedd swyddogaeth y Pwyllgor o hyd, yn hytrach na bod â rôl sgrinio fel rhan o'r strwythurau mewnol ar gyfer cymeradwyo cynigion deddfwriaethol yn Seland Newydd.⁹⁰

9.15 Fodd bynnag, nid yw'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth yn gweithredu mwyach.⁹¹

Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth newydd?

9.16 Fodd bynnag, yn ddiweddar bu mwy o alw gan y llywodraeth am ddeddfwriaeth o well ansawdd, wedi'i chynhyrchu'n fwy effeithlon. Yn 2014, cyhoeddodd Comisiwn Cynhyrchiant Seland Newydd (New Zealand Productivity Commission) adroddiad o dan y teitl "Regulatory institutions and practices", a oedd yn amlinellu rhai problemau difrifol â deddfwriaeth. Er enghraifft, mae'r adroddiad yn nodi bod y broses o archwilio ansawdd deddfwriaeth dan straen, ac yn egluro bod yr adolygiad a gynhaliodd Comisiwn Cyfraith Seland Newydd o Filiau a gynhyrchwyd yn 2013 wedi canfod bod dros hanner y Biliau hynny'n ddiffygiol mewn rhyw ffordd.⁹² O ganlyniad, mae Twrnai Cyffredinol Seland Newydd wedi argymhell y dylid adfywio'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth a'i uno â'r Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth, i ffurfio Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth (Legislation Design and Advisory Committee).

9.17 Y bwriad yw y byddai'r pwyllgor hwn yn gweithredu mewn ffordd eithaf tebyg i'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth, gan ddarparu cyngor am Filiau yng nghyfnodau cynnar eu datblygiad. Fodd bynnag, y prif wahaniaeth yw y byddai'r Pwyllgor newydd yn cynnwys llai o bobl, os caiff argymhellion y Twrnai Cyffredinol eu mabwysiadu, a phob un yn dod o'r gwasanaeth cyhoeddus. Mae'r Twrnai Cyffredinol yn rhagweld y byddai cynghorwyr allanol, megis academyddion a chyfreithwyr, yn dal i chwarae rhan, er enghraifft drwy wasanaethu fel aelodau o is-bwyllgorau a sefydlir ar sail ad hoc i gynorthwyo i olygu'r canllawiau a llawlyfr y Pwyllgor. Mae'r pwyslais o'r newydd ar wella deddfwriaeth yn rhywbeth i'w groesawu.

⁸⁹ Syr Geoffrey Palmer CF, "Law-Making in New Zealand – is there a better way? The Harkness Henry Lecture 2014" (2014) 22 *Waikato Law Review* 4, 13 i 14.

⁹⁰ Comisiwn Cyfraith Seland Newydd, *Briefing for the Minister Responsible for the Law Commission*, 2011. Ar gael yma: <http://www.lawcom.govt.nz/content/corporate-information#item1> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁹¹ Comisiwn Cyfraith Seland Newydd, *Briefing for the Minister Responsible for the Law Commission*, 2011. Ar gael yma: <http://www.lawcom.govt.nz/content/corporate-information#item1> yn 17 (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁹² Comisiwn Cynhyrchiant Seland Newydd, *Regulatory institutions and practices* (16 Gorffennaf 2014).

Swyddfa Ddeddfwriaeth i Gymru?

- 9.18 Cyflwynodd Syr Geoffrey Palmer CF fodel hybrid gwahanol yn ddiweddar, sef Swyddfa Ddeddfwriaeth newydd.⁹³ Byddai wedi'i lleoli yn y Cynulliad o dan reolaeth gyffredinol y Cwnsler Cyffredinol. Byddai angen Deddf Safonau Deddfwriaethol i gyflawni'r newid hwn, a'r Cwnsler Cyffredinol fyddai'r gweinidog cyfrifol, i bob diben.⁹⁴ Byddai Prif Weinidog Cymru a'r Cabinet yn parhau i fod yn gyfrifol am bolisi'r ddeddfwriaeth. Câi Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ei symud i'r Swyddfa Ddeddfwriaeth newydd, a hon fyddai asgwrn cefn yr aelodaeth barhaol. Byddai timau Biliau ar gyfer darnau penodol o ddeddfwriaeth yn cael eu ffurfio drwy secondio swyddogion o adran berthnasol Llywodraeth Cymru am gyfnod y gwaith drafftio a'r broses ddeddfwriaethol. Byddai'r tîm hwn yn cynhyrchu'r wybodaeth, dadansoddiad a Bil drafft i'w gyhoeddi gyda phapur gwyn i'w ystyried cyn y broses ddeddfu gan y Cynulliad a rhanddeiliaid.
- 9.19 Roedd y cynnig hwn yn ddefnyddiol i ni wrth ystyried sut y gallai codeiddio weithio yng Nghymru.

Opsiynau ar gyfer diwygio

- 9.20 Rydym yn ystyried dau opsiwn i Gymru o ran creu strwythur ar gyfer cynllunio a goruchwyllo deddfwriaeth yn effeithiol.

Defnyddio'r broses asesu effaith

- 9.21 Un opsiwn fyddai defnyddio trefn bresennol yr asesiadau effaith i gynnwys materion cynllunio deddfwriaeth. Mae'r opsiwn hwn yn un deniadol oherwydd ei fod yn defnyddio strwythurau sy'n bodoli eisoes, ond mae iddo risgiau sylweddol. Yn benodol, efallai na fydd asesiad o'r "effaith gyfreithiol" mor addas ar gyfer datblygiad polisi â'r asesiadau effaith eraill.

Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth ar gyfer Cymru.

- 9.22 Yr opsiwn arall fyddai creu Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth wedi ei seilio ar fodel Seland Newydd.
- 9.23 Yn Seland Newydd, Llywydd Comisiwn y Gyfraith oedd cadeirydd y Pwyllgor. Nid oes swydd sy'n cyfateb yn union yng nghyd-destun Cymru ond ymddengys mai'r Cwnsler Cyffredinol fyddai'r dewis amlwg. Byddai hynny'n cynnwys ffigur gwleidyddol, yn wahanol i fodel Seland Newydd, lle'r oedd holl aelodau'r Pwyllgor yn weision sifil neu, yn achos y cadeirydd, yn ddeiliad swydd statudol.

⁹³ Mae testun araith Syr Geoffrey Palmer a roddwyd ar 25 Mawrth 2015 yng Nghaerdydd yn rhan o ddathliad 50 mlynedd Comisiwn y Gyfraith ar gael ar wefan Comisiwn y Gyfraith yn <http://lawcommission.justice.gov.uk/leslie-scarman-lectures.htm> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Gweler Syr Geoffrey Palmer CF, "Improving the Quality of Legislation - the Legislative Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond" (2007) 15 *Waikato Law Review*.

⁹⁴ Gellid dadlau bod gan y Cynulliad Cenedlaethol bŵer i ddeddfu ar gyfer cynnig o'r fath, ond gellid dadlau i'r gwrthwyneb hefyd. Fodd bynnag, gallai hynny newid o ganlyniad i gynigion a wnaed yn ystod 2015 i ddatblygu datganoli: gweler Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru (2015) Cm 9020; ac adroddiad Comisiwn Smith ar ddatganoli mwy o bwerau i Senedd yr Alban (Tachwedd 2014). Rydym yn ymdrin â chwestiynau ynglŷn â swyddogaeth y Cynulliad o ran pennu ei weithdrefnau a'i broses ddeddfwriaethol ei hun isod.

- 9.24 Fodd bynnag, gallai pwyllgor o'r fath ysgwyddo swyddogaeth ffurfiol fwy arwyddocaol yng Nghymru mewn nifer o gyfnodau allweddol yn y broses o ddatblygu cynnig deddfwriaethol, megis y gwaith cynllunio cynnar; y cyfnod papur gwyrdd/ ymgysylltu â'r cyhoedd; crisialu polisi yn ystod y cyfnod papur gwyn; rhoi cyfarwyddiadau i'r cwnsleriaid seneddol; a drafft terfynol y Bil cyn ei gyflwyno. Pe bai'n gweithio, gallai'r dull hwn ddarparu mecanwaith i sicrhau bod ystyriaethau cynllunio deddfwriaeth yn cael eu hintegreiddio'n well yn y broses o ddatblygu polisiâu. Y perygl yw fod unrhyw gynnis i newid y trefniadau ar gyfer paratoi deddfwriaeth yn gyfystyr ag ymyrryd ym musnes domestig y Llywodraeth.
- 9.25 Pa un bynnag, mae'n bosibl na fyddai sefydlu pwyllgor cynllunio deddfwriaeth yng Nghymru yn cyflawni dim mwy nag ymarfer biwrocraidd i ad-drefnu swyddogaethau unigolion sydd eisoes i gyd yn ymwneud yn agos â datblygu'r rhaglen ddeddfwriaethol.
- 9.26 Yr un swyddogaeth bosibl ar gyfer pwyllgor cynllunio deddfwriaeth yng Nghymru, y gellid dadlau nad yw eisoes yn cael ei chyflawni gan weithredwyr cyfreithiol presennol, yw ystyried cynllun y ddeddfwriaeth ar gamau cynharaf y broses o ddatblygu polisi, gan gynnwys ymgysylltu â'r cyhoedd.

Cwestiwn ymgynghori 9-1: Rydym yn gofyn i ymgynghoreion a ddylid ychwanegu asesiad o'r "effaith ddeddfwriaethol" at y rhestr o asesiadau effaith a gynhelir yn ystod datblygiad polisi yn Llywodraeth Cymru?

Cwestiwn ymgynghori 9-2: Gofynnwn i'r ymgynghoreion a ddylid creu Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth i Gymru?

Cwestiwn ymgynghori 9-3: Byddem hefyd yn croesawu sylwadau'r ymgynghoreion am fodelau gwahanol posibl.

Cwestiwn ymgynghori 9-4: Byddem yn croesawu tystiolaeth ynglŷn â chostau a manteision pob un o'r modelau hyn.

RHAN 3: YR IAITH GYMRAEG

PENNOD 10: Y GYMRAEG FEL IAITH Y GYFRAITH

- 10.1 Mae i'r Gymraeg statws iaith swyddogol yng Nghymru, ond Saesneg yw'r iaith amlycaf ar hyn o bryd. Yn ôl cyfrifiad 2011, roedd y boblogaeth yn 3.06 miliwn, ac roedd 23.3% o'r rhai hynny a anwyd yng Nghymru yn gallu siarad Cymraeg. Yn 2012-13, amcangyfrifwyd bod 11% o gyfanswm y boblogaeth yn rhugl yn y Gymraeg.⁹⁵ Nid yw'r Gymraeg yn iaith gymunedol yn unrhyw le heblaw Cymru (a gwladfa fach ym Mhatagonia). Nid yw'n hawdd ceisio sicrhau nad yw'r Gymraeg yn cael ei thrin yn llai ffafriol na'r Saesneg yn wyneb goruchafiaeth yr iaith Saesneg ar raddfa fyd-eang.
- 10.2 Heddiw, mae gan y Gymraeg statws swyddogol yng Nghymru. Yn benodol, mae deddfwriaeth yn darparu ar gyfer y canlynol:
- (1) bod y Gymraeg a'r Saesneg yn cael eu trin ar sail gyfartal wrth gynnal trafodion Cynulliad Cenedlaethol Cymru;
 - (2) bod statws cyfartal i destunau Cymraeg a Saesneg o Fesurau a Deddfau ac is-ddeddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol; a
 - (3) bod hawl i siarad Cymraeg mewn achosion cyfreithiol yng Nghymru.⁹⁶

PENNOD 11: TERMINOLEG GYFREITHIOL A DRAFFTIO

Cyflwyniad

- 11.1 Mae addasrwydd y Gymraeg fel cyfrwng ar gyfer dadl a chyfathrebu cyfreithiol cyfoes wedi ei sefydlu. Mae'r gwaith o ddatblygu terminoleg safonol gyfoes yn Gymraeg yn mynd rhagddo'n dda. Yn benodol, mae corff o dermau cyfreithiol Cymraeg eisoes wedi eu diffinio mewn deddfwriaeth ers i'r Cynulliad Cenedlaethol ddechrau deddfu yn Gymraeg ym 1999.

Cwestiwn ymgynghori 11-1: Rydym yn gwahodd barn ymgynghoreion ar sut y dylid parhau â'r broses o safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg a sicrhau ei bod yn gyfoes, a sut y dylid ariannu'r broses. Yn benodol felly, pa fath o gorff ddylai fod yn gyfrifol am gyflawni'r swyddogaeth hon?

- 11.2 Mae mwy o wahaniaeth rhwng Cymraeg llafar ac ysgrifenedig na rhwng Saesneg llafar ac ysgrifenedig. Mae'n ymddangos y gall afrwyddineb "Cymraeg cyfreithiol" wneud deddfwriaeth a dogfennau cyfreithiol eraill yn y Gymraeg yn fwy anhygyrch a'i gwneud yn anoddach defnyddio'r iaith mewn achosion cyfreithiol. Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn cyhoeddi geirfa (Saesneg i'r Gymraeg) o dermau technegol a deddfwriaethol gyda Biliau drafft.

⁹⁵ Ar gyfer hyn a gwybodaeth ystadegol ychwanegol ynglŷn â'r Gymraeg, gweler H M Jones, *Darlun ystadegol o sefyllfa'r Gymraeg* (Bwrdd yr Iaith Gymraeg 2012) pennod 6. a H M Jones, "Pa ddyfodol i'r Gymraeg yn 2012?" (BBC Cymru Fyw, 2012). Mae'r erthygl ar gael yn: <http://bbc.co.uk/cymrufyw/32691390> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁹⁶ Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011, a 1.

Cwestiwn ymgynghori 11-2: I'r perwyl hwnnw, gwahoddwn farn ymgynghoreion ar yr hyn y gellir ei wneud, os o gwbl, i sicrhau bod terminoleg gyfreithiol Gymraeg yn fwy hygyrch i weithwyr cyfreithiol proffesiynol ac i'r cyhoedd.

Ffurf deddfwriaeth ddwyieithog a drafftio deddfwriaeth ddwyieithog

- 11.3 Mae deddfwriaeth sylfaenol a ddeddfir gan y Cynulliad Cenedlaethol yn cael ei chyflwyno â'r ddwy iaith ar dudalennau gyferbyn â'i gilydd. Cyflwynir offerynnau statudol ar ffurf dwy golofn â'r Saesneg a'r Gymraeg ochr yn ochr.

Cwestiwn ymgynghori 11-3: Rydym yn gwahodd barn ymgynghoreion a ellid gwella ffurf neu gyflwyniad deddfwriaeth ddwyieithog ac, os felly, ym mha ffyrdd.

Drafftio deddfwriaeth ddwyieithog

- 11.4 Mae'r arfer o ddefnyddio'r Gymraeg fel iaith ddrafftio statudol yn ddatblygiad diweddar iawn. Cyn datganoli nid oedd unrhyw brofiad yn y Deyrnas Unedig o greu deddfwriaeth yn ddwyieithog. Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn rhoi statws cyfartal i'r Saesneg a'r Gymraeg yn neddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol.⁹⁷
- 11.5 Mae'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru wedi gorfod datblygu eu dull o baratoi deddfwriaeth mewn dwy iaith. Wrth wneud hynny, maent wedi ceisio arweiniad gan awdurdodaethau cyfraith gyffredin eraill, yn bennaf Canada, lle mae gwaith drafftio'n cael ei wneud ar y cyd. Rydym hefyd yn ystyried prosesau a fabwysiadwyd yn Hong Kong lle y mae Saesneg a Tsieinëeg yn ieithoedd swyddogol.
- 11.6 Yng Nghanada, mae Llywodraeth Ffederal Canada yn defnyddio proses o ddrafftio ar y cyd llawn. Mae'r drafftwyr yn gweithio'n agos â'i gilydd, pob un yn paratoi drafftiau mewn gwahanol ieithoedd. Rydym yn ystyried y weithdrefn hon yn fanwl yn y ddogfen ymgynghori.⁹⁸
- 11.7 Gelwir un model a ddefnyddir yng Nghanada yn "dull New Brunswick". Gwneir cynnig gan un o adrannau'r Llywodraeth yn Saesneg. Bydd cyfreithwyr drafftio Saesneg a Ffrangeg eu hiaith yn dod i gyfarfodydd gyda'r adran sy'n cyfarwyddo, a chynhelir y rhain yn Saesneg fel arfer. Bydd y prif ddrafftiwr wedi hynny'n paratoi Bil drafft ac yn ei rannu â'r cyfreithiwr arall, sy'n nodi sylwadau arno ac yn paratoi drafft yn Ffrangeg. Bydd pob drafftiwr yn gweithio ar ei ddogfen ei hun. Bydd y drafftwyr yn cyfathrebu yn ôl ac ymlaen wrth i'r gwaith fynd rhagddo, ac yna bydd y ddau ohonynt, ynghyd â'r adran sy'n cyfarwyddo, yn cytuno ar y drafft.

Datblygu arfer wrth ddrafftio deddfwriaeth ddwyieithog ar gyfer Cymru

- 11.8 Y system bresennol y mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn ei defnyddio ar gyfer drafftio yw cynhyrchu drafftiau cychwynnol mewn un iaith a'u cyfieithu i'r

⁹⁷ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 156.

⁹⁸ S Lortie ac R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83 yn 103.

llall. Mae'r testun gwreiddiol yn Saesneg fel arfer. Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol sy'n gyfrifol am sicrhau bod y testunau Cymraeg a Saesneg yn cyfateb i'w gilydd yn gyfreithiol. Caiff testun Cymraeg Bil neu welliant ei gynhyrchu cyn i'r testunau Saesneg a Chymraeg gael eu cwblhau'n derfynol bob amser. Mae cyfieithwyr a drafftwy'r Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol weithiau'n nodi dulliau o addasu'r testun Saesneg er mwyn gwella ansawdd ieithyddol y Gymraeg. Mae'r broses o gynhyrchu testun Cymraeg yn aml yn amlygu problemau â'r testun Saesneg na fyddant wedi'u nodi fel arall. Bydd drafftwy'r Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol a'r cyfieithwyr deddfwriaethol yn gweithio gyda'i gilydd wedyn i ddatrys y problemau, gan newid un o'r testunau neu'r ddau mewn ymgais i gynhyrchu Saesneg a Chymraeg eglur, sy'n parchu ieithwedd naturiol y ddwy iaith ac yn cyflawni'r un effaith gyfreithiol. O bryd i'w gilydd, mae drafftwy'r Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn cynhyrchu testun yn y ddwy iaith – fel arfer pan wneir newidiadau hwyr i Filiau neu welliannau cyn eu cyhoeddi. Mae'r cyfieithwyr deddfwriaethol wedyn yn gwirio'r rhain o safbwynt ieithyddol. Bydd drafftwy'r dwyieithog hefyd yn tynnu sylw cyfieithwyr deddfwriaethol at unrhyw broblemau â therminoleg y Gymraeg ar unrhyw gam yn y broses.

- 11.9 Roedd gwaith cyn ymgynghori yn awgrymu y byddai'n anodd os nad yn amhosibl defnyddio'r model cyd-ddrafftio oherwydd bod y polisi'n cael ei lunio yn Saesneg i ddechrau. Er y cynhelir yr ymgynghoriad cyhoeddus yn ddwyieithog, caiff ymatebion yn y Gymraeg eu cyfieithu i'r Saesneg, ar gyfer y swyddogion di-Gymraeg. Caiff cyfarwyddiadau polisi eu drafftio yn y Saesneg, ac felly hefyd y cyfarwyddiadau cyfreithiol. Yn y naill sefyllfa a'r llall y Saesneg yw'r iaith waith gyffredin. Mewn trafodaethau gyda chyfreithwyr a swyddogion polisi, mae'n debyg mai'r Saesneg fydd yr iaith gyffredin unwaith eto. Er mwyn defnyddio'r Gymraeg yn y cyfnod cyn-drafftio, byddai'n rhaid i bob cyfarfod a dogfen fewnol fod yn ddwyieithog, neu byddai'n rhaid i rai prosiectau Biliau gael eu cyflawni'n gyfan gwbl gan siaradwyr Cymraeg. Bydd y rhan fwyaf o'r gwaith cysyniadol wedi digwydd yn y Saesneg cyn iddo gyrraedd y drafftwy'r. Pe bai'r drafftwy'r yn penderfynu "cyd-ddrafftio", byddai'n rhaid i'r drafftiwr arweiniol yn y Gymraeg gyfieithu'r cysyniadau hynny i'r Gymraeg, a gwneud hynny o fewn fframwaith deddfwriaethol lle mae'r llyfr statud ar gael yn bennaf yn y Saesneg yn unig. At hynny, caiff llawer o ddeddfau a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol neu gan Lywodraeth Cymru eu gwneud er mwyn bod yn rhan o fframwaith cyfreithiol ehangach.

Trafodaeth

- 11.10 Credwn y dylai prif amcanion drafftio dwyieithog fod fel a ganlyn:
- (1) ffyddlondeb i fwriad hyrwyddwyr y Bil;
 - (2) ystyr yr un ddarpariaeth yn gyson rhwng y testunau yn y ddwy iaith;
 - (3) cyfathrebu eglur i ddwy gynulleidfa;
 - (4) cynnal trefn gyfreithiol ddwyieithog mewn ffordd effeithlon; a
 - (5) sicrhau cydraddoldeb effeithiol rhwng y ddwy iaith;
- 11.11 Fodd bynnag, cytunwn hefyd â Keith Bush CF sy'n nodi amcan arall:

Our vision of the essence of co-drafting is that it is any technique for drafting in more than one language which seeks to assure to the text in each language sufficient autonomy to protect the natural forms and traditions of that language. The ideal to be achieved is a text in each language which conveys the same meaning as the other but which readers in each language perceive both to be equally natural and familiar use of language. The desirability of striving towards this aim is not based on sentiment alone. Anyone familiar with the way in which official documents were, and often still are, translated from English into Welsh will understand that the product, rigidly yoked to the original, may be so unnatural in its mode of expression that it becomes unintelligible to the ordinary reader.⁹⁹

Cwestiwn ymgynghori 11-4: A yw ymgynghoreion yn cytuno â'n dadansoddiad o amcanion drafftio dwyieithog?

Cwestiwn ymgynghori 11-5: A yw ymgynghoreion o'r farn fod y trefniadau presennol ar gyfer dyrannu gwaith drafftio yn foddhaol?

Cwestiwn ymgynghori 11-6: A yw'r system y mae Llywodraeth Cymru yn ei defnyddio ar hyn o bryd yn cyflawni amcanion drafftio dwyieithog yn foddhaol?

Cwestiwn ymgynghori 11-7: A fyddai unrhyw fantais pe byddai Llywodraeth Cymru, fel amcan hirdymor, yn symud oddi wrth y model presennol at system o gyd-ddrafftio?

Ieithwyr deddfwriaethol a golygyddion

- 11.12 Yng Nghanada mae drafftwyr yn cael eu cefnogi gan ieithwyr deddfwriaethol sy'n arbenigwyr ar iaith gyfreithiol. Maent yn dilyn esblygiad yr iaith ac yn ceisio sicrhau bod y ddwy fersiwn o'r ddeddfwriaeth yn cyfleu'r un ystyr. Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn cyflogi ieithwyr deddfwriaethol yn rhan o wasanaeth cyfieithu Llywodraeth Cymru.

Cwestiwn ymgynghori 11-8: Pa swyddogaethau y mae ymgynghoreion yn eu hystyried yn briodol i ieithwyr deddfwriaethol neu olygyddion eu cyflawni wrth baratoi deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghymru?

Adnoddau arbennig

- 11.13 Mae gwasanaeth cyfieithu Llywodraeth Cymru wedi cynhyrchu geirfa ddeddfwriaethol Saesneg-Cymraeg a chanllawiau arddull ar gyfer cyfieithu deddfwriaethol. Mae gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ganllawiau drafftio cynhwysfawr hefyd, fel a drafodwyd gennym ym mhennod 4.

Cwestiwn ymgynghori 11-9: Rydym yn gwahodd ymgynghoreion i nodi a fyddai unrhyw adnoddau gwaith eraill o gymorth wrth gynhyrchu deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghymru.

⁹⁹ K Bush (CF erbyn hyn), "New Approaches to UK Legislative Drafting: The Welsh Perspective" (2004) 25(2) *Statute Law Review* 144 yn 147.

PENNOD 12: DEHONGLI DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG

Cyflwyniad

- 12.1 Mae system lle y gwneir deddfau mewn dwy iaith, sydd i gael eu trin yn gyfartal at bob diben, wedi creu heriau newydd i'r rhai hynny y mae'n ofynnol iddynt eu dehongli a'u cymhwyso.¹⁰⁰ Yn benodol, mae cwestiwn yn codi ynglŷn â beth yw'r dulliau priodol o benderfynu ystyr testunau mewn gwahanol ieithoedd.
- 12.2 Yn yr adran hon, rydym yn rhoi sylw i'r ffordd y dehonglir testunau dwyieithog ac amlieithog mewn cyfraith ryngwladol, cyfraith yr Undeb Ewropeaidd, yng Nghanaada ac yn Hong Kong, cyn ystyried dulliau posibl y gellid eu defnyddio yng Nghymru.

Cyfraith Ryngwladol

- 12.3 Rydym yn ystyried y gwahanol ddulliau a ddefnyddir mewn cyfraith ryngwladol o ddehongli cytuniadau mewn gwahanol ieithoedd o dan Gonfensiwn Fienna ar Gyfraith Cytuniadau.¹⁰¹

Agwedd llysoedd yn yr awdurdodaeth hon at ddehongli cytuniadau amlieithog

- 12.4 Er mai'r ddeddfwriaeth ddwyieithog a gynhyrchir gan y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yw'r cyntaf o'i math i gael ei chynhyrchu yn yr awdurdodaeth hon, mae gan ein llysoedd brofiad hir o ddehongli offerynnau rhyngwladol.¹⁰² Yn hyn o beth, maent wedi dangos eu bod yn fodlon cyfeirio at destunau ieithoedd tramor dilys. O ganlyniad, yn *Post Office v. Estuary Radio*, mewn achos yn ymwneud â Chonfensiwn Genefa ar Fôr Tiriogaethol a Pharth Cyffiniol, 1958, fel y'i gweithredwyd gan y Gorchymyn Dyfroedd Tiriogaethol yn y Cyfrin Gyngor, 1964, roedd y Llys Apêl, obiter,¹⁰³ o'r farn y gellid caniatáu troi at y Confensiwn yn ei wahanol destunau ieithoedd tramor dilys pe byddai amwysedd yn y Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor.

¹⁰⁰ Gweler, er enghraifft, y Practice Direction on Devolution Issues. Civil Procedure Rules, Practice Direction 3N, para. 12.1 i 12.3. Ar gael yma https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/devolution_issues (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Mae adran 44 o Ddeddf Diwygio Cyfansoddiadol 2005 yn darparu y caiff y Goruchaf Lys, os yw o'r farn y byddai'n hwylus mewn unrhyw achos, wrando a phenderfynu ar yr achos yn llwyr neu'n rhannol gyda chymorth un neu fwy o gynghorwyr a benodwyd ganddo â chymwysterau arbenigol.

¹⁰¹ Fienna, 23 Mai 1969, 1155 Cytuniad y Cenhedloedd Unedig, Cyfres 331.

¹⁰² Gweler, yn gyffredinol, E Borge, "The Vienna Rules on Treaty Interpretation before Domestic Courts" (2015) 131 *Law Quarterly Review* 78; R Gardiner, "Treaty Interpretation in the English Courts since *Fothergill v. Monarch Airlines* (1980)" (1995) 44(3) *International and Comparative Law Quarterly* 620. Wrth wneud hynny, maent yn gwneud mwy na dim ond cymhwyso'r canonau neu'r egwyddorion dehongli sy'n berthnasol i ddeddfwriaeth ddomestig. Gweler, er enghraifft, *R. v. Governor of Ashford Remand Centre ex parte Postlethwaite* [1988] AC 924 gan yr Arglwydd Bridge ar dudalen 947; *Assange v. Swedish Prosecution Authority (Nos 1 and 2)* [2012] UKSC 22, [2012] 2 AC 471 gan yr Arglwydd Phillips ym mharagraff 15.

¹⁰³ *Post Office v. Estuary Radio* [1968] 2 QB 740 yn [760]. Gair Lladin am "gyda llaw" yw *obiter*. Ystyr obiter yw geiriau neu farn y Llys nad ydynt yn angenrheidiol ar gyfer penderfynu ar yr achos.

- 12.5 Fodd bynnag, mae achosion dilynol yn datgelu bod safbwyntiau barnwrol ynglŷn sut i weithredu'n amrywio'n eang. Rydym yn ystyried rhai o'r rhain yn y ddogfen ymgynghori.

Agwedd Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd

- 12.6 Mae'r Undeb Ewropeaidd yn deddfu mewn 23 o ieithoedd ar hyn o bryd, ac mae fersiwn pob iaith o ddarn o ddeddfwriaeth yr un mor ddilys. Mae Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd yn mabwysiadu agwedd lawer llai llythrennol at ddehongli nag sy'n arferol yn y Deyrnas Unedig. Mae Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd yn rhoi darpariaethau Cyfraith y Gymuned yn eu cyd-destun, gan eu dehongli gan ystyried darpariaethau Cyfraith y Gymuned yn eu cyfanrwydd a chan ystyried eu hamcanion.¹⁰⁴
- 12.7 Pan fo Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd wedi canfod o blaid fersiwn iaith benodol, mae ffactor arall yn tueddu i fod yn berthnasol. Gallai hyn olygu cysondeb â diben ehangach y ddeddfwriaeth. Fel arall, gallai olygu bod un testun yn rhagori dros rai eraill am ryw reswm: eglurder yn y naill achos ac amwysedd neu wrth-ddweud yn y llall.¹⁰⁵

Dehongli deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghanada

- 12.8 Yng Nghanada, deddfir y fersiynau Ffrangeg a Saesneg o ddeddfwriaeth ddwyieithog ar y lefelau ffederal a thaleithiol fel cyfraith, ac mae'r ddwy ohonynt mor ddilys â'i gilydd.¹⁰⁶
- 12.9 Cam cyntaf dehongliad statudol o ddeddfiadau dwyieithog yw chwilio am yr ystyr a rennir gan fersiynau'r ddwy iaith. Mae beirniadaeth o'r rheol rhannu ystyr ("shared meaning rule") gan Gwnsleriaid Cyffredinol Adran Gyfiawnder Canada yn dod i'r casgliad y ceir modd mwy dibynadwy o ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog, sef defnyddio'r canonau dehongli statudol a dderbynnir wrth ystyried dwy fersiwn statud dwyieithog, er mwyn penderfynu ar un ystyr sy'n cyd-fynd orau â diben a chynllun y Ddeddf.¹⁰⁷
- 12.10 Yn y ddogfen ymgynghori, rydym hefyd yn ystyried y dull a ddefnyddir yn Hong Kong.

Trafodaeth

- 12.11 Mae adran 156(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu y bydd statws

¹⁰⁴ Achos 283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health* [1982] ECR 3415 yn [20].

¹⁰⁵ Gweler Achos 9/79 *Wörsdorfer v Raad van Arbeid* [1979] ECR 2717 uchod lle yr ychwanegodd y Llys, fel a nodwyd gennym, bod ei ddehongliad wedi ei gadarnhau gan ddiben y ddarpariaeth a'r egwyddor y dylid trin y rhywiâu'n gyfartal o safbwynt hawliau nawdd cymdeithasol.

¹⁰⁶ Deddf Cyfansoddiad 1867 (y DU), a 133; Deddf Ieithoedd Swyddogol (Official Languages Act), R.S.C., Pennod 31, paragraff 13 (1985). Gweler *AG (Quebec) v. Blaikie et al.*, [1979] 2 SCR 1016 yn [1022]. Gweler, yn gyffredinol, M Beaupre, *Interpreting Bilingual Legislation*, (2il argraffiad 1986); P Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2000); R Sullivan, (gol), *Driedger on the Construction of Statutes* (3ydd argraffiad 1994)

¹⁰⁷ P Salembier, "Rethinking the Interpretation of Bilingual Legislation: the Demise of the Shared Meaning Rule" (2003) 35 *Ottawa Law Review* 75.

cydradd i fersiynau Cymraeg a Saesneg o destun deddfau sy'n cael eu deddfu neu eu gwneud yn y Gymraeg a'r Saesneg. Yn ein barn ni, mae hyn yn ei gwneud hi'n ofynnol cyfeirio at ddwy fersiwn y testun wrth ddehongli statudau dwyieithog. Byddai unrhyw ddarlleniad arall yn tanseilio statws swyddogol y Gymraeg fel y'i datgenir ym Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011.¹⁰⁸

- 12.12 Rydym o'r farn bod yn rhaid cychwyn trwy ragdybio y bwriedir i destunau deddfwriaeth ddwyieithog Cymru fod ag un ystyr. Rydym o'r farn y bydd angen datblygu corff o reolau ar gyfer y dull o ganfod yr ystyr hwnnw.
- 12.13 Mae'n ymddangos i ni mai'r prif amcanion wrth ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn y Gymraeg a'r Saesneg ddylai fod i ganfod a gweithredu bwriad y ddeddfwrfa a chynnal statws cyfartal y ddwy iaith. Fodd bynnag, ni fydd yn bosibl llwyr gyflawni'r ddau amcan hyn bob amser, ac weithiau, bydd tyndra rhyngddynt.¹⁰⁹

Cwestiwn ymgynghori 12-1: Byddem yn croesawu sylwadau ymgynghoreion ynglŷn â'r dull priodol o ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn y Gymraeg a'r Saesneg.

Cwestiwn ymgynghori 12-2: A yw ymgynghoreion yn cytuno y bydd angen ystyried fersiynau'r ddwy iaith bob tro wrth ddehongli'r gyfraith a ddeddfir yn ddwyieithog gan Gynulliad Cymru neu a wneir yn ddwyieithog gan Lywodraeth Cymru?

Cwestiwn ymgynghori 12-3: Pa ddull y dylid ei fabwysiadu ar gyfer dehongli deddfwriaeth ddwyieithog pan fo testunau'r gwahanol ieithoedd yn cynnwys gwahanol ystyron?

Cwestiwn ymgynghori 12-4: A ddylai llysoedd yng Nghymru a Lloegr ddefnyddio rheol rhannu ystyr? Os felly, o dan ba amgylchiadau y dylai fod yn berthnasol?

Cwestiwn ymgynghori 12-5: Wrth ddehongli testun dwyieithog, a ddylid ystyried ei hanes o ran drafftio a deddfu? Os felly, sut y dylid cael gwybod beth yw'r hanes hwnnw? Yn benodol, a ddylid rhoi mwy o bwys ar yr iaith y paratowyd y drafft cyntaf ynddi?

Cwestiwn ymgynghori 12-6: A ddylid gallu derbyn tystiolaeth arbenigol ar gyfer ystyr y testun Cymraeg? Fel arall, a ddylai cyfieithydd neu gynghorydd gynorthwyo'r llys? O ran yr ail, beth ddylai cymwysterau ac union swyddogaeth y cyfieithydd neu gynghorydd fod?

¹⁰⁸ C F Huws, "The day the Supreme Court was unable to interpret statutes" (2013) 34(3) *Statute Law Review* 221 yn 222; C F Huws, "The law of England and Wales: translation in transition" (2015) 22(1) *International Journal of Speech Language and the Law* (ar y gweill).

¹⁰⁹ Yn ngyd-destun cyfraith yr UE, gweler T Schilling, "Beyond Multilingualism: On Different Approaches to the Handling of Divergent Language Versions of a Community Law" (2010) 16 *European Law Journal* 47 yn 51 a'r canlynol; L Solan, "The Interpretation of Multilingual Statutes by the European Court of Justice" (2009) 34 *Brooklyn Journal of International Law* 278 yn 279 a'r canlynol.

Cwestiwn ymgynghori 12-7: Gwahoddir ymgynghoreion i fynegi eu barn ar yr anghenion yn y dyfodol i addysg a hyfforddiant cyfreithiol ystyried deddfwriaeth ddwyieithog, ac ar y ffordd orau i ddiwallu'r anghenion hynny.

Cwestiwn ymgynghori 12-8: Yn benodol, a ddylai deddfwriaeth ddwyieithog a'i dehongliad fod yn rhan orfodol o gyrsiau gradd yn y gyfraith mewn prifysgolion yng Nghymru? Os felly, i bwy y dylai fod yn orfodol?

Cwestiwn ymgynghori 12-9: A ddylai pob ysgol y gyfraith mewn prifysgolion ar draws awdurdodaeth Cymru a Lloegr fod yn ymdrin â materion yn ymwneud â deddfwriaeth ddwyieithog wrth addysgu'r broses o ddehongli statudau?