



**Comisiwn
y Gyfraith**
Diwygio'r gyfraith

Adroddiad Ar Ffurf A Hygyrchedd Y Gyfraith Sy'n Gymwys Yng Nghymru Crynodeb

LC366 (Crynodeb)

ADRODDIAD AR FFURF A HYGyrCHEDD Y GYFRAITH SY’N GYMWYS YNG NGHYMRU: CRYNODEB

RHAN 1 CYFLWYNIAD A CHEFNDIR

- 1.1 Crynodeb yw hwn o argymhellion Comisiwn y Gyfraith mewn perthynas â ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy’n gymwys yng Nghymru. Ym mis Gorffennaf 2015 cyhoeddasom bapur ymgynghori yn amlinellu ein dadansoddiad o’r problemau ac yn gofyn cwestiynau ynglŷn â sut i wneud gwelliannau. Mae’r crynodeb hwn yn amlinellu’r casgliadau yr ydym wedi dod iddynt yn ein hadroddiad a’n hargymhellion i Lywodraeth Cymru. Mae’r adroddiad llawn a’r crynodeb hwn ar gael yn Gymraeg ac yn Saesneg, ynghyd â’r papur ymgynghori, dadansoddiad o’r ymatebion iddo ac asesiad o gostau a manteision ein hargymhellion yn <http://www.lawcom.gov.uk/>.

Y BROBLEM

- 1.2 Mae’n mynd yn fwyfwy anodd canfod beth yw’r gyfraith yng Nghymru. Nid yw’r broblem yn unigryw i Gymru, ond mae wedi gwaethygu o ganlyniad i ddatganoli. Mae nifer o resymau dros fodolaeth y broblem, a pham y mae’r sefyllfa’n gwaethygu.
- 1.3 Y rheswm cyntaf yw nifer y deddfwriaethau. Mae gan y Deyrnas Unedig bedair deddfwfa sy’n creu deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Mae tua 250,000 o ddeddfwriaethau mewn grym heddiw. Mae’r llyfr statud yn anferth ac mae wedi bod yn tyfu’n gyflym.
- 1.4 Mae ffurf y gyfraith ac arferion deddfwriaethol traddodiadol yn ychwanegu at y broblem. Mae’r gyfraith ar bwnc penodol yn tueddu i fod ar gael, nid mewn un lle, ond yn yr hyn a ddisgrifiwyd wrthym gan Lywodraeth Cymru fel cymysgedd “darniog” o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth a deunyddiau eraill. Golyga hyn ei bod yn anodd i ddinasyddion gael gafael ar y gyfraith y maent ei hangen a deall eu hawliau a’u rhwymedigaethau.
- 1.5 Mae deddfwriaeth yn cael ei diwygio yn aml gan ddeddfwriaeth ddilynol. Gall hyn ddigwydd drwy ddiwygiadau testun, lle mae’r ddeddfwriaeth ddiwygio yn nodi bod angen ychwanegu neu ddileu geiriau o’r testun sy’n bodoli. Neu, gellir gwneud diwygiadau anhestunol, er enghraifft, drwy nodi y dylid darllen cyfeiriadau at yr Ysgrifennydd Gwladol mewn darnau o ddeddfwriaeth fel cyfeiriadau at Weinidogion Cymru.
- 1.6 Golyga hyn fod angen i’r darllenydd edrych ar y ddeddfwriaeth wreiddiol a hefyd bod angen iddo ganfod ac edrych ar y ddeddfwriaeth ddiwygio er mwyn gweld beth yw effaith y ddeddfwriaeth ddiwygio ar y testun gwreiddiol. Yn aml iawn golyga hyn fod angen edrych ar nifer o ddeddfwriaethau diwygio olynol. Mae’n dasg sy’n cymryd llawer o amser; mae’n anodd i gyfreithwyr ac yn anodd iawn i ddarllenwyr eraill.

- 1.7 Mae'n bosibl lleihau'r broblem – o ran diwygiadau testun o leiaf – drwy fynediad at gronfa ddata o ddeddfwriaeth â'r diwygiadau wedi eu hymgorffori yn y testun; rydym yn cyfeirio at hyn fel fersiwn "wedi'i diweddar" o'r ddeddfwriaeth. Mae'r Archifau Gwladol yn cynnal gwefan, legislation.gov.uk, sy'n darparu cronfa ddata gynhwysfawr o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn y Deyrnas Unedig a chaiff y cyhoedd ei defnyddio am ddim. Mae deddfwriaeth ddwyieithog ar gael arni yn y Gymraeg a'r Saesneg.
- 1.8 Yn anffodus, nid yw pob darn o ddeddfwriaeth sydd ar y wefan honno wedi'i ddiweddarau drwy ymgorffori'r holl ddiwygiadau. Mae gwefannau cyfreithiol masnachol mwy cyfredol yn bodoli, ond mae'n rhaid tanysgrifio iddynt ac at ei gilydd nid ydynt yn darparu testunau Cymraeg.
- 1.9 Nid deddfwriaeth yw unig ffynhonnell ar gyfer y gyfraith. Mae llysoedd yn egluro ei hystyr mewn dyfarniadau; weithiau mae'r llywodraeth yn cyhoeddi canllawiau i'w hategu; mae'n cael ei hegluro mewn esboniadau a gwerslyfrau. Wrth i'r gyfraith yng Nghymru a Lloegr ddechrau dilyn trywydd gwahanol, mae'r gwerslyfrau ar ei hôl hi. Yn aml iawn maent yn anwybyddu cyfraith Cymru'n gyfan gwbl, neu'n cyfeirio at y ffaith fod y gyfraith yn wahanol mewn rhai ardaloedd ond heb geisio rhoi eglurhad cynhwysfawr.
- 1.10 Yng Nghymru, mae datganoli wedi ychwanegu at broblem anhygyrchedd. Mae'r gyfraith ar faterion sydd wedi'u datganoli yn y ddwy wlad yn ymwahanu wrth i'r naill lywodraeth a'r llall ddeddfu polisiau newydd. Mewn rhai achosion, mae'r Senedd wedi newid y gyfraith yn Lloegr ond nid yw'r Cynulliad Cenedlaethol wedi gwneud yr un newidiadau ar gyfer Cymru, ac fel arall. Er enghraifft, mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn diddymu ac yn disodli Rhan 3 o Ddeddf Plant 1989 mewn perthynas â Chymru, ond mae Rhan 3 o'r Ddeddf yn dal mewn grym yn Lloegr.
- 1.11 Mewn llawer o achosion, mae pwerau a roddwyd drwy Ddeddf Seneddol i'r Ysgrifennydd Gwladol neu gorff arall, bellach wedi'u trosglwyddo i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, i Weinidogion Cymru ac i gyrff eraill, ond nid yw hyn yn glir ar wyneb y statud. Er enghraifft, mae adran 45 o Ddeddf Bywyd Gwylt a Chefn Gwlad 1982, fel y mae wedi'i deddfu, yn nodi bod gan y Comisiwn Cefn Gwlad (corff nad yw'n bodoli mwyach) a'r Ysgrifennydd Gwladol bwerau i ddiwygio rhai gorchymnion, ond yng Nghymru mae'r pwerau hyn bellach yn nwylo Cyfoeth Naturiol Cymru a Gweinidogion Cymru. Mae hyn o ganlyniad i effaith gyfunol un ddarpariaeth mewn rhan arall o Ddeddf 1982, Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 a Deddf Llywodraeth Cymru 2006.
- 1.12 Mae effaith yr anawsterau hyn i'w themlo ym mhob rhan o gymdeithas. Gall dinasyyddion gael anhawster i ganfod, darllen a deall y gyfraith. Mae hyn yn bygwth yr egwyddor o reolaeth y gyfraith. Gall gweithwyr cyfreithiol proffesiynol hyd yn oed gael anhawster. Drwy gydol ein hymgyngoriad clywsom dystiolaeth anecdotaidd am gyfreithwyr yn rhoi cyngor, neu'n dod i'r llys, heb sylweddoli fod y gyfraith yng Nghymru ac yn Lloegr yn wahanol. Gall y rhai sy'n llunio polisiau yn y llywodraeth hefyd gael anhawster wrth geisio gael gafael ar ddeddfwriaeth. Yn ein gwaith o ddiwygio'r gyfraith rydym wedi gweld sefyllfaoedd lle mae'r gyfraith dameidiog yn llesteirio datblygu a chyflwyno polisi'r llywodraeth.
- 1.13 Yn ein hadroddiad rydym yn cynnig yr hyn y bwriadwn iddo fod yn ateb hirdymor

arloesol ond ymarferol i'r broblem hon. Mae tair elfen hanfodol i'n cynllun: (1) rhaglen godeiddio barhaus i roi deddfwriaeth sylfaenol sy'n gymwys yng Nghymru ar ffurf hygyrch a'i chadw mewn ffurf hygyrch; (2) dull newydd o ddiwygio offerynnau statudol er mwyn gwneud yr un peth ag is-ddeddfwriaeth; (3) y naill a'r llall i gael eu cefnogi gan well gwefan ddeddfwriaeth sy'n darparu mynediad i gyfreithiau cyfredol trefnus.

Y PROSIECT HWN

- 1.14 Gofynnwyd i Gomisiwn y Gyfraith gynnal y prosiect hwn gan Lywodraeth Cymru yn ogystal â Phwyllgor Cynghori Cymru Comisiwn y Gyfraith. Y cylch gorchwyl yw:

Ystyried y trefniadau presennol ar gyfer ffurf, hygyrchedd a chyflwyniad y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, a gwneud argymhellion i sicrhau gwelliannau i'r agweddau hynny o ran y gyfraith sy'n bodoli a deddfwriaeth yn y dyfodol.

- 1.15 Rydym hefyd yn cynnal prosiect ynglŷn â chodeiddio cyfraith gynllunio yng Nghymru, a ddylai wrth iddo fynd yn ei flaen roi rhai o'r argymhellion yr ydym yn eu gwneud yn y prosiect hwn ar waith.
- 1.16 Pan gyhoeddwyd ein papur ymgynghori ym mis Gorffennaf 2015 roedd yn rhoi cychwyn i gyfnod ymgynghori o dri mis. Yn ystod y cyfnod hwn cynhaliwyd oddeutu 50 o gyfarfodydd ymgynghori ledled Cymru ac yn Lloegr. Derbyniwyd 47 o ymatebion ysgrifenedig i'r ymgynghoriad a 28 o ymatebion eraill i'n holiadur ar effaith anhygyrchedd. Mae pob un o'r cyfarfodydd a'r ymatebion hyn i'r ymgynghoriad wedi cyfrannu at y broses o lunio'r argymhellion sydd yn yr adroddiad.
- 1.17 Ar ôl cyhoeddi ein hadroddiad, bydd Llywodraeth Cymru yn ystyried a yw'n derbyn ein hargymhellion, ac os yw'n eu derbyn, sut y dylid eu gweithredu.
- 1.18 Mae ein hadroddiad yn egluro sut y gwnaeth yr ymatebion i'r ymgynghoriad ein harwain at ein casgliadau. Mae hefyd yn crybwyll nifer o faterion pwysig a godwyd gan y rhai yr ymgynghoreion, ond sydd y tu allan i gwmpas y prosiect hwn. Roedd y rhain yn ymwneud â: mynediad at gyfiawnder a nifer cynyddol yr ymglyfreithwyr drostynt eu hunain sy'n ymddangos gerbron y llys, sy'n golygu bod mwy o angen i'r gyfraith fod yn hygyrch i'r cyhoedd; diffyg hyfforddiant cyfreithiol a barnwrol ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru ac ar gyfer y rhai hynny sy'n ymarfer drwy gyfrwng y Gymraeg; diffyg adnoddau addas i chwilio am wybodaeth am y gyfraith yn y llysoedd, lle yn aml iawn, yn ôl yr hyn a ddywedwyd wrthym ni, nad oes cyfrifiaduron sydd wedi'u cysylltu â'r rhyngwrwyd na chysylltiadau rhyngwrwyd diwifr yn yr ystafell llys, gan olygu pe byddai pwynt annisgwyl yn codi, ei bod yn anodd chwilio am wybodaeth amdano - problem nad yw'n gyfyngedig i Gymru ond sy'n waeth yng Nghymru gan nad oes gwerslyfrau cyfreithiol. Roedd rhai o'r ymgynghoreion yn cwyno ynglŷn â diffyg cyfathrebu a chydweithio rhwng y llywodraethau a'r deddfwrfeydd yng Nghymru a Lloegr.

Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

- 1.19 Cynhaliodd Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol ymchwiliad i ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad ac adroddodd am ei ganfyddiadau yn *Deddfu yng Nghymru*. Cyflwynodd Comisiwn y Gyfraith

dystiolaeth ysgrifenedig ac ymddangosodd gerbron yr Ymchwiliad i roi tystiolaeth lafar ar faterion yn cynnwys gweithdrefnau Comisiwn y Gyfraith ar gyfer cydgrynhoi a Biliau technegol. Mae rhai o argymhellion y Pwyllgor wedi eu gweithredu mewn rheolau sefydlog newydd. Bydd eraill yn cael eu rhoi ar waith yn y Pumed Cynulliad. Mae adroddiad y Pwyllgor a'r cyflwyniadau a wnaethpwyd i'w ymchwiliad wedi bod yn ffynonellau gwybodaeth hynod werthfawr ac maent wedi cyfrannu at ddatblygiad ein polisi.

Bil Cymru

- 1.20 Mae Cymru'n symud ymlaen i gam newydd yn y broses ddatganoli. Cafodd Bil Cymru ei Ddarlleniad Cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin ar 7 Mehefin 2016 a'i Ail Ddarlleniad ar 14 Mehefin. Rydym wedi ffurfio ein polisi heb wybod canlyniad y broses ddeddfwriaethol ac, o ganlyniad, rydym wedi llunio ein hargymhellion i fod yn ddigon hyblyg fel bod Llywodraeth a Chynulliad Cymru yn gallu penderfynu ar y ffordd orau o'u gweithredu.

COST ANHYGYRCHEDD

- 1.21 Er mwyn helpu Llywodraeth Cymru i benderfynu pa gamau i'w cymryd er mwyn gwella mynediad at y gyfraith, rydym wedi edrych ar gostau anhygyrchedd ac wedi ceisio pwyso a mesur costau a manteision ein hargymhellion. Cyhoeddir y rhain yr un pryd â'r adroddiad mewn asesiad o effaith economaidd.
- 1.22 Bydd angen adnoddau ar gyfer gweithredu'r argymhellion yr ydym yn eu gwneud yn yr adroddiad hwn. Yn arbennig, bydd angen rhagor o gwnsleriaid deddfwriaethol i ddrafftio codau ac i staffio'r swyddfa codau yr ydym yn argymhell ei sefydlu. Bydd angen mwy o weithwyr i wella a datblygu gwefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn y modd yr ydym yn ei awgrymu, a bydd angen golygyddion i wneud y gwaith o gatalogio a sicrhau bod mwy o ddeddfwriaeth Gymraeg gyfredol ar gael ar wefan yr Archifau Gwladol yn legislation.gov.uk.
- 1.23 Credwn fod cost y gwelliannau i wneud y gyfraith yn fwy hygyrch i bob dinesydd yn yr hirdymor yn fach iawn o'i chymharu â'r manteision, ac y bydd y gwelliannau'n sicrhau arbedion yn y dyfodol.

CYFLE

- 1.24 Mae'r Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, wedi nodi bod:

awydd i ddiwygio ymhlith barnwyr, gwleidyddion, academyddion, y sector gwirfoddol a chynghori, a llawer eraill. Mae'r papur [ymgyngori] hefyd yn nodi parodrwydd y Cynulliad i arloesi. Ar y cyfan, mae cyfle gwirioneddol i Gymru arwain y ffordd o ran creu cyfraith well. Yn wir, mae'n gyfle y mae'n rhaid i'r Cynulliad achub arno, gan ei bod yn anodd gweld sut y gallai fforddio'r gost o beidio â gwneud hynny, gan y bydd yn cyflwyno cyfraith well am lai o gost nag y gall model San Steffan.¹

- 1.25 Fel y dywedodd Llywodraeth Cymru yn ei hymateb i'r ymgynghoriad:

¹ 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 (11 Hydref 2013).

Er na allwn ni yng Nghymru wneud fel y mynnom â chyfraith statud oherwydd ein bod wedi etifeddu'r gyfraith a wnaed yn San Steffan (gan godi'r angen arbennig o ddwys i gydgrynhoi neu godeiddio), mae'r blynyddoedd sy'n dod yn cynnig cyfle i greu strwythur newydd a mwy effeithlon ar gyfer cyfraith newydd Cymru. Mae ansawdd y strwythur hwnnw yn hanfodol i'r defnydd effeithiol o'r pwerau deddfu sydd gan y Cynulliad Cenedlaethol erbyn hyn, a bydd yn debygol o ddod yn bwysicach fyth wrth i ddatganoli ddatblygu ymhellach.

- 1.26 Mae'n bwysig cadw mewn cof y bydd rhaglen godeiddio lwyddiannus yn gofyn am ymrwymiad sylweddol, o ran ymdrech ac adnoddau, ar ran Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol. Rydym yn cydnabod na fydd yn bosibl gwneud popeth ar unwaith ac rydym wedi cynllunio proses y gellir ei gweithredu yn gyflym neu'n araf gan ddibynnu ar faint o adnoddau sydd ar gael.

RHAN 2

CYDGRYNHOI A CHODEIDDIO

Argymhellion

Argymhelliad 1: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru yn dilyn polisi codeiddio, a weithredir yn unol â'r argymhellion sy'n dilyn.

Argymhelliad 2: Argymhellwn y dylai codeiddio gynnwys:

- (1) dwyn ynghyd ddeddfwriaeth y mae ei faes pwnc o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru ac sydd wedi ei gwasgaru ar hyn o bryd ar draws amrywiol ddarnau o ddeddfwriaeth Senedd y Deyrnas Unedig a/neu y Cynulliad mewn darn o ddeddfwriaeth y Cynulliad;
- (2) diwygio'r ddeddfwriaeth fel bo'n briodol.

Argymhelliad 3: Argymhellwn y dylid nodi'r meysydd hynny lle mae mwyaf o angen i'r gyfraith gael ei dwyn ynghyd yn neddfwriaeth y Cynulliad ac y dylid ymgymryd â'r broses o ddwyn y ddeddfwriaeth ynghyd.

YSTYR CYDGRYNHOI A CHODEIDDIO

Cydgrynhoi

- 2.1 Cydgrynhoi yw'r broses o ddisodli darpariaethau statudol sy'n bodoli eisoes, wedi'u gwasgaru dros wahanol statudau, gydag un Ddeddf neu gyfres o Ddeddfau cysylltiedig.¹ Mae cydgrynhoi yn rhesymoli deddfwriaeth sy'n bodoli eisoes. Yn ei ffurf gulaf, y cyfan a wna cydgrynhoi yw ailddatgan y gyfraith heb newid y sylwedd. Mae'r testun newydd yn cael yr un effaith gyfreithiol â'r testunau y mae'n eu disodli. Gall cydgrynhoi, fodd bynnag, ddigwydd law yn llaw, i raddau mwy neu raddau llai, â newid yr effaith gyfreithiol honno. Trafodir hyn isod.
- 2.2 Proses adferol yw cydgrynhoi yn ei hanfod. Mae'n datrys problemau deddfwriaeth dameidiog cyhyd â bod y gyfraith yn aros yn ddigyfnewid. Fodd bynnag, mae'n debyg y bydd y llywodraeth rywbryd neu'i gilydd yn dymuno newid y gyfraith yn y maes sy'n cael ei gydgrynhoi drwy ddeddfwriaeth ychwanegol sydd naill ai'n diwygio'r statud a gydgrynhowyd neu drwy ddarpariaeth newydd gyfochrog â hi. Mae hyn yn golygu bod y ddeddfwriaeth yn mynd yn dameidiog unwaith eto; mae'r cylchred ychwanegu deddfwriaeth yn ailddechrau, ac yn creu angen i gydgrynhoi unwaith eto.

Codeiddio

- 2.3 Fel y gwnaethom egluro yn y papur ymgynghori a'r adroddiad, gellir deall y term "codeiddio" mewn nifer o wahanol ffyrdd. Nid ydym wedi rhagweld ar gyfer Cymru gyflwyno codau ar y model cyfandirol a ddisgrifiwyd yn y papur ymgynghori a'r adroddiad. Nid ydym ychwaith wedi rhagweld rhaglen a fyddai'n cynnwys mewn statud y meysydd cyfreithiol hynny sydd ar hyn o bryd yn cael eu rheoli i raddau helaeth neu'n gyfan gwbl gan y gyfraith gyffredin. Mae hynny wedi'i wneud i raddau helaeth mewn proses a ddechreuodd drwy godeiddio rhannau o'r gyfraith sifil a chyfraith trosedd yn y bedwaredd ganrif ar bymtheg.
- 2.4 Mae dau brif wahaniaeth rhwng codeiddio fel yr ydym ni'n ei ragweld a

chydgrynhoi fel y'i deellir yn draddodiadol. Un o nodweddion hanfodol codeiddio yw ei fod yn ffordd o ddarparu fformat rhesymegol ar gyfer deddfwriaeth yn y dyfodol. Mae codeiddio cyfraith statud yn awgrymu y dylai codau, ar ôl iddynt gael eu creu, fod yn brif – neu, os yw'n bosibl yr unig – ffynhonnell deddfwriaeth sylfaenol sy'n ymwneud â'u pwnc. Mae hefyd yn awgrymu y dylid cadw statws cod fel ffynhonnell gynhwysfawr a chyfredol cyfraith er gwaethaf diwygiadau dilynol i'w delerau neu ddeddfwriaeth ychwanegol yn y maes, a ddylai ill dau gael eu hymgorffori yn y cod. Yn fyr, mae codeiddio'n cadw'r manteision a gyflawnwyd drwy gydgrynhoi ar gyfer y dyfodol.

- 2.5 Mae'r gwahaniaeth arall yn ymwneud â graddau unrhyw newid i sylwedd y gyfraith a allai ddigwydd law yn llaw â'r ymarfer. Byddwn yn trafod hyn nawr.

Cydgrynhoi, codeiddio a diwygio

- 2.6 Gall cydgrynhoi a chodeiddio addasu effaith sylwedd y gyfraith i raddau mwy neu raddau llai. Yn San Steffan ac mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin eraill, mae Biliau cydgrynhoi yn mynd drwy weithdrefnau wedi'u cyflymu, sy'n cymryd llai o amser y ddeddfwrfa ac yn golygu llai o graffu. O ganlyniad, nid yw gweithdrefnau cydgrynhoi seneddol yn caniatáu ar gyfer diwygio'r gyfraith. Er hyn, nid yw bob amser yn bosibl, nac yn foddhaol ar bob achlysur, i gydgrynhoi'r gyfraith bresennol heb gael gwared ar anghysondebau neu amwyseddau neu gywiro llithriadau sy'n gallu digwydd pan fo darnau dilynol o ddeddfwriaeth yn ymdrin â'r un pwnc.
- 2.7 Mae dwy weithdrefn ddeddfwriaethol wedi'u cyflymu yn bodoli yn San Steffan ar gyfer Biliau cydgrynhoi. Mae un ohonynt, dan Ddeddf Cydgrynhoi Deddfiadu (Gweithdrefn) 1949, wedi diflannu o ddefnydd, ac wedi ei disodli gan weithdrefn y cyfeiriwn ati fel "cydgrynhoed Comisiwn y Gyfraith". Yn ogystal â nodiadau wedi'u paratoi gan gwnsleriaid seneddol (y sawl sy'n drafftio'r Bil), bydd Bil cydgrynhoi dan y weithdrefn hon hefyd yn mynd law yn llaw ag adroddiad gan Gomisiwn y Gyfraith, sydd fel arfer yn cael ei ddrafftio gan gwnsleriaid seneddol ond yn cael ei gymeradwyo a'i lofnodi gan gadeirydd y Comisiwn, ac sy'n gwneud argymhellion ar gyfer mân addasiadau yn ymwneud ag effaith y ddeddfwriaeth. Mae'r newid i sylweddol y gyfraith bresennol a ganiateir mewn cydgrynhoed Comisiwn y Gyfraith wedi'i gyfyngu i addasiadau sydd eu hangen er mwyn creu cydgrynhoed boddhaol o'r statudau presennol, yn hytrach na'i fod yn seiliedig ar syniadau newydd ynglŷn â sut y gellid gwella'r ddeddfwriaeth. Mae enghreifftiau o hyn yn cynnwys: cywiro camgymeriadau pan ei bod yn amlwg o'r testun yn ei gyfanrwydd nad yw darpariaeth yn cael yr effaith y bwriadwyd iddi ei chael, datrys amheuan neu amwysedd ynglŷn â geiriad lle mae effaith fwriadedig darpariaeth sydd wedi'i geirio'n amwys yn amlwg o'r testun yn ei gyfanrwydd, dileu anghysondebau rhwng darpariaethau a gyflwynwyd gan wahanol Ddeddfau neu ailddatgan darpariaethau hynafol mewn iaith fodern.
- 2.8 Rydym yn awgrymu y byddai'n fuddiol i godeiddio gael ei ategu gan fwy o ddiwygiadau nag sy'n cael eu cyflwyno fel arfer gydag ymarfer cydgrynhoi yn Senedd y Deyrnas Unedig, gan gynnwys rhoi mewn ffurf statudol reolau sy'n deillio o gyfraith a wnaed gan farnwyr, megis cyfraith achosion sefydlog sy'n sefydlu rheolau o fewn maes pwnc cod y byddai'n fuddiol eu gwneud yn fwy hygyrch drwy eu cynnwys yn y cod, yn ogystal â chyfraith achosion sy'n ategu darpariaethau statudol penodol, er enghraifft, drwy lenwi bylchau neu roi diffiniadau o dermau statudol sydd nad ydynt wedi'u diffinio.

- 2.9 Yn fyr, mae codeiddio fel yr ydym ni'n ei ragweld yn wahanol i gydgrynhoi traddodiadol oherwydd (a) ei fod yn cael ei ategu gan fwy o ddiwygio deddfwriaeth nag a welir yn draddodiadol wrth gydgrynhoi a (b) pan fydd cod ar y llyfr statud, mae deddfwriaeth ychwanegol o fewn ei faes pwnc (pa un a yw'n diwygio neu'n ychwanegu at y testun sy'n bodoli) yn cael ei gweithredu drwy ddiwygio neu ychwanegu at y cod ac nid mewn deddfwriaeth annibynnol ar wahân.

Y DDADL DROS GODEIDDIO

- 2.10 Roedd y rhan fwyaf o'r ymgylgoreion yn cytuno bod angen rhesymoli a symleiddio cyfraith Cymru er mwyn ei gwneud yn fwy hygyrch. Roeddent yn llawer llai clir ynglŷn â sut y dylid gwneud hynny a sut i atal y ddeddfwriaeth rhag mynd yn dameidiog yn y dyfodol. Mynegodd rhai o'r ymgylgoreion bryder ynglŷn â chost cydgrynhoi neu godeiddio a'r amser y byddent yn ei gymryd. Credai ychydig o'r ymgylgoreion nad oedd hi'n realistig disgwyl i Lywodraeth a Chynulliad Cymru gadw at y ddisgyblaeth o gadw codau'n gyfan, gan ddadlau y bydd Llywodraethau'n defnyddio'r dull cyflymaf ar y pryd er mwyn cyflawni nodau eu polisïau. Rydym wedi dod i'r casgliad bod dadl glir dros godeiddio fel yr ydym yn ei ragweld; mae ganddo holl fanteision cydgrynhoi, ond mae'n ateb gwell yn yr hirdymor.
- 2.11 Rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol fod â'r nod yn y pen draw o drefnu deddfwriaeth sylfaenol yn gyfres o godau sy'n ymdrin yn gynhwysfawr ag agweddau penodol ar gyfraith ddatganoledig. Rydym yn cydnabod y bydd y gwaith o gyflawni'r nod hwn yn cymryd llawer o amser oherwydd maint y dasg, ac mai'r unig ffordd o wneud cynnydd yw bob yn gam. Rydym hefyd yn cydnabod bod yr amgylchiadau presennol yn golygu ei bod yn anodd rhoi adnoddau ar gael er mwyn cyflawni hyd yn oed y gwaith y gellir gweld bod ei angen ar unwaith. Bydd cyflymder y cynnydd tuag at y nod yn dibynnu ar faint o adnoddau y gellir eu rhoi ar gael.
- 2.12 Rydym yn awgrymu y dylai'r broses ddechrau fel a ganlyn. Yn gyntaf, dylid nodi'r meysydd hynny lle mae'r angen mwyaf i ddod â'r gyfraith at ei gilydd yn neddfwriaeth y Cynulliad a dylid ymgymryd â'r broses o ddod â'r ddeddfwriaeth at ei gilydd. Rydym yn gwneud argymhellion ynglŷn â sut i nodi meysydd cyfreithiol o'r fath yn yr adroddiad.
- 2.13 Os yw'r darn o ddeddfwriaeth y Cynulliad sy'n deillio o hynny'n cynnwys y ddeddfwriaeth sylfaenol ar bwnc penodol yn ei chyfanrwydd, neu'n cynrychioli cam yn y broses o greu testun o'r fath, dylai'r ddeddfwriaeth weithredu fel cod. Yn y bôn, mae hyn yn golygu dilyn disgyblaeth sydd wedi'i chynllunio er mwyn cadw uniondeb y testun drwy fynnu bod deddfwriaeth newydd yn y maes pwnc yn gweithredu drwy ddiwygio'r cod neu ychwanegu ato.
- 2.14 Bydd yr ymarferion hyn yn amrywio o ran cwmpas ac ni fydd rhai o ddeddfwriaethau y Cynulliad a fydd yn deillio o hyn yn addas o reidrwydd i weithredu fel cod. Fodd bynnag, er mwyn i godau allu datblygu fel datganiad cynhwysfawr o'r gyfraith, ac er mwyn cadw'r datganiadau hynny'n gyfan, credwn y dylid ymgymryd â'r broses gyda'r nod o greu codau yn y pen draw. Yn yr adroddiad hwn rydym yn defnyddio'r term "Biliau codeiddio" i gyfeirio at Filiau sy'n dod â'r gyfraith sy'n bodoli eisoes at ei gilydd gyda'r bwriad iddynt sefyll fel codau.

- 2.15 Rydym yn rhagweld y bydd cydgrynhoi ar ei ben ei hun yn cael ei ddewis, er enghraifft, pan nad yw cymhwysedd datganoledig yn ymestyn i ymdrin â maes cyfreithiol mewn modd digon cynhwysfawr i'r cynnyrch canlyniadol sefyll fel cod. Yn yr amgylchiadau hynny, ni chaiff cydgrynoadau fyn law yn llaw â diwygiadau sy'n ymestyn y tu hwnt i'r hyn y ceir ei wneud mewn cydgrynhoi yn San Steffan, er y bydd y gweithdrefnau Cynulliad yr ydym ni'n eu hargymell (a ddisgrifir isod) yn darparu ar gyfer mwy o ddiwygio pan fo hynny'n briodol. Achos arall lle mae'n bosibl mai dim ond cydgrynhoi fyddai'n ymarferol yw pan fydd angen rhoi sylw i broblemau darnio ar frys ond nad yw'r adnoddau ar gael i ymgymryd ar yr un pryd â'r dasg o ailwampio'r ddeddfwriaeth yn ddigon trylwyr i'r cynnyrch canlyniadol fod yn addas i sefyll fel cod.
- 2.16 Rydym hefyd yn credu, pan fo'n briodol, y byddai'n fuddiol ymgorffori cyfraith achosion mewn cod. Byddai angen gwneud hyn ar sail asesiad gofalus o fanteision gwneud hynny ym mhob achos unigol. Rydym yn dal i gredu na ddylai codeiddio achosi newid sylfaenol yn y berthynas rhwng cyfraith statud a chyfraith a wnaed gan farnwyr.
- 2.17 Gallai codeiddio ddigwydd law yn llaw â chyflwyno diwygiadau y penderfynir arnynt fel mater o bolisi'r llywodraeth. Er hyn, disgwylwn y bydd yn digwydd yn fwy cyffredin ar y cyd â diwygiadau i ddeddfau y gellid eu disgrifio fel rhai sydd o natur "dechnegol". Gall yr ymadrodd "diwygiadau technegol" fod yn un camarweiniol gan ei fod yn golygu gwahanol bethau i wahanol bobl, a chan fod ei ffiniau'n amhenodol ar y gorau. Darperir un enghraifft o'r hyn yr ydym yn ei olygu wrtho gan y prosiect ar gyfraith cynllunio yng Nghymru yr ydym yn ei gynnal ar hyn o bryd i Lywodraeth Cymru lle bydd y diwygiadau yr ydym yn rhagweld y byddwn yn eu hargymell, oherwydd y diwygiadau seiliedig ar bolisi sydd eisoes yn cael eu heffeithio gan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015, yn gyfyngedig i symleiddio'r gyfraith drwy weithdrefnau symleiddio a rhesymoli.

GWEITHDREFNAU YN Y CYNULLIAD CENEDLAETHOL

Argymhellion

Argymhelliad 4: Dylid cyflwyno gweithdrefn ddeddfwriaethol hyblyg a syml i Reolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer

- (1) **Biliau codeiddio neu gydgrynhoi sy'n cynnwys newid i'r gyfraith neu ddiwygio'r gyfraith; a**
- (2) **Biliau diwygio cyfreithiol eraill a baratoir gan Gomisiwn y Gyfraith pan fo'r Cynulliad o'r farn nad yw'r newidiadau na'r diwygiadau yn rhai dadleuol**

Argymhelliad 5: Dylai Memorandwm Esboniadol fynd law yn llaw â Bil o'r fath a hwnnw wedi ei gymeradwyo gan y Cwnsler Cyffredinol a dylai esbonio effaith pob un o adrannau'r Bil a chynnwys neu fynd law yn llaw ag argymhellion ynghylch addasrwydd adrannau ar gyfer craffu gan bwyllgor neu'r Cynulliad.

Argymhelliad 6: Dylai un o bwyllgorau'r Cynulliad ystyried y Bil a'r Memorandwm Esboniadol a'r argymhellion ynghylch addasrwydd adrannau ar gyfer eu craffu gan bwyllgor neu'r Cynulliad. Dylai'r pwyllgor benderfynu a yw adrannau penodol o Fil yn dadleuol, neu'n gwneud newidiadau o

sylwedd i'r gyfraith bresennol fel bod angen craffu gan y Cynulliad llawn, tra bod eraill yn addas ar gyfer craffu gan bwyllgor priodol.

Argymhelliad 7: Dylai Aelodau Cynulliad allu galw am ddatl ar adroddiad y pwyllgor.

Gweithdrefn gydgrynhoi a chodeiddio

- 2.18 Edrychasom ar weithdrefnau cydgrynhoi yn San Steffan, Holyrood a Seland Newydd. Prif nodwedd y gweithdrefnau yw nad yw Biliau y maent yn ymwneud â hwy yn cael eu trafod gan y ddeddfwrfa llawn. Yn San Steffan, ceir trefniadau ar gyfer craffu ar Filiau cydgrynhoi, ond mae'r craffu'n digwydd mewn pwyllgor ac nid ar lawr y Tŷ. Daethom i'r casgliad nad yw'r gweithdrefnau hyn yn caniatáu digon o ddiwygiadau i hwyluso'r math o raglen godeiddio yr ydym ni'n ei rhagweld.
- 2.19 Mae angen gweithdrefn ddeddfwriaethol syml er mwyn hwyluso codeiddio yn y Cynulliad Cenedlaethol. Mae'n rhaid iddi alluogi Biliau codeiddio i fynd drwy'r Cynulliad yn effeithlon heb gymryd gormod o amser yn y rhaglen ddeddfwriaethol. Mae'n rhaid iddi hefyd ddarparu lefel briodol o graffu, gan ddibynnu ar ba un a oes unrhyw ddiwygiadau i sylwedd y gyfraith yn y Bil. Rydym yn argymhell gweithdrefn hyblyg sy'n addas ar gyfer Biliau cydgrynhoi a chodeiddio, gan alluogi gwahanol rannau o Fil i fod yn destun gwahanol raddau o graffu gan ddibynnu ar faint o newidiadau y maent yn ei wneud i'r gyfraith.

Ffydd yn y weithdrefn

- 2.20 Mae gweithdrefnau cydgrynhoi yn San Steffan yn dibynnu i raddau helaeth ar ffydd yng Nghomisiwn y Gyfraith a chwsleriaid seneddol. Mae'r gweithwyr proffesiynol hyn yr ymddiriedir ynddynt, ac sy'n annibynnol ar y Llywodraeth, yn sicrhau'r deddfwyr nad yw'r ddeddfwriaeth sy'n cael ei chyflwyno yn newid y gyfraith sy'n bodoli y tu hwnt i'r paramedrau a ddisgrifiwyd gennym uchod. Dylid sefydlu dull tebyg o hyrwyddo ffydd mewn gweithdrefn ddeddfwriaethol yn y Cynulliad Cenedlaethol.
- 2.21 Argymhellodd Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol weithdrefn gydgrynhoi yn cynnwys ardystiad gan gwnsleriaid deddfwriaethol. Mae cwnsleriaid deddfwriaethol yn chwarae rhan ganolog yn ein gweithdrefn arfaethedig, ond credwn fod angen mwy o swyddogaeth i'r Cwnsler Cyffredinol hefyd.
- 2.22 Y Cwnsler Cyffredinol yw swyddog cyfreithiol Llywodraeth Cymru. Cyflawnir llawer o'i swyddogaethau ar ran Llywodraeth Cymru, ond mae eraill yn cael eu hymarfer yn annibynnol. Mae'r Cwnsler Cyffredinol yn atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol ac mae'n ateb cwestiynau yn y Cynulliad unwaith bob pedair wythnos. Mae swyddogaethau cyfansoddiadol y Cwnsler Cyffredinol yn cynnwys penderfynu ar ba un a ddylid cyfeirio darpariaeth Bil Cynulliad (gan gynnwys Bil Llywodraeth Cymru) i'r Goruchaf Lys i gael dyfarniad ar ba un a yw o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol ai peidio. Mae gan y Cwnsler Cyffredinol ddyletswydd i gynnal rheolaeth y gyfraith ac mae'n ysgwyddo'r cyfrifoldeb sydd gan Lywodraeth Cymru, ynghyd â'r Cynulliad, am iechyd llyfr statud Cymru.
- 2.23 Yn San Steffan, mae cwnsleriaid seneddol, wrth ddrafftio Biliau, yn draddodiadol

wedi cyflawni swyddogaeth gynghori ehangach wrth sefydlu a chynnal dull gweithredu cyson ar gyfer safonau deddfwriaethol. Ar yr adegau prin pan nad yw'r cyngor hwn yn cael ei dderbyn gan yr Adran o'r llywodraeth sy'n cyfarwyddo, gall cwnsleriaid seneddol gyfeirio'r mater at y Twrnai Cyffredinol. Credwn fod y swyddogaeth gynghori hon yn werthfawr a theimlwn y byddai Cymru yn elwa ar roi swyddogaeth debyg i gwnsleriaid deddfwriaethol a'r Cwnsler Cyffredinol. Mae'r farn honno'n sail i nifer o'r argymhellion yn yr adroddiad.

- 2.24 Argymhellwn felly mai'r Cwnsler Cyffredinol ddylai fod yn gyfrifol am argymhell bod Bil codeiddio neu gydgrynhoi yn addas ar gyfer y weithdrefn wedi'i symleiddio a argymhellir gennym. Byddem yn disgwyl i'r Cwnsler Cyffredinol dderbyn cyngor y Prif Gwnsler Deddfwriaethol. Bydd hi'n bwysig bod argymhellion y Cwnsler Cyffredinol yn cael eu rhesymu'n dryloyw ac yn cael eu cyflwyno'n wrthrychol, gan nodi beth yn union fydd effaith diwygiadau penodol. Yn ymarferol, disgwyliwn y bydd drafftwy'r deddfwriaethol yn rhoi cyngor ynglŷn â pha fath o graffu sy'n addas ar gyfer gwahanol rannau o Fil ac mae'n rhaid i'r Cynulliad fod â ffydd yn eu cyngor. Bydd swyddogaeth y Cwnsler Cyffredinol yn bwysig ar gyfer darparu atebolrwydd yn ogystal â hyrwyddo'r rhaglen godeiddio yn y Llywodraeth.

Gweithdrefn y Bil

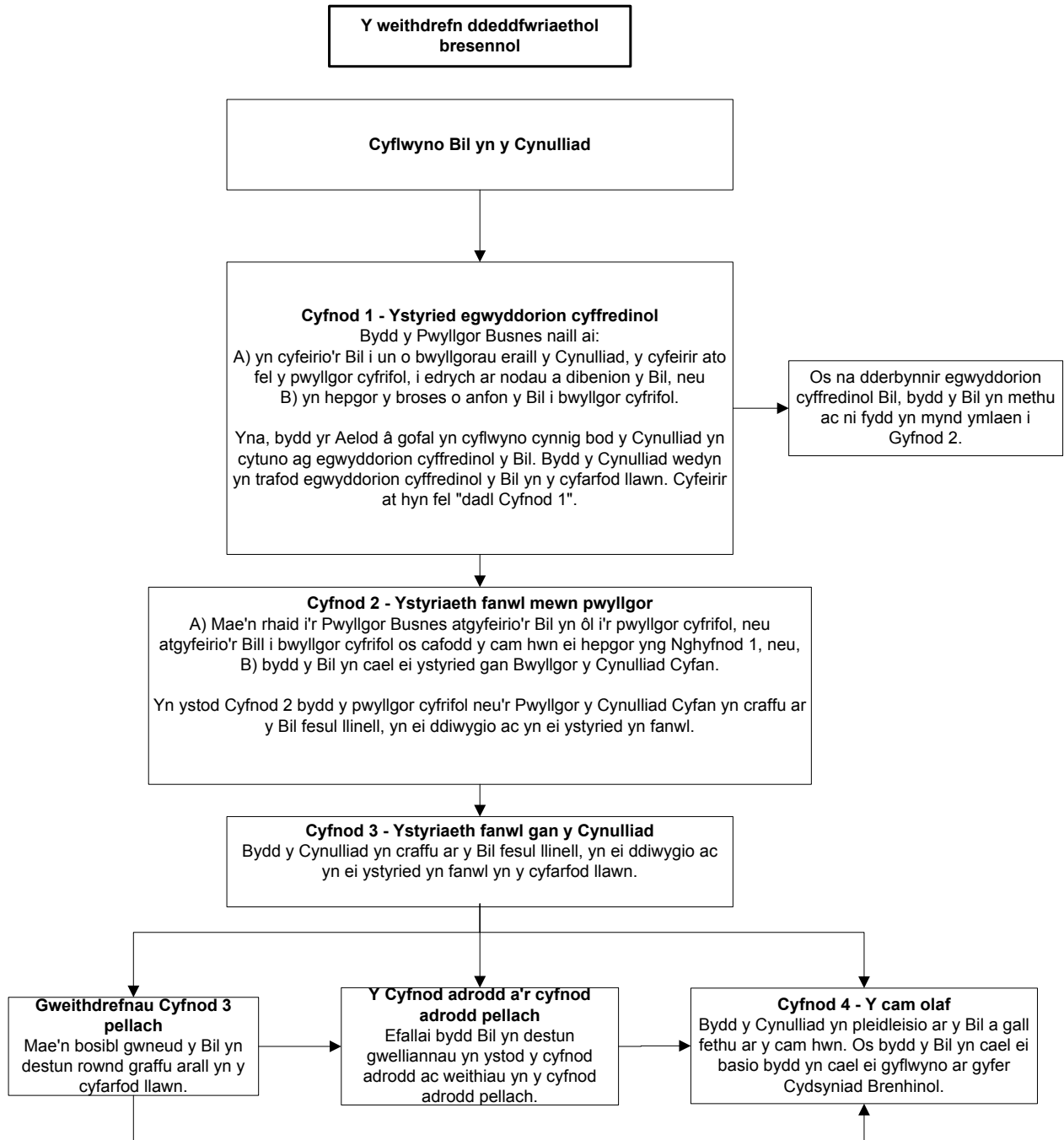
- 2.25 Mae eisoes yn ofynnol i bob Bil Cynulliad fynd law yn llaw â Memorandwm Esboniadol sydd wedi'i lunio i helpu Aelodau'r Cynulliad ddeall y Bil. Mae'n rhaid iddo gynnwys eglurhad o nodau polisi'r Bil ac amlinellu'r costau a'r manteision sy'n debygol o ddeillio ohono, ymhlith gofynion eraill. Yn achos Biliau cydgrynhoi neu godeiddio rydym yn awgrymu y dylai'r Memorandwm Esboniadol egluro effaith a rhoi cyfiawnhad dros unrhyw adrannau o'r Bil sy'n gwneud mwy nag ailddatgan y gyfraith heb unrhyw newidiadau; pan fo Comisiwn y Gyfraith wedi bod yn rhan o'r gwaith, gall y rhain fod yn seiliedig ar ein hadroddiad ni. Dylai cywirdeb y Memorandwm Esboniadol o ran yr agweddau hyn gael ei ardystio gan y Cwnsler Cyffredinol. Rydym hefyd yn awgrymu y dylai'r Memorandwm gynnwys neu fynd law yn llaw ag argymhellion yn nodi pa un a yw adrannau neu rannau penodol o Fil yn addas ar gyfer craffu mewn pwyllgor ynteu a ddylid cael dadl arnynt yn y Cynulliad llawn.
- 2.26 Dylai'r Bil wedyn fynd ymlaen i un o bwyllgorau'r Cynulliad (byddwn yn gadael i'r Cynulliad benderfynu pa un), a fyddai'n ystyried y Memorandwm Esboniadol ynghyd ag argymhellion y Cwnsler Cyffredinol ac yn adrodd i'r Cynulliad ynglŷn â pha adrannau o'r Bil y dylai'r pwyllgor hwnnw neu bwyllgor arall graffu arnynt a pha rai y dylai'r Cynulliad llawn graffu arnynt.
- 2.27 Y dull gweithredu y dylai'r pwyllgor ei ddilyn, yn ein barn ni, yw cyfuniad o'r dull a ddefnyddir yn San Steffan wrth ymdrin â Biliau cydgrynhoi a'r dull a ddefnyddir wrth ymdrin â Biliau diwygio'r gyfraith annadleuol Comisiwn y Gyfraith (a drafodir isod). Os mai'r cyfiawnhad dros newid yw bod ei angen er mwyn creu cydgrynhoed boddhaol, rhagwelwn y byddai'r pwyllgor yn adolygu'r hawliad hwnnw ac, ar yr un pryd, yn gofyn iddo'i hun a yw'r newid, er hyn, yn un mor bwysig fel y dylid ei drafod yn y Cynulliad. Mewn achosion eraill dylai ofyn iddo'i hun a yw'r diwygiad arfaethedig yn ddadleuol.
- 2.28 Ymddengys i ni na fydd yr agwedd honno ar y weithdrefn ond yn gweithio'n foddhaol – ac mae'n debyg ond yn gweithio o gwbl – os bydd y pwyllgor yn symud ymlaen ar sail consensws. Fel mesur diogelwch, dylai'r Cynulliad allu galw

am ddadl ar adroddiad y pwyllgor.

2.29 Mae i'r weithdrefn hon dair mantais allweddol.

- (1) Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn cadw rheolaeth dros lefel y craffu sydd ei angen ar gyfer pob rhan o'r Bil.
- (2) Gellir cadw rhannau technegol o'r Bil ac ailddatganiadau o'r gyfraith sy'n bodoli rhag cael eu diwygio ond gellir craffu'n llawn ar rannau dadleuol a'u diwygio.
- (3) Gall y Memorandwm Esboniadol helpu'r pwyllgor i ddeall y Bil, fel nad yw'n gwastraffu amser dim ond yn ailddatgan y gyfraith ac er mwyn iddo allu penderfynu pa lefel o graffu sydd ei angen ac sy'n gymesur ar gyfer rhannau sy'n diwygio sylwedd y gyfraith.

2.30 Mae'r siartiau llif isod yn dangos y weithdrefn ddeddfwriaethol bresennol yn y Cynulliad a'r weithdrefn yr ydym yn ei hargymell ar gyfer Biliau cydgrynhoi a chodeiddio.



Y weithdrefn ddeddfwriaethol yr ydym yn ei hargymhell

Cam cyn-ddeddfwriaethol

Bydd y Prif Gwnsler Deddfwriaethol neu Gadeirydd Comisiwn y Gyfraith yn rhoi datganiad o ffeithiau ar bob cymal, gan nodi a yw'n ailddatganiad ynteu'n newid i'r gyfraith sy'n bodoli.

Yna, bydd y Cwnsler Cyffredinol yn gwneud argymhelliad i'r Pwyllgor ynglŷn â sut y dylai'r Bil symud yn ei flaen.

Cyflwyno Bil yn y Cynulliad

Adrodd i'r Cynulliad ynglŷn â chraffu gan Bwyllgor/y Cynulliad

Cyfnod 2 - Ystyriaeth fanwl yn y pwyllgor

Bydd y pwyllgor cyfrifol yn ystyried y Bil fesul llinell, gan fodloni ei hun o ba un a yw cymalau yn ailddatganiad ynteu'n newid. Bydd y pwyllgor cyfrifol wedyn yn penderfynu a yw am gyflwyno'r Bil i'r pedwerydd cyfnod, y cyfnod olaf, ynteu anfon y Bil, neu unrhyw ran ohono, i gael ystyriaeth fanwl Cyfnod 3 gan y Cynulliad llawn.

Cyfnod 3 - Ystyriaeth fanwl gan y Cynulliad

Gall diwygio sylweddol neu ddiwygio technegol dadleuol fod yn destun dadl gan y Cynulliad mewn cyfarfod llawn.

Cyfnod 4 - Y Cam Olaf

Cynhelir pleidlais ar y Bil yn y cyfarfod llawn gan ddilyn cyngor y pwyllgor cyfrifol. Bydd y Bil wedyn yn cael ei basio a'i gyflwyno ar gyfer Cydsyniad Brenhinol.

BILIAU DIWYGIO'R GYFRAITH "ANNADLEUOL" COMISIWN Y GYFRAITH

- 2.31 Yn ogystal â gweithdrefnau ar gyfer cydgrynhoi, mae gan Senedd y Deyrnas Unedig weithdrefn arbennig ar gyfer Biliau diwygio'r gyfraith Comisiwn y Gyfraith lle y llwyddwyd i sicrhau consensws drwy'r "sianelau arferol" nad yw darpariaethau'r Bil yn ddadleuol. Pan fydd Bil sy'n addas ar gyfer y weithdrefn hon yn cael ei gyflwyno yn Nhŷ'r Arglwyddi, nodir hynny. Yn dilyn y darlleniad cyntaf, cyflwynir cynnig i atgyfeirio'r Bil i Bwyllgor Ail Ddarlleniad. Mae cynnig yr ail ddarlleniad wedyn yn cael ei dderbyn fel arfer heb ddadl yn y Tŷ. Yn dilyn ei ail ddarlleniad, bydd Bil Comisiwn y Gyfraith wedyn yn cael ei atgyfeirio i "bwyllgor Bil cyhoeddus arbennig" sy'n cael ei alw ynghyd er mwyn craffu arno. Mae'r pwyllgor yn trafod y Bil ac yn hysbysu'r Tŷ ei fod wedi ystyried y Bil. Bydd y Bil yn mynd yn ei flaen wedyn fel unrhyw Fil cyhoeddus arall ond yn ymarferol ni fydd dadl arno ar lawr y naill Dŷ na'r llall.
- 2.32 Yn ei adroddiad, *Deddfu yng Nghymru*, argymhellodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y dylai'r Pwyllgor Busnes archwilio'r posibilrwydd o ddarparu gweithdrefn symlach ar gyfer Biliau diwygio'r gyfraith sy'n gweithredu adroddiadau Comisiwn y Gyfraith. Rydym wedi dod i'r casgliad y byddai'n fuddiol cymhwyso'r weithdrefn a amlinellwyd uchod i Filiau o'r fath. Fel yr ydym wedi nodi yn ein trafodaeth uchod, credwn mai mater i'r Cynulliad yw penderfynu ar ba un a yw adrannau o Fil yn "ddadleuol" ai peidio. Mae hyn yn berthnasol hefyd i Fil sy'n rhoi effaith i ddiwygiadau i sylwedd y gyfraith yn annibynnol ar gydgrynhoi neu godeiddio. Credwn y gallai'r Memorandwm Esboniadol a fyddai'n mynd law yn llaw â Bil o'r fath roi disgrifiad priodol o gwmpas unrhyw newidiadau o sylwedd sy'n cael eu gwneud, a chynnwys neu fynd law yn llaw ag argymhelliion yn ymwneud ag addasrwydd adrannau ar gyfer craffu gan bwyllgor neu gan y Cynulliad. Byddai'r disgrifiad o gwmpas y diwygiadau a fyddai'n cael effaith drwy'r Bil, yn ymarferol, yn seiliedig ar yr adroddiad gan Gomisiwn y Gyfraith a fyddai'n mynd law yn llaw â'r Bil.
- 2.33 Credwn y byddai'n gwbl briodol i bwyllgor Cynulliad a fyddai'n ystyried Bil o'r fath ffurfio'r farn nad oedd ei adrannau'n ddadleuol ac mai pwyllgor priodol ddylai fod yn craffu arnynt yn hytrach na'r Cynulliad llawn. Yn ein barn ni, byddai'n fuddiol i reolau sefydlog ddarparu ar gyfer hynny, yn ddarostyngedig i hawl y Cynulliad i wrthdroi penderfyniad y pwyllgor.

CYNNAL A CHADW CODAU

Argymhellion

Argymhelliad 8: Ni ddylai codau fod yn ffurfiol wahanol i Ddeddfau'r Cynulliad. Dylai Deddf y Cynulliad gael ei hadnabod fel cod gan adran o'r Ddeddf honno a'i theitl byr.

Argymhelliad 9: Dylai codau gael eu cadw gan ddarpariaeth, sy'n nodi, lle mae cod ar waith, na ddylai deddfwriaeth bellach ym maes pwnc y cod ddod i rym ond trwy ddiwygio'r cod.

Argymhelliad 10: Dylid sefydlu gweithdrefn gan y Cynulliad ar gyfer ystyried a ddylid caniatáu i unrhyw ddarn o ddeddfwriaeth nad yw'n cydymffurfio â'r gofyniad i ddeddfu o fewn y cod, fynd drwy'r Cynulliad.

Argymhelliad 11: Dylai Rheolau Sefydlog y Cynulliad Cenedlaethol alluogi'r

Llywydd i gyflwyno cynnig bod Bil (yn ei gyfanrwydd neu'n rhannol) yn rhan o faes pwnc cod ac y dylid ei drin felly.

Gwahaniaethu rhwng codau a Deddfau

- 2.34 Credwn ei bod yn werth gwahaniaethu rhwng codau a Deddfau eraill y Cynulliad; mae hyn yn dangos i ddinasyddion mai dyma'r lle i chwilio am y ddeddfwriaeth sylfaenol sy'n ymwneud â'u pwnc. Er hyn, gwelwn y gwrthwynebiad cryf a fynegwyd yn y broses ymgynghori i greu math arall o ddeddfwriaeth yng Nghymru oherwydd y gallai achosi dryswch. Rydym felly'n argymhell y dylai cod, yn syml iawn, fod yn Ddeddf Cynulliad sy'n nodi ei hun fel cod. Gallai adran 1, er enghraifft, nodi y "gellir cyfeirio at y Ddeddf hon fel y Cod Addysg". Y teitl byr wedyn fyddai'r "Cod Addysg".
- 2.35 Bydd Bil sydd wedi'i lunio i fod yn god fel arfer yn cael ei nodi fel cod cyn iddo gael ei gyflwyno i'r Cynulliad. Ambell waith, fodd bynnag, mae'n bosibl y penderfynir yn nes ymlaen y dylai Bil fod yn god, neu hyd yn oed y dylai Deddf sy'n bodoli eisoes gael ei chydabod fel cod. Gellid gwneud hyn drwy ychwanegu adran briodol.

Cadw codau

- 2.36 Er mwyn cyflawni gwell hygrychedd yn y tymor hir, mae'n rhaid i god gadw ei statws fel yr unig ffynhonnell o ddeddfwriaeth gynhwysfawr ar gyfer ei bwnc. Rydym yn argymhell, pan fydd cod wedi'i sefydlu, y dylai diwygiadau neu ychwanegiadau i'r gyfraith y mae'r cod yn ymwneud â hi gael eu gwneud i'r cod ac nid mewn deddfwriaeth annibynnol. Gellid cyflwyno'r rheol hon drwy reolau sefydlog, neu drwy ddull arall fel sy'n briodol ym marn y Cynulliad.
- 2.37 Er hyn, bydd rhywfaint o hyblygrwydd yn hanfodol. Os bydd Aelod Cynulliad yn hyrwyddo deddfwriaeth yn groes i'r ddisgyblaeth codau hon, dylai'r Memorandwm Esboniadol sy'n cefnogi'r Bil gyfiawnhau hyn. Rydym yn rhagweld y byddai'r Pwyllgor a fyddai'n craffu ar y Bil yng nghyfnod 1 gweithdrefn ddeddfwriaethol y Cynulliad yn adrodd i'r Llywydd pe na byddai'n cael ei argyhoeddi gan y cyfiawnhad dros wyro oddi wrth y ddisgyblaeth codau.
- 2.38 Rydym yn argymhell y mai'r Llywydd ddylai fod yn gyfrifol am benderfynu ar ba un a yw pwnc Bil o fewn maes pwnc cod sy'n bodoli eisoes. Dylai'r Llywydd fod â'r pŵer i gynnig y dylai Bil cyfan neu ran o Fil sydd o fewn maes pwnc cod gael ei wrthod neu ei ailgyflwyno fel Bil sy'n diwygio'r cod.
- 2.39 Rydym hefyd yn nodi pan fo deddfwriaeth annibynnol yn cael ei phasio ym maes pwnc cod, y dylai fod yn bosibl integreiddio'r diwygiadau hynny mewn cod yn ddiweddarach gan ddefnyddio gweithdrefn symlach y Cynulliad a ddisgrifiwyd gennym uchod.

Cynnwl a chadw codau

- 2.40 Buom yn ystyried a ddylid argymhell gweithdrefnau symlach ar gyfer gwneud newidiadau golygyddol i godau, neu ddiwygiadau technegol ac annadleuol heb fynd drwy brosesau deddfwriaethol llawn yn y Cynulliad. Mynegodd rhai ymgynghoreion bryder y gallai hyn beryglu prosesau democrataidd hanfodol. Ar ôl pwyso a mesur yn ofalus, rydym wedi penderfynu peidio ag argymhell gweithdrefn arbennig arall. Dylai diwygiadau o'r math hwn ddilyn y weithdrefn yr ydym yn ei hargymhell ar gyfer Biliau cydgrynhoi a chodeiddio.

IS-DDEDDFWRIAETH (OFFERYNNAU STATUDOL)

Argymhellion

Argymhelliad 12: Wrth ddiwygio is-ddeddfwriaeth, dylid gosod testun yr offeryn statudol a ddiweddarwyd gerbron y Cynulliad Cenedlaethol, yn hytrach nag offeryn statudol diwygio.

Argymhelliad 13: Dylai penderfyniad y Cynulliad Cenedlaethol gael ei gyfyngu gan offeryn statudol i'r testun a newidiwyd yn unig.

- 2.41 Dywedodd ymgynghoreion wrthym fod y gyfraith y mae arnynt angen mynediad ati fwyaf, yn aml iawn wedi'i chynnwys mewn is-ddeddfwriaeth. Mae'n bwysig iawn felly bod is-ddeddfwriaeth yn hygyrch. Er hyn, gall fod yn anodd dod o hyd i is-ddeddfwriaeth ar ffurf gyfredol a darllenadwy. Mae hyn yn rhannol oherwydd bod yr holl offerynnau statudol sy'n bodoli yn ei gwneud hi'n anodd i bobl lywio eu ffordd o gwmpas y gyfraith hon.² Mae is-ddeddfwriaeth hefyd yn tueddu i gynnwys rheolau manylach a mwy cymhleth na deddfwriaeth sylfaenol. Yn olaf, mae is-ddeddfwriaeth yn cael ei diwygio'n amlach na deddfwriaeth sylfaenol. Heb fynediad at destun wedi'i ddiweddarau, mae'n rhaid dod â'r offeryn statudol gwreiddiol a'r offeryn statudol diwygio at ei gilydd er mwyn canfod y sefyllfa gyfredol.
- 2.42 Nid oes casgliad o offerynnau statudol wedi'u diweddarau y gellir cael mynediad atynt ar-lein heb orfod talu. Mae'r Archifau Gwladol ar hyn o bryd yn gweithio'n galed i ddiweddarau'r deddfwriaeth sylfaenol ar ei wefan legislation.gov.uk; mae diweddarau is-ddeddfwriaeth yn dasg enfawr ac nid yw hyn yn cael ei gyflawni mor gyflym. Mae'r broblem hon yn ymwneud ag is-ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru ac yn Lloegr.
- 2.43 Ar hyn o bryd mae offeryn statudol yn cael ei ddiwygio drwy gyflwyno offeryn diwygio statudol gerbron y Cynulliad. Nid yw'r offeryn diwygio statudol yn nodi'r gyfraith ddiwygiedig, dim ond y newidiadau sydd i'w gwneud i'r offeryn statudol gwreiddiol. Mae'n rhaid i'r darlennydd ddod o hyd i'r gwreiddiol, darganfod yr holl offerynnau diwygio statudol sydd wedi eu gwneud iddo, a dod â'r newidiadau canlyniadol at ei gilydd. Mae'r system bresennol yn dyddio'n ôl i gyfnod pan oedd deddfwriaeth yn cael ei chreu ar bapur, tra bod deddfwriaeth y dyddiau hyn yn cael ei drafftio'n ddigidol.
- 2.44 Rydym yn argymhell gweithdrefn newydd ar gyfer diwygio offerynnau statudol. Cynigiwn y dylai testun yr offeryn statudol fel y'i diwygiwyd gael ei gyflwyno gerbron y Cynulliad, ar ffurf a fyddai'n amlygu'r diwygiadau arfaethedig. Byddai penderfyniad cadarnhaol neu negyddol y Cynulliad yn cael ei gyfyngu i'r newidiadau a wnaethpwyd. Ar ôl iddo ddod i rym, gallai'r offeryn statudol wedi'i ddiweddarau gael ei gyhoeddi ar unwaith gan yr Archifau Gwladol. Byddai angen i'r fersiwn flaenorol fod ar gael i'w gweld o hyd, gan nodi'r dyddiadau y mae'r gwahanol destunau yn cael effaith, fel y gwneir ar hyn o bryd yn legislation.gov.uk ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol a ddiweddarwyd.

² Yn 2015 gwnaethpwyd 2,059 o ddarnau o is-ddeddfwriaeth yn y Deyrnas Unedig. 37 yn unig oedd cyfanswm Deddfau cyffredinol cyhoeddus y Deyrnas Unedig. Yn yr un flwyddyn gwnaethpwyd 314 darn o is-ddeddfwriaeth gan Weinidogion Cymru a chwe Deddf gan y Cynulliad Cenedlaethol.

- 2.45 Dylai hyn gyflymu'r broses o wneud is-ddeddfwriaeth sydd ar-lein yn gyfredol. Yn yr hirdymor byddai'n sicrhau bod offerynnau statudol yn cael eu cadw'n gyfredol, gan fod o gymorth i ddefnyddwyr deddfwriaeth.

RHAGLEN GODEIDDIO

Argymhellion

Argymhelliad 14: Dylai Llywodraeth Cymru sefydlu rhaglenni codeiddio rheolaidd.

Argymhelliad 15: Dylai fod dyletswydd ar y Cwnsler Cyffredinol i gyflwyno rhaglen godeiddio, ac i adrodd i'r Cynulliad Cenedlaethol ar gynnydd y rhaglen yn rheolaidd.

- 2.46 Yn Seland Newydd mae Deddf Deddfwriaeth 2012 yn gosod dyletswydd statudol ar y Twrnai Cyffredinol i baratoi a chyflwyno rhaglenni cydgrynhoi i Senedd Seland Newydd bob tair blynedd. Mae pob rhaglen ddrafft yn destun ymgynghoriad cyhoeddus.
- 2.47 Rydym yn argymhell dull gweithredu tebyg ar gyfer Cymru, er mwyn sicrhau bod amser ac adnoddau ar gael ar gyfer codeiddio parhaus. Dylai fod yn ofynnol i'r Cwnsler Cyffredinol baratoi rhaglenni codeiddio rheolaidd. Dylai Biliau codeiddio drafft gael eu paratoi gan y Swyddfa Codau (trafodir hyn isod) dan oruchwyliaeth y Prif Gwnsler Deddfwriaethol. Byddai Gweinidogion Cymru hefyd, drwy gytundeb, yn gallu atgyfeirio gwaith diwygio sy'n gysylltiedig â chreu Bil Codeiddio i Gomisiwn y Gyfraith pe bernid bod hynny'n briodol.
- 2.48 Y Cwnsler Cyffredinol ddylai fod yn ffurfiol gyfrifol am y rhaglen, a dylai fod yn atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol ar y sail honno. Gallai Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol baratoi adroddiad ar y rhaglen godeiddio ar adegau a ragnodwyd, gan nodi gwersi a ddysgwyd, mewn ffordd debyg i'w adroddiad ar *Ddeddfu yng Nghymru*.

Pynciau ar gyfer codeiddio

- 2.49 Nid ydym yn gwneud argymhellion ffurfiol ynglŷn â pha bynciau ddylai gael eu codeiddio. Credwn mai tasg i Lywodraeth Cymru yw hon, a fydd yn cael ei chyflawni gan y Swyddfa Codau a drafodir gennym isod.
- 2.50 Yn y papur ymgynghori edrychasom ar astudiaethau achos yn ymwneud â chyflwr deddfwriaeth yng Nghymru. Yn yr adroddiad aethom ati i adolygu'r rhain yng ngoleuni ymatebion i'r ymgynghoriad. Roedd yr astudiaethau achos yn ymdrin â'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru mewn perthynas ag:
- (1) Addysg;
 - (2) Gofal Cymdeithasol;
 - (3) Gwastraff a'r amgylchedd;
 - (4) Cynllunio Gwlad a Thref; a
 - (5) Llywodraeth leol.

- 2.51 Darparodd yr ymgylgoreion wybodaeth ddefnyddiol am y gwahanol heriau ac anghenion yn y meysydd cyfreithiol hyn. Roedd galw mawr am gydgrynhoi cyfraith addysg. Mae rhywfaint o gydgrynhoi wedi digwydd ym maes gofal cymdeithasol ac mae'r maes hwn, yn rhannol, yn dangos cyfyngiadau codeiddio ar gyfer Cymru gan fod rhannau pwysig o'r gyfraith berthnasol yn Neddf Plant 1989 y tu hwnt i gymhwysedd y Cynulliad. Mae'r gyfraith ar wastraff yn enghraifft o faes lle mae'n bosibl na fyddai'n fanteisiol i'r gyfraith fod yn wahanol i gyfraith Lloegr. Yn achos cyfraith cynllunio, rydym yn ystyried beth yw'r ffordd orau o greu cod.³ Mae llawer o ddiwygio yn cael eu gwneud ym maes cyfraith llywodraeth leol a gallai fod yn addas ar gyfer codeiddio ar ôl i'r broses gael ei chwblhau.

SWYDDFA CODAU

Argymhellion

Argymhelliad 16: Argymhellwn y dylid sefydlu Swyddfa Godau i reoli'r broses o godeiddio a chydgrynhoi a chynnal codau. Dylai'r Swyddfa Godau fod ar wahân i Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol.

Argymhelliad 17: Argymhellwn y dylai swyddogaethau'r Swyddfa Godau gynnwys y canlynol:

- (1) cymeradwyo neu oruchwylio'r gwaith o gynnal a chadw technegol ar godau;
- (2) adolygiadau technegol rheolaidd; a
- (3) rheoli'r broses o adnabod diffygion mwy sylweddol, a drafftio addasiadau i'w cywiro.

Argymhelliad 18: Argymhellwn y dylai'r Swyddfa Godau fod yn atebol i'r Cwnsler Cyffredinol ac y dylai gael ei harwain gan y Prif Gwnsler Deddfwriaethol.

- 2.52 Bydd codeiddio'n golygu llawer iawn o waith. Rydym wedi dod i'r casgliad y bydd angen sefydlu seilwaith newydd er mwyn symud ymlaen â'r broses godeiddio: Swyddfa Codau. Dylai'r Swyddfa Codau fod yn gyfrifol am greu codau yn ogystal â'u cynnal a'u cadw.
- 2.53 Buom yn ystyried pa un a ddylid lleoli'r Swyddfa Codau yng Nghomisiwn y Cynulliad ynteu yn Llywodraeth Cymru, neu pa un a allai fod yn fenter ar y cyd. Rydym wedi derbyn dadl Llywodraeth Cymru mai mater i'r Llywodraeth yw creu'r rhaglen deddfwriaethol a rheoli deddfwriaeth. Hefyd, yn ymarferol, mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol eisoes yn meddu ar yr arbenigedd angenrheidiol i gyflawni swyddogaethau craidd y Swyddfa Codau.
- 2.54 Bydd angen i gwnsleriaid deddfwriaethol ddrafftio Biliau cod, gyda chyfarwyddiadau a chymorth gan swyddogion polisi'r llywodraeth. Dylai'r Swyddfa gael ei harwain gan y Prif Gwnsler Deddfwriaethol a dylai ei staff gael eu neilltuo ar gyfer y rhaglen godeiddio. Efallai y bydd angen i gyfarwyddiaethau Llywodraeth Cymru secondio staff polisi neu staff cyfreithiol i'r Swyddfa Codau tra bo cod mewn maes penodol yn cael ei ddrafftio, ac i helpu'r Swyddfa Codau i wneud argymhellion yn ymwneud â meysydd o'r gyfraith sy'n addas ar gyfer

³ Cyfraith Cynllunio yng Nghymru (2016) Papur Cwmpasu Comisiwn y Gyfraith Rhif 228.

codeiddio.

- 2.55 Byddai cwnsleriaid deddfwriaethol yn y Swyddfa Codau hefyd yn cynnal a chadw codau. Byddai hyn yn cynnwys penderfynu beth yw'r ffordd orau o ymgorffori diwygiadau mewn cod, cynghori'r Cwnsler Cyffredinol ynglŷn ag ymgorffori deddfwriaeth newydd mewn codau sy'n bodoli eisoes, gwneud adolygiadau technegol o godau yn rheolaidd, nodi diffygion mewn codau a drafftio diwygiadau.

RHAN 3

ARFERION DEDDFWRIAETHOL

Safonau deddfwriaethol

Argymhellion

Argymhelliad 19: Argymhellwn y dylai'r Cwnsler Cyffredinol fod yn gyfrifol am gyhoeddi cyfres o safonau deddfwriaethol.

Argymhelliad 20: Argymhellwn, cyn belled ag y bo'r safonau'n ymwneud â chynllun a chynnwys deddfwriaeth, iddynt gael eu hadolygu gan y Cynulliad Cenedlaethol ac, os cânt eu derbyn, eu mabwysiadu trwy gynnig.

Cyflwyniad

- 3.1 Yn y papur ymgynghori, gwnaethom ystyried pa un a fyddai ffurf ac ansawdd deddfwriaeth yn cael eu gwella drwy greu pwyllgor newydd a allai ddarparu cyngor ar ddeddfwriaeth a/neu lunio deddfwriaeth, neu drwy gyflwyno asesiadau o effaith deddfwriaethol. Buom yn edrych ar fodelau mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin eraill, yn enwedig Seland Newydd. Yma rydym hefyd yn ystyried cyflwyno safonau deddfwriaethol ffurfiol.
- 3.2 Deddfwrfa ifanc yw'r Cynulliad Cenedlaethol heb y fantais o fod ag ail siambr sydd â'r amser a'r profiad i graffu a goruchwyllo datblygiad deddfwriaeth. Mynegwyd pryder gan rai ymgynghoreion ynglŷn ag ansawdd amrywiol deddfwriaeth, ansawdd y craffu a diffyg goruchwyliaeth dros ddatblygiad y llyfr statud yn ei gyfanrwydd. Yn anaml iawn y mae gan y rhai hynny yng Nghymru sydd â chyfrifoldeb dros ansawdd deddfwriaeth ac ymarfer da yr amser i gymryd cam yn ôl i ystyried effaith deddfwriaeth arfaethedig ar ansawdd a hygrychedd y gyfraith yn gyffredinol.

Pwyllgor newydd

- 3.3 Edrychasom ar y gwahanol swyddogaethau sydd wedi eu cyflawni gan bwyllograu cynghori ar ddeddfwriaeth yn Seland Newydd. Mae ei Phwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth presennol yn un o gyrff y Llywodraeth, sy'n gyfrifol am ddrafftio a gorfodi safonau deddfwriaethol a gweithio gydag asiantaethau ar gam cynnar yn natblygiad Biliau "er mwyn rhoi sylw i broblemau yn ymwneud â saerniaeth sylfaenol deddfwriaeth a chanfod problemau cyfreithiol a chyfansoddiadol posibl cyn i filiau gael eu cyflwyno".
- 3.4 Nid ydym wedi ein hargyhoeddi y byddai pwyllgor o'r fath yn sicrhau'r defnydd gorau o adnoddau prin yng Nghymru. Rydym yn cytuno â'r pryder a fynegwyd gan rai ymgynghoreion bod pwyllgor o'r fath yn agored i fymrwylion gwleidyddol y Llywodraeth. Yn ogystal, mae llawer o'r swyddogaethau y gallai ymgymryd â hwy eisoes yn rhan o gyfrifoldebau cyrff sy'n bodoli eisoes, megis pwyllgorau'r Cynulliad a Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Awgrymwn y byddai'n well neilltuo'r adnoddau sydd ar gael i ariannu'r Swyddfa Codau a'r rhaglen godeiddio a argymhellir gennym. Er hyn, dylid cadw llygad ar waith y Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth sydd newydd ei ffurfio yn Seland Newydd.

Safonau deddfwriaethol ffurfiol

- 3.5 Nid oes gan Gymru gyfres o safonau ffurfiol ar gyfer deddfwriaeth ar hyn o bryd. Gallai safonau ffurfiol fod yn adnodd gwerthfawr ar gyfer swyddogion y

llywodraeth sy'n ystyried pa un a ddylid deddfu a sut i wneud hynny. Gallent hefyd ddarparu mesur safonol y gallai'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol neu eraill ei ddefnyddio ar gyfer barnu deddfwriaeth a gallent fod yn offeryn grymus i wella ansawdd deddfwriaeth.

3.6 Yn ein tystiolaeth i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol awgrymasom y gellid hyrwyddo gwell deddfwriaeth drwy:

- (1) nodi a dadansoddi materion polisi gwaelodol mewn dull a fyddai'n pwysleisio'n glir y problemau sydd angen sylw a'r atebion posibl;
- (2) ffurfio amcanion polisi sydd wedi eu hystyried yn drylwyr, gydag asesiad o effaith tryloyw;
- (3) asesu'n ofalus pa un ai ateb deddfwriaethol neu ateb nad yw'n ddeddfwriaethol fyddai'n fwyaf addas; a
- (4) rhoi amser ac adnoddau addas ar gyfer ymgynghoriad cyhoeddus a phrofi atebion cyn cyflwyno.

3.7 Gellid gwella ansawdd deddfwriaeth hefyd drwy

- (1) sicrhau bod cyfarwyddiadau i gwnsler yn gynhwysfawr a chlr ac yn adlewyrchu polisi sydd wedi ei ystyried yn drylwyr a'i dderbyn;
- (2) sicrhau bod adrannau yn gweithio mewn cysylltiad agos â drafftwy'r er mwyn sicrhau bod Biliau yn glir, yn gryno, yn gyson, yn ddiamwys, ac yn hawdd eu deall, ac yn cynnwys cyn lleied ag sy'n bosibl o dermau technegol;
- (3) lleihau'r angen i lywodraeth gyflwyno ei diwygiadau ei hun i Fil wedi iddo ddod yn rhan o'r broses ddeddfwriaethol;
- (4) gwneud mwy o ddefnydd o Atodlenni Keeling (yn rhan o'r nodiadau esboniadol) i egluro'r newidiadau y mae Bil yn eu gwneud i ddeddfiadau blaenorol;¹ a
- (5) darparu trefniadau clir ar gyfer diddymu unrhyw ddeddfiadau sy'n bodoli ac sy'n cael eu disodli gan y Bil.

3.8 Rydym o'r farn y dylai safonau deddfwriaethol gynnwys canllawiau ar y materion a restrwyd uchod ac ar ddatblygu polisi a pharatoi gwell deddfwriaeth yn ogystal â safonau ar gyfer cydgrynhoi, codeiddio a'r ddisgyblaeth ar gyfer cadw codau.

3.9 Awgrymwn mai'r Cwnsler Cyffredinol ddylai fod yn gyfrifol am ddatblygu safonau deddfwriaethol. I'r graddau y maent yn ymwneud â chynllun a chynnwys deddfwriaeth dylai'r safonau gael eu hadolygu gan un o bwyllgorau'r Cynulliad a gallent gael eu mabwysiadu'n ffurfiol gan y Cynulliad drwy gynnig yn y Cyfarfod Llawn. Yn ddelfrydol, dylai Llywodraeth a Chynulliad Cymru gyttuno ar y safonau.

¹ Gweithredwyd y newid hwn drwy ddiwygiadau i Reolau Sefydlog y Cynulliad: Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru* (Mai 2016), Rheol Sefydlog 26.6C.

Craffu cyn-ddeddfwriaethol ac ôl-ddeddfwriaethol

Argymhelliad 21: Argymhellwn fod y Cynulliad Cenedlaethol yn sefydlu strwythur rheolaidd ar gyfer:

- (1) **craffu cyn-ddeddfwriaethol ar Filiau, gan gynnwys eu heffaith ar hygyrchedd y llyfr statud; a**
 - (2) **chraffu ôl-ddeddfwriaethol ar Filiau, gan gynnwys eu heffaith ar hygyrchedd y llyfr statud.**
- 3.10 Rydym yn cytuno â chasgliadau'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y dylid cael rhagdybiaeth o blaid cyhoeddi Biliau drafft. Er ein bod yn derbyn y bydd ffyrdd eraill o ymgynghori yn fwy addas mewn rhai achosion, rydym yn cytuno â'r Pwyllgor y dylid egluro'r rheswm dros beidio â chyhoeddi Bil ar ffurf drafft yn ei Femorandwm Esboniadol. Rydym hefyd yn cytuno ag awgrym y Pwyllgor y dylai pwyllgorau'r Cynulliad ystyried addasrwydd Bil ar gyfer craffu ôl-ddeddfwriaethol yn ddiweddarach yn rhan o'u gwaith craffu yn ystod taith y Bil drwy'r Cynulliad.

MEMORANDA ESBONIADOL, NODIADAU ESBONIADOL AC ATODLENNI KEELING

Argymhellion

Argymhelliad 22: Argymhellwn y dylai rheolau sefydlog ei gwneud yn ofynnol i Femorandwm Esboniadol Bil ddatgelu a chyfiawnhau unrhyw wyriad o safonau deddfwriaethol.

Argymhelliad 23: Argymhellwn y dylai safonau ar gyfer cynnwys nodiadau esboniadol gael eu cynnwys mewn safonau deddfwriaethol.

- 3.11 Mae Rheolau Sefydlog y Cynulliad yn mynnu bod yn rhaid i bob Bil sy'n cael ei gyflwyno i'r Cynulliad gael Memorandwm Esboniadol. Diben hyn yw helpu Aelodau'r Cynulliad i ddeall amcanion polisi ac effaith bosibl y Bil. Awgrymodd ymatebion i ymgynghoriad ymholiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad, fodd bynnag, bod eu hansawdd yn gallu amrywio'n helaeth. Argymhellodd y Pwyllgor yn ei adroddiad, *Deddfu yng Nghymru*, y dylai Llywodraeth Cymru adolygu'r ffordd y mae'n ymdrin â Memoranda Esboniadol. Rydym yn disgwyl canlyniad yr adolygiad hwnnw.
- 3.12 Rydym yn cymeradwyo'r diwygiadau a wnaethpwyd i ofynion y Rheol Sefydlog ar gyfer Memoranda Esboniadol ym mis Mawrth 2016. Byddem yn ychwanegu y dylai Memoranda Esboniadol amlinellu a chyfiawnhau unrhyw wyriad oddi wrth y safonau deddfwriaethol yr ydym yn argymhellu y dylid eu llunio.
- 3.13 Cyhoeddir nodiadau eglurhaol ochr yn ochr â Deddfau i egluro pwrpas ac effaith pob rhan. Gallant fod yn ddefnyddiol iawn ar gyfer deall deddfwriaeth, ond nid ydynt yn ddefnyddiol yn rhy aml. Fel yr eglurodd Keith Bush CF yn ei ymateb i'r ymgynghoriad:

... Y tueddiad, wrth eu drafftio, yw peidio â dweud unrhyw beth a allai gael ei ddehongli fel ychwanegiad at, neu newid i, destun y ddeddf ei hun. Yr eithriad yw eu gallu i gofnodi'r hanes cyn-ddeddfu, a'r cymhelliannau a arweiniodd at y ddeddfwriaeth –

ffactorau a allant fod o werth wrth ddehongli darpariaethau aneglur.

- 3.14 Yn 2014 cynhaliodd Prosiect Cyfraith Dda Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol adolygiad o'r hyn sydd ei angen i wneud nodiadau esboniadol yn fwy defnyddiol i ddarllenwyr, ac ychwanegodd ymatebion i ymgynghoriad yn y prosiect hwn safbwyntiau yn ymwneud â deddfwriaeth yng Nghymru. Dywedodd Llywodraeth Cymru wrthym ei bod wedi bod yn ystyried sut i wella'r modd y cyflwynir nodiadau esboniadol. Argymhellwn y dylid amlinellu canlyniad yr adolygiad mewn safonau ar gyfer ei rhoi mewn nodiadau esboniadol a fyddai'n cael eu cynnwys yn y safonau deddfwriaethol a argymhellwyd gennym.
- 3.15 Gwnaethom hefyd ystyried swyddogaeth "atodlenni Keeling". Yn ei hystyr llawn, atodlen i Fil sy'n diwygio deddfwriaeth bresennol ac sy'n cynnwys testun y ddeddfwriaeth fel y'i diwygiwyd yw atodlen Keeling. Dewis arall yw bod y testun i fynd law yn llaw â'r Bil ond heb fod yn atodlen ffurfiol iddo. Yn yr amgylchiadau hynny mae'r testun o gymorth yn ystod y broses ddeddfwriaethol yn unig ac nid yw'n dod yn rhan o'r Ddeddf ddiwygio fel y'i deddfwyd. Ers i'n hymgynghoriad ddod i ben, mae'r Cynulliad wedi diwygio ei Reolau Sefydlog. Mae'r fersiwn newydd o Reol Sefydlog 26.6C yn nodi:

Pan fo'r Bil yn cynnig diwygio deddfwriaeth sylfaenol bresennol yn sylweddol, rhaid darparu atodlen i gyd-fynd â'r Memorandwm Esboniadol, yn nodi geiriad deddfwriaeth bresennol sy'n cael ei diwygio gan y Bil, ac yn nodi'n eglur sut y caiff y geiriad hwnnw ei ddiwygio gan y Bil.²

- 3.16 Rydym yn cymeradwyo'r newid hwn. Rydym hefyd yn nodi bod angen moderneiddio'r dechnoleg drafftio deddfwriaeth a bod gwaith yn cael ei wneud i greu meddalwedd a fydd yn caniatáu llawer mwy o hyblygrwydd a chyfathrebu rhwng y drafftwyr mewn deddfwrfeydd datganoledig. Pan fo angen Memorandwm Esboniadol diwygiedig, yn dilyn diwygiadau i Fil, efallai y byddai'n werth paratoi atodlen Keeling ddiwygiedig.³
- 3.17 Nid ydym yn argymhell ei gwneud yn ofynnol cael atodlen Keeling ffurfiol, i'w deddfu yn rhan o'r ddeddfwriaeth.

DRAFFTIO DEDDFWRIAETH DDA

- 3.18 Mae drafftio'n chwarae rhan bwysig mewn gwneud deddfwriaeth yn hygyrch. Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yw gwasanaeth drafftio Llywodraeth Cymru. Mae pob Bil Cynulliad sy'n cael ei hyrwyddo gan Lywodraeth Cymru, a diwygiadau'r Llywodraeth i bob Bil, yn cael eu drafftio gan gwnsleriaid deddfwriaethol. Mae offerynnau statudol fel arfer yn cael eu drafftio gan dimau cyfreithiol sy'n cynghori adrannau polisi Llywodraeth Cymru a dylent gael cymeradwyaeth Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol os ydynt yn diwygio deddfwriaeth sylfaenol. Mae canllawiau a chyfarwyddiadau eraill yn cael eu drafftio gan swyddogion polisi mewn adrannau a gellid eu cyflwyno i Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol i'w cymeradwyo.

² Mewnosodwyd Rheol Sefydlog 26.6C drwy gynnig a basiwyd yn y Cyfarfod Llawn ar 16 Mawrth 2016. Ailgyhoeddwyd y rheolau sefydlog ym mis Mai 2016.

³ Mae Rheol Sefydlog 26.27 yn mynnu bod yn rhaid paratoi Memorandwm Esboniadol diwygiedig pan fo Bil yn cael ei ddiwygio yn ystod ei daith drwy'r Cynulliad.

3.19 Edrychasom ar y trefniadau sefydliadol ar gyfer neilltuo cyfrifoldeb am ddrafftio deddfwriaeth a daethom i'r casgliad eu bod yn gweithio'n dda. Mae hyfforddi a diweddarau'n bwysig er mwyn sicrhau bod drafftwyr adrannol sy'n creu is-ddeddfwriaeth yn ymwybodol o ddatblygiadau drafftio yn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol.

3.20 Mynegodd yr ymgynghoreion ystod eang o safbwyntiau yn ymwneud â drafftio a gwnaethom hefyd ystyried barn rhanddeiliaid a gyfrannodd at ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Aseiad cyffredinol y Pwyllgor oedd:

Ar lefel dechnegol, cafwyd clod cyffredinol am y ffordd y drafftiwyd ein deddfwriaeth, a gobeithio y caiff y mân argymhellion prin a wnaed gennym ynghylch agweddau ar y broses ddrafftio eu hystyried yn y cyd-destun hwnnw.

Rydym yn cydnabod, fel y nodir gan Lywodraeth Cymru, bod "drafftio deddfwriaeth yn ... gymhleth, ac mae ei drafftio mewn dwy iaith yn fwy o her fyth", yn enwedig o ran recriwtio, adnoddau a hyfforddiant. Yn yr un modd rydym yn cydnabod ymdrech fawr ac ymrwymiad y drafftwyr yn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol sydd, fel y dywedodd y Prif Weinidog wrthym, ar flaen y gad o ran atgyfodi'r Gymraeg i fid yn iaith gyfreithiol ar ôl mil o flynyddoedd, a hynny mewn cyfnod cymharol fyr.⁴

3.21 Mae'r canllawiau drafftio cyfredol a luniwyd gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn drylwyr, wedi'u hystyried yn ofalus ac yn ddefnyddiol. Maent wedi eu cyhoeddi erbyn hyn ar wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales*.

3.22 Gofynasom hefyd i'r ymgynghoreion am eu barn am ddwy agwedd benodol ar arferion drafftio Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol: trosolygon a chymalau dyhead.

3.23 Crynodeb rhagarweiniol o strwythur a chynnwys deddfwriaeth yw'r trosolwg. Fel arfer mae ar ddechrau'r Ddeddf neu'r offeryn statudol neu ar ddechrau pob rhan. Y nod yw helpu'r darlennydd i lywio ei ffordd o amgylch y ddeddfwriaeth pan na fydd y tabl cynnwys yn ddigonol i gael darlun clir.⁵ Teimlai'r ymgynghoreion fod trosolygon yn fynegbyst defnyddiol. Awgrymodd rhai y dylai trosolygon gynnwys dolenni cyswllt i rannau perthnasol o'r ddeddfwriaeth ac rydym yn cymeradwyo'r syniad hwnnw. Roedd sawl un o'r ymgynghoreion yn cytuno y byddai trosolygon yn debygol o gael eu trin fel bod yn fodd o gymorth a ganiateir i ddehongli deddfwriaeth yn y llysoedd. Mae'r Canllawiau Drafftio yn cydnabod hyn ac yn rhybuddio drafftwyr bod angen drafftio trosolwg er mwyn osgoi dehongliad nas bwriadwyd.

3.24 Mae cymalau dyhead neu gymalau diben yn amlinellu nod y ddeddfwriaeth yn eglur neu'n gosod dyletswydd statudol i weithio tuag at nod sydd yn ddyhead, yn hytrach na tharged mesuradwy. Gall cymal dyhead fod yn gymal y gellir ei orfodi drwy gyfraith, ond nid o reidrwydd. Credai rhai ymgynghoreion fod cymalau

⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Deddfu yng Nghymru (Hydref 2015), Rhagair.

⁵ Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, Canllawiau Drafftio (2012), t 83.

dyhead yn helpu'r darlennydd i ddeall bwriadau'r Cynulliad a'u bod yn debygol o hybu cysondeb ac arferion da. Credai eraill ei bod yn anodd bod yn sicr ynglŷn â'r hawliau a'r dyletswyddau yr oeddent yn eu gorfodi ac roedd yn well ganddynt weld bwriadau polisi'n cael eu hamlinellu mewn Memoranda Esboniadol. Mae ein hadroddiad yn nodi'r perygl o dyndra rhwng y datganiad o ddyhead ar gyfer deddfwriaeth a'r ddarpariaeth fanwl ar gyfer cyflawni'r dyhead hwnnw. Ni welwn unrhyw reswm pam na ddylai deddfwriaeth osod dyletswyddau dyhead, yn enwedig ar gyfrff cyhoeddus. Mae'n rhaid cofio ei bod yn bosibl na fydd modd gorfodi dyletswyddau o'r fath yn gyfreithiol.

RHAN 4

Y GYMRAEG

DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG

Argymhellion

Argymhelliad 24: Dylid cydnabod Llywodraeth Cymru yn ffurfiol fel y corff sy'n gyfrifol am safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg. Dylid sefydlu panel terminoleg annibynnol amlddisgyblaethol i gynghori Llywodraeth Cymru ar derminoleg yn Gymraeg.

Argymhelliad 25: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol yn ystyried, ac yn adolygu'n gyson, y manteision ymarferol o gyflwyno Deddf Dehongli i'r Cynulliad.¹

Y Gymraeg fel iaith gyfreithiol

- 4.1 Mae'r Gymraeg a'r Saesneg yn ieithoedd swyddogol yng Nghymru. Yn ôl cyfrifiad 2011, roedd 23.3% o'r rhai a anwyd yng Nghymru yn gallu siarad Cymraeg.
- 4.2 Defnyddir y Gymraeg yn helaeth mewn llysoedd yng Nghymru. Yn y flwyddyn o fis Mawrth 2015 i fis Mawrth 2016 cynhaliwyd 581 o achosion naill ai'n gyfan gwbl neu'n rhannol yn Gymraeg.² Mae deddfwriaeth a wnaethpwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol ar gael yn y Gymraeg a'r Saesneg ar wefan yr Archifau Gwladol, legislation.gov.uk.
- 4.3 Mae statws swyddogol yr iaith Gymraeg:
 - (1) yn ei gwneud yn ofynnol i'r Gymraeg a'r Saesneg gael eu trin ar y sail eu bod yn gyfartal yn nhrefodion Cynulliad Cenedlaethol Cymru;
 - (2) yn rhoi statws cyfartal i destunau Cymraeg a Saesneg mesurau a deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ac is-ddeddfwriaeth; ac
 - (3) yn rhoi hawl i siarad Cymraeg mewn achosion cyfreithiol yng Nghymru.
- 4.4 Yn ogystal â gofynion cyfreithiol, polisi Llywodraeth Cymru yw hyrwyddo'r Gymraeg.
- 4.5 Mae priodoldeb y Gymraeg fel cyfrwng ar gyfer cyfathrebu a dadleuon cyfreithiol modern wedi'i sefydlu. Mae gwaith yn dal i fynd rhagddo i ddatblygu terminoleg gyfreithiol safonol, fodern ar gyfer y Gymraeg fel iaith gyfreithiol. Wrth wneud hyn, mae'n bwysig sicrhau bod "Cymraeg cyfreithiol" yn hygyrch ac yn ddealladwy ac nad yw'n rhwystro siaradwyr Cymraeg rhag cynnal achosion cyfreithiol yn

¹ Ffur a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2016) Comisiwn y Gyfraith, Rhif 366, pennod 10.

² Ffigurau a gyflenwyd gan Uned Iaith Gymraeg Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi, sydd wedi awgrymu y gallai'r ffigurau hyn fod yn is na gwir nifer yr achosion lle defnyddir y Gymraeg mewn llysoedd. Mae tystiolaeth anecdotaidd sylweddol bod llawer o achosion pryd y gofynnwyd am gyfieithydd neu pan ddefnyddiwyd rhywfaint o Gymraeg heb gael eu cofnodi fel achosion o'r fath yn y system. Yn y 3 blynedd diwethaf, mae nifer yr achosion pryd y defnyddiwyd y Gymraeg yn Lllys y Goron ac yn y llysoedd sirol wedi cynyddu. Yn y 3 blynedd diwethaf, mae nifer yr achosion pryd y defnyddiwyd y Gymraeg yn llys yr ynadon wedi lleihau. Efallai fod hyn yn adlewyrchu'r ffaith fod llai o achosion yn cael eu cynnal yn llys yr ynadon erbyn hyn.

Gymraeg.

- 4.6 Roedd y rhan fwyaf o'r ymgynghoreion yn credu y dylid cael proses ffurfiol ar gyfer datblygu a chydabod termau cyfreithiol Cymraeg i gynorthwyo'r broses o greu terminoleg gyfreithiol safonol. Credai rhai hefyd y dylid cael proses ar gyfer atgyfeirio cwestiynau yn ymwneud â therminoleg ar gyfer cael cyngor arbenigol, a chredai ambell un y dylid gadael i'r iaith ddatblygu'n organig. Cyfeiriodd ymgynghoreion hefyd at wefan bresennol BydTermCymru, cronfa ddata o dermau Cymraeg a Saesneg sy'n cael ei chynnal gan Wasanaeth Cyfieithu Llywodraeth Cymru.
- 4.7 Rydym wedi dod i'r casgliad y dylid cael cyfrifoldeb ffurfiol a phroses dryloyw ar gyfer penderfynu ar dermau cyfreithiol Cymraeg. Dylai safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg hefyd fod yn rhan o'r broses datblygu polisi a drafftio deddfwriaeth. Dylid creu corff canolog i:
- (1) nodi termau sy'n achosi problemau, neu fylchau yn y derminoleg, ymlaen llaw a rhoi atebion; ac
 - (2) i ymateb i faterion penodol wrth iddynt godi, fel bod modd datblygu terminoleg mewn ymateb i sefyllfaoedd gwirioneddol.
- 4.8 Credwn y dylai Llywodraeth Cymru gael ei chydabod fel y corff sydd â chyfrifoldeb ffurfiol dros safoni a datblygu terminoleg gyfreithiol yn y Gymraeg. Rydym yn argymhell bod panel terminoleg amlddisgyblaethol annibynnol yn cael ei sefydlu i gynghori Llywodraeth Cymru ar faterion terminoleg. Dylai ymarferwyr, barnwyr ac aelodau o'r cyhoedd allu atgyfeirio problemau â thermau cyfreithiol Cymraeg i'r panel. Dylai hefyd gydgyssylltu'r ymchwil i dermau sy'n cael ei wneud gan sefydliadau addysg uwch yng Nghymru. Gellid cyhoeddi termau a gymeradwywyd gan y panel ar wefan BydTermCymru.

Deddf Dehongli i Gymru?

- 4.9 Mae Deddf Dehongli 1978 yn gymwys i ddeddfwriaeth Cymru a'r Deyrnas Unedig. Ymhlith pethau eraill, mae'n darparu diffiniadau safonol o dermau a ddefnyddir mewn deddfwriaeth er mwyn osgoi ailadrodd a chreu cysondeb. Wrth i wahaniaethau ddatblygu rhwng y gyfraith yng Nghymru ac yn Lloegr, ac wrth i dermau cyfreithiol Cymraeg ddatblygu, mae'n briodol ystyried pa un a ddylai'r Cynulliad ddilyn Senedd yr Alban a deddfu ei Deddf Dehongli ei hun.
- 4.10 Argymhellodd Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Pedwerydd Cynulliad yn ei adroddiad *Deddfu yng Nghymru* y dylai'r Cwnsler Cyffredinol fod â'r nod o greu Deddf Dehongli i Gymru.³ Mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo i adolygu'r argymhelliad hwn yn dilyn ein hadroddiad ni. Roedd barn yr ymgynghoreion yn amrywio. Er bod y mwyafrif yn teimlo bod sefydlu cyfres o ddiffiniadau o dermau Cymraeg yn cynnig rhai manteision, teimlai eraill y byddai'n fanteisiol aros, gan awgrymu ei bod yn dal yn rhy gynnar yn natblygiad y broses o drafftio deddfwriaeth yng Nghymru.
- 4.11 Yn ein barn ni, byddai atgynhyrchu termau safonol o Ddeddf Dehongli 1978 mewn Deddf Cynulliad yn ddefnyddiol, yn bennaf oherwydd y byddai hefyd yn

³ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu yng Nghymru* (Hydref 2015) Argymhelliad 17.

creu testun Cymraeg. Byddai ffynhonnell glir ac awdurdodol o ddiffiniadau o dermau Cymraeg yn hwyluso cysondeb ac yn darparu catalog o ymadroddion cyfatebol yn y Gymraeg a'r Saesneg. Byddai Deddf Dehongli i Gymru hefyd yn galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i greu ei ddiffiniadau ei hun a diffinio termau ychwanegol. Er hyn, gallai gwahanol ddiffiniadau o dermau ar gyfer deddfwriaeth sy'n cael ei gwneud yn y Cynulliad a deddfwriaeth sy'n cael ei gwneud yn y Senedd achosi dryswch a chamgymeriadau.

- 4.12 Awgrymwn fod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol yn dal i adolygu manteision ymarferol Deddf Dehongli i'r Cynulliad. Fel cam cyntaf, dylid edrych yn ofalus ar atodlen 1 o Ddeddf Dehongli 1978 er mwyn gweld a fyddai'n fuddiol i'r termau sy'n cael eu diffinio yno gael diffiniadau cyfatebol yn y Gymraeg a pha un a oes termau eraill y dylid eu diffinio at ddibenion deddfwriaeth yng Nghymru. Yn y cyfamser, byddai'r panel termau Cymraeg yr ydym yn ei argymhell yn helpu i ddatblygu terminoleg. Byddai'r termau y penderfynid arnynt gan y panel yn cael eu cofnodi ar wefan BydTermCymru, gan eu gwneud yn haws eu diwygio nag mewn Deddf Dehongli pe byddai unrhyw derm yn cael ei adolygu.

Drafftio dwyieithog

- 4.13 Yn y papur ymgynghori aethom ati i ddadansoddi'r arferion drafftio yng Nghymru a'u cymharu ag arferion yn awdurdodaethau dwyieithog Hong Kong a Chanada. Daethom i'r casgliad y dylai prif amcanion drafftio dwyieithog fod fel a ganlyn:

- (1) ffyddlondeb i fwriad hyrwyddwyr y Bil;
- (2) ystyr yr un ddarpariaeth yn gyson o ran y testunau yn y ddwy iaith;
- (3) cyfathrebu eglur i ddwy gynulleidfa;
- (4) cynnal trefn gyfreithiol ddwyieithog mewn ffordd effeithiol; a
- (5) sicrhau cydraddoldeb effeithiol rhwng y ddwy iaith.

- 4.14 Disgrifiwyd nod deddfwriaeth ddwyieithog yn huawdl gan Keith Bush CF fel testun mewn dwy iaith sy'n cyfleu'r un ystyr â'r iaith arall a bod darllenwyr y naill iaith neu'r llall yn cael y ddau i fod yr un mor naturiol a'u bod yn defnyddio iaith gyfarwydd, yn hytrach na chyfieithiad sydd mor gaeth i'r gwreiddiol ei fod yn annaturiol yn y ffordd y mae'n mynegi cysyniadau, ac yn annealladwy i'r darllenwr cyffredin.⁴

Y broses ddrafftio yng Nghymru

- 4.15 Y broses bresennol o ddrafftio Biliau'r Llywodraeth a diwygiadau i Filiau yw creu drafftiau cychwynnol mewn un iaith ac yna eu cyfieithu i'r iaith arall. Yn Saesneg y mae'r testun cychwynnol fel arfer, ond nid bob amser. Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol sy'n gyfrifol am sicrhau bod y testunau Cymraeg a Saesneg yn cyfateb yn gyfreithiol. Mae testun Cymraeg Bil bob amser yn cael ei greu cyn cytuno'n derfynol ar y testun Saesneg. Efallai y bydd cyfieithwyr a chwnsleriaid deddfwriaethol yn awgrymu ffyrdd o addasu'r testun Saesneg er mwyn gwella ansawdd ieithyddol y testun Cymraeg. Mae creu'r testun Cymraeg yn aml yn tynnu sylw at broblemau â'r fersiwn Saesneg na fyddent wedi dod i'r amlwg fel

⁴ K Bush, "New Approaches to UK Legislative Drafting: The Welsh Perspective" (2004) 25(2) *Statute Law Review* 144 yn 147.

arall.

- 4.16 Mae'r dull hwn yn wahanol i'r dull a ddefnyddir yn Llywodraeth Ffederal Canada, er enghraifft, lle mae'r testunau Ffrangeg a Saesneg yn cael eu datblygu gyda'i gilydd o'r dechrau. Rydym wedi disgrifio'r dull hwn fel cyd-ddrafftio llawn.
- 4.17 Ysgrifennodd rhai ymgynghorion am eu dyhead i weld drafftio, a hyd yn oed ddatblygu polisi, yn digwydd yn gyffredinol yn y Gymraeg a'r Saesneg, ond roeddent yn cydnabod na allai hyn ddigwydd heb gorff digonol o swyddogion polisi a chyfreithwyr â'r sgiliau i weithio yn y ddwy iaith. Dywedodd eraill y byddai cyd-ddrafftio llawn yn gostus ac y byddai'n well gwario'r arian ar godeiddio. Ac roedd eraill eto eisiau datblygu proses o gyd-ddrafftio llawn cyn gynted ag y bo modd. Mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol wedi argymhell y dylai Llywodraeth Cymru, gan weithio gyda Chomisiynydd y Gymraeg, ddatblygu cynllun ar gyfer cynyddu cyfran y Biliau sy'n cael eu drafftio ar y cyd yn y Gymraeg a'r Saesneg.⁵
- 4.18 Rydym wedi dod i'r casgliad bod y system gyd-ddrafftio bresennol yn gweithio'n foddhaol. Mae'n sicrhau cydbwysedd realistig rhwng realiti ymarferol adnoddau yn Llywodraeth Cymru a'r angen i greu testunau deddfwriaethol sydd ag awdurdod cyfartal. Mae'n bwysig cynnwys digon o amser yn yr amserlen drafftio i drafod, gwella a diwygio'r ddau destun gyda'i gilydd. Mae'r broses ailadroddol hon o weithio ar y fersiynau Cymraeg a Saesneg cyn cytuno'n derfynol ar y testunau yn allweddol ar gyfer creu deddfwriaeth ddwyieithog sy'n gweithio yn y ddwy iaith.

DEHONGLI DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG

Sut i ymdrin â dehongli deddfwriaeth ddwyieithog

- 4.19 Er mwyn dehongli deddfwriaeth ddwyieithog mae angen ystyried y fersiynau yn y ddwy iaith.
- 4.20 Mae'r union ystyr sydd i'w roi i deddfwriaeth yn dibynnu ar ystyr y testun yn y ddwy iaith. Rydym yn cytuno â'r Athro Thomas Watkin

na ellir caniatáu i fodolaeth dwy fersiwn o destun statudol wneud unrhyw wahaniaeth i'r modd y caiff ei ddehongli. Nid yw'n dderbyniol tybio na mynnu y gall rhywun ddibynnu ar y naill fersiwn na'r llall yn unig er mwyn penderfynu beth yw'r bwriad deddfwriaethol. Mae'n rhaid ystyried bodolaeth fersiwn arall wrth geisio ystyr deddfiad.

- 4.21 Pan geir pryder bod gwahaniaeth rhwng ystyr y testunau Cymraeg a Saesneg, bydd angen gwneud dadansoddiad manwl o'r ddau destun. Yn y papur ymgynghori a'r adroddiad gwnaethom ystyried gwahanol ddulliau o ddehongli testunau dwyieithog ac amlieithog. Mae'r rheol ystyr a rennir sy'n cael ei dilyn yng Nghanada (er nad yn gyfan gwbl) yn rhagdybio mai dim ond yr ystyr a rennir gan y ddau destun sy'n adlewyrchu bwriad y deddfwrfa. Ar y llaw arall, mae'r dull bwriadus a ddefnyddir yn Hong Kong yn mabwysiadu'r ystyr sy'n cysoni'r gwahanol destunau orau, ar ôl ystyried amcan a phwrpas y statud. Defnyddir dull tebyg yn Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd.

⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Deddfu yng Nghymru (Hydref 2015) argymhelliad 16 t 55.

- 4.22 Rydym yn cytuno â mwyafrif yr ymgylgoreion a oedd yn credu na fyddai mabwysiadu'r rheol ystyr a rennir yn ddull deongliadol digonol. Nid yw'n helpu i gysoni ystyron clir ond gwrthgyferbyniol, na dau ystyr clir lle mae un yn ehangach na'r llall. Efallai na fyddai'r ystyr a rennir yn adlewyrchu bwriad polisi'r ddeddfwrfa. Teimlai'r rhan fwyaf o'r ymgylgoreion y dylid parhau â'r broses arferol o ddehongli statud, gyda'r nod o nodi pwrpas, neu amcan, y ddeddfwriaeth drwy gyfeirio at fwriad y deddfwyr. Credai'r rhan fwyaf o'r ymgylgoreion hefyd na ddylid rhoi unrhyw ystyriaeth i hanes y drafftio.
- 4.23 Pan fo anghysonderau'n bodoli, cyfrifoldeb y barnwyr fydd eu cysoni. Ein barn ni yw y byddai rhagnodi rheol benodol yn rhwystro'r llysoedd yn afraid rhag datblygu dull priodol ar gyfer Cymru. Mae'n rhaid i'r ymarfer dehongli fod â'r nod o benderfynu beth yw bwriad y ddeddfwrfa fel y mae'n ymddangos yn wrthrychol o'r testunau.

Cymorth ieithyddol arbenigol

- 4.24 Credwn ei bod yn debygol y bydd pawb yn cytuno yn y rhan fwyaf o achosion bod ystyr y fersiynau yn y ddwy iaith yr un fath. Gan fod gan fersiynau Cymraeg a Saesneg deddfwriaeth statws cyfreithiol cyfartal, fodd bynnag, y dyhead hirdymor, o reidrwydd, fydd sicrhau bod digon o farnwyr yn meddu ar yr arbenigedd ieithyddol a chyfreithiol i eistedd mewn unrhyw achos lle mae fersiynau mewn gwahanol ieithoedd yn cael eu cymharu. Yr unig ffordd o gyflawni hyn yw drwy addysg gyfreithiol a datblygu'n barhaus y gallu i siarad Cymraeg yn y proffesiynau yng Nghymru. Mae'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol yn cymryd camau i gynorthwyo, gan fynnu bod angen bod yn rhugl yn y Gymraeg ar gyfer rhai penodiadau barnwrol.
- 4.25 Buom yn ystyried awgrymiadau gan ymgylgoreion ynglŷn â sut y dylid ymdrin ag achosion sy'n codi mater yn ymwneud â chymharu fersiynau mewn dwy iaith os nad yw'r barnwr y byddai'r achos yn cael ei neilltuo iddo fel arfer yn gallu dehongli'r ddwy fersiwn. Roedd y rhain yn amrywio o benodi arbenigwr, megis dehonglwr o Uned y Gymraeg i gynorthwyo'r llys; neilltuo ail farnwr, sy'n siarad Cymraeg, i gynorthwyo; neu atgyfeirio'r materion yn yr achos lle mae angen dehongli testunau Cymraeg i farnwr sy'n siarad Cymraeg. Ni chawsom ein hargyhoeddi y byddai unrhyw un o'r dewisiadau hyn yn datrys y broblem yn foddhaol. Byddai pob un ohonynt yn creu problemau ymarferol i gyfundrefn y llysoedd a byddai perygl iddynt dorri ar draws swyddogaeth y barnwr mewn egwyddor.
- 4.26 Rydym wedi dod i'r casgliad, pan fo problem yn codi oherwydd gwahaniaeth posibl rhwng fersiynau'r ddwy iaith, y dylai rheolau'r llys ei gwneud yn ofynnol i barti roi rhybudd ymlaen llaw o fwriad i godi'r mater. Dylid rhestru'r achos gerbron barnwr priodol sy'n siarad Cymraeg.

RHAN 5

CYHOEDDI'R GYFRAITH

Cyhoeddiad swyddogol

Argymhellion

Argymhelliad 26: Dylai fod modd gweld fersiynau Cymraeg a Saesneg deddfwriaeth ochr yn ochr â'i gilydd ar legislation.gov.uk.

Argymhelliad 27: Dylai fersiynau ar-lein deddfwriaeth nodi'n glir beth yw cymhwysiad tiriogaethol y ddeddfwriaeth.

Argymhelliad 28: Argymhellwn y dylai nodiadau esboniadol gael eu cysylltu â'r adrannau y maent yn gysylltiedig â hwy ar legislation.gov.uk.

Cyflwyniad

- 5.1 Rydym wedi nodi nad oes ffynhonnell deddfwriaeth gyfredol yn y Deyrnas Unedig sydd ar gael am ddim yn y man lle mae'n cael ei defnyddio. Mae hwn yn rhwystr pwysig i hygyrchedd. Nid yw ffynonellau deddfwriaeth ar-lein, deunyddiau eilaidd na gwrslyfrau yn adlewyrchu cyfraith Cymru mewn modd cywir a chlir yn gyson. Yn gyffredinol, gall penderfynu beth yw'r gyfraith yng Nghymru fod yn dasg anodd iawn.
- 5.2 Nid yw'n syndod felly mai'r rhan hon o'r prosiect enynnodd fwyaf o ddiddordeb ymhlith yr ymgylgoreion. Yr hyn yr oedd pobl yn ei ddymuno mewn gwirionedd oedd gallu chwilio ar-lein neu mewn llyfr am yr ateb i gwestiwn cyfreithiol a bod yn ffyddiog bod y gyfraith yr oeddent wedi dod o hyd iddi yn gywir, yn gyfredol ac ar gael yn ei chyfanwydd mewn un lle. Roedd yr ymgylgoreion hefyd yn dymuno gweld esboniadau ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, fel y rhai y gellid eu gweld mewn gwrslyfr, ar gael yn ehangach.

Pwy ddylai gyhoeddi deddfwriaeth ar gyfer Cymru?

- 5.3 Pwysleisiodd yr ymgylgoreion fod angen i ddeddfwriaeth gael ei chyhoeddi ar-lein yn rhad ac am ddim mewn ffurf wedi'i diweddarau. Rydym yn llwyr gefnogi hyn. Mater arall yw pa un a ddylid cynnwys dyletswydd i wneud hyn mewn statud, ac ar bwy y dylid gosod y ddyletswydd.
- 5.4 Mae'r cyfrifoldeb am gyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru a Lloegr wedi'i osod ar Argraffydd y Frenhines ar ran y Goron. Penodir Argraffydd y Frenhines gan y Frenhines drwy Freinlythyrau. Mae'r ddyletswydd hon yn ymestyn i gyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cymru. Argymhellodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y dylai Llywodraeth Cymru edrych ar agweddau ymarferol a dichonolrwydd sefydlu Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru. Mae Llywodraeth Cymru wedi dweud ei bod yn gwneud hynny. Credwn mai mater i Lywodraethau Cymru a'r Deyrnas Unedig yw penderfynu, yn rhan o'r setliad datganoli, sut y dylid dyrannu'r cyfrifoldeb am gyhoeddi deddfwriaeth ar gyfer Cymru. Nid oes gennym safbwynt ar y cwestiwn o ba un a ddylid bod Argraffydd y Frenhines ar gyfer Cymru nac ar y cwestiwn o ba un a ddylid trosglwyddo'r cyfrifoldeb sylfaenol am gyhoeddi o San Steffan i Gaerdydd.

Cael gafael ar ddeddfwriaeth Cymru ar-lein

- 5.5 Efallai mai gallu cael gafael ar ddeddfwriaeth gyfredol ar-lein oedd y gwelliant y gofynnwyd amdano amlaf mewn cyfarfodydd ymgynghori ac mewn ymatebion ysgrifenedig i'r ymgynghoriad.
- 5.6 Ein barn ni yw bod ffynhonnell deddfwriaeth sy'n cael ei diweddarau'n ddibynadwy, ac sydd ar gael am ddim i'r darlennydd yn hollbwysig er mwyn gwneud y gyfraith yn hygyrch. Mae'r gwaith o argraffu deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth a'r gwaith o'u cyhoeddi ar-lein yn cael ei wneud i Argraffydd y Frenhines gan yr Archifau Gwladol. Mae'r Archifau Gwladol wedi bod yn ceisio cydgrynhoi diwygiadau er mwyn creu cronfa ddata gyfredol o ddeddfwriaeth ar wefan legislation.gov.uk, ac mae'n ffyddiog y bydd y nod hwn yn cael ei gyflawni'n weddol fuan. Y sefyllfa ar 30 Mai 2016, yn ôl yr hyn a ddywedwyd wrthym gan yr Archifau Gwladol, oedd bod golygyddion wedi diweddarau 80 y cant o'r holl ddeddfwriaeth sylfaenol ar legislation.gov.uk. Pan fydd y ddeddfwriaeth sylfaenol yn gyfredol, byddant yn dechrau ar y dasg anferth o ddiweddarau is-ddeddfwriaeth.
- 5.7 Rydym wedi dod i'r casgliad na fyddai sefydlu cronfa ddata arall o ddeddfwriaeth Gymreig o unrhyw fudd, ond rydym yn dweud unwaith eto ei bod yn bwysig bod legislation.gov.uk yn gyfredol.

Cael gafael ar ddeddfwriaeth Gymraeg

- 5.8 Mae cronfa ddata'r Archifau Gwladol yn darparu deddfwriaeth y Cynulliad yn y Gymraeg a'r Saesneg, ond nid yw pob fersiwn Gymraeg wedi eu diweddarau. Fersiynau Saesneg yn unig o ddeddfwriaeth a ddarperir gan gronfeydd data masnachol at ei gilydd, felly ar hyn o bryd nid oes ffynhonnell (gyhoeddus na masnachol) lle gellir gweld fersiynau wedi'u diweddarau o rai deddfwriaethau Gymraeg.
- 5.9 Rydym yn argymhell y dylai fod yn bosibl darllen fersiynau Cymraeg a Saesneg y ddeddfwriaeth ochr yn ochr ar legislation.gov.uk. Mae profion defnyddwyr gan yr Archifau Gwladol yn dangos bod hyn yn hwyluso dehongliad dwyieithog o ddeddfwriaeth ar gyfer defnyddwyr y Gymraeg.

Arddangos cymhwysiad tiriogaethol

- 5.10 Er mwyn hygyrchedd, dylai'r darlennydd allu gweld ym mhle mae darn o ddeddfwriaeth yn gymwys.
- 5.11 Mae gwahaniaeth pwysig rhwng darn o ddeddfwriaeth sy'n "cwmpasu" tiriogaeth ac un sy'n "gymwys" i'r diriogaeth honno. Mae Deddfau Seneddol sydd yn cael effaith mewn unrhyw ran o Gymru a Lloegr yn "cwmpasu" awdurdodaeth Cymru a Lloegr yn ei chyfanrwydd. Mae'r un peth yn wir am holl Ddeddfau'r Cynulliad. Golyga hyn eu bod yn rhan o'r gyfraith yng Nghymru a Lloegr yn eu cyfanrwydd, ac y gall y llysoedd eu hystyried felly. Er hyn, dim ond "mewn perthynas â" Chymru y gall Deddfau'r Cynulliad fod yn *gymwys*.¹ Mae bod yn "gymwys", at y dibenion hyn, yn gyffredinol yn golygu creu hawliau, pwerau neu rwymedigaethau. Yn yr un modd, mae rhai o Ddeddfau Senedd y Deyrnas

¹ Rydym yn egluro'r cysyniad o ddeddfwriaeth y Cynulliad yn cael ei chymhwyso "mewn perthynas â Chymru" yn y papur ymgynghori ym mharagraffau 6.29 i 6.35; yn yr adroddiad hwn, fel yn y papur ymgynghori, rydym yn cyfeirio at ddeddfwriaeth sy'n gymwys "yng" Nghymru neu "i" Gymru fel dull llaw fer hwylus.

Unedig, neu adrannau o Ddeddfau o'r fath, yn gymwys i Loegr yn unig neu'n gymwys i Gymru yn unig.²

- 5.12 Yn aml iawn mae'n anodd gweld, ar wyneb deddfwriaeth, ymhle y mae'n gymwys. Er enghraifft, nid yw Deddf Lleoliaeth 2011 a'r rhan fwyaf o Ddeddf Gofal 2014 yn gymwys yng Nghymru, ond nid yw hyn wedi ei ddatgan yn benodol yn y ddeddfwriaeth. Yn hytrach, mae'n rhaid canfod hynny drwy astudio diffiniadau'r awdurdodau lleol y mae'r ddeddfwriaeth yn gymwys iddynt a sylweddoli nad yw'r rhain yn cynnwys awdurdodau lleol yng Nghymru.
- 5.13 Argymhellwn y dylai cronfeydd data nodi cymhwysiad tiriogaethol pob adran, fel y maent yn ei wneud ar hyn o bryd ar gyfer cwmpas deddfwriaeth. Byddai hyn yn galluogi defnyddwyr i chwilio am ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru yn benodol neu i weld dim ond y ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru. Mae'r Archifau Gwladol wedi dweud y byddai hynny'n dasg sylweddol, a fyddai angen ymchwil ac adnoddau sylweddol; byddai'n fodlon gweithio â phartneriaid i gyrraedd nod o'r fath.
- 5.14 Gall drafftwy'r deddfwriaethol fod o gymorth hefyd drwy ddiffinio cymhwysiad darpariaethau yn glir ac mor amlwg ag sy'n bosibl. Dylai nodiadau esboniadol hefyd nodi cymhwysiad adrannau penodol mewn deddfwriaeth. Byddai hyn yn gwneud gwaith rheolwyr cronfeydd data yn haws o lawer. Byddai adolygiad o'r ddeddfwriaeth sy'n bodoli ar hyn o bryd gyda'r bwriad o nodi cymhwysedd hefyd yn werth ei wneud.

² Deddf Llywodraeth Cymru 2006, is-adrannau 108(3), (4)(b) a (6)(b); T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il arg 2012) t 208. Gweler hefyd Ffur a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Comisiwn y Gyfraith, Papur Ymgynghori Rhif 223, paragraffau 1.43 i 1.46 a 6.29.

RHAN 6

GWEFAN GYFREITHIOL I GYMRU

Argymhellion

Argymhelliad 29: Dylai Llywodraeth Cymru weithio gyda'r Archifau Gwladol i barhau i ddatblygu *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn borthol y gall dinasyddion ei ddefnyddio i gael mynediad at ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru.

Argymhelliad 30: Dylai Llywodraeth Cymru weithio gyda'r Archifau Gwladol i drefnu bod deddfwriaeth ar gael yn ôl pwnc.

Argymhelliad 31: Dylai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol ddatblygu mynediad trwy wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* fel y gall dinasyddion ddod o hyd i'r holl gyfraith sy'n gysylltiedig â chod penodol mewn un lle, gan gynnwys deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, canllawiau statudol ac anstatudol a ffynonellau eraill fel y bo'n briodol.

Argymhelliad 32: Dylai canllawiau swyddogol, gan gynnwys canllawiau statudol, fod ar gael ar wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales*.

Y GWASANAETHAU PRESENNOL YNG NGHYMRU

- 6.1 Mae gwefan yr Archifau Gwladol, legislation.gov.uk, yn cyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth a nodiadau esboniadol, ond nid yw'n cyhoeddi mathau eraill o wybodaeth am y gyfraith. Mae gan Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol wefannau, sy'n darparu gwybodaeth i ddefnyddwyr am Ffiliau'r Llywodraeth a deddfwriaeth arall sy'n mynd drwy'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad Cenedlaethol hefyd yn darparu gwybodaeth ar wefan y Cynulliad am gyfreithiau, polisïau a deddfwriaeth sy'n mynd drwy'r Cynulliad.

Cyfraith Cymru/Law Wales – gwefan gyfreithiol i Gymru

- 6.2 Ym mis Gorffennaf 2015 lansiodd Llywodraeth Cymru, mewn partneriaeth â Westlaw UK, wefan o'r enw *Cyfraith Cymru/Law Wales*. Nod *Cyfraith Cymru/Law Wales* yw galluogi defnyddwyr i edrych ar ddeddfwriaeth mewn meysydd sydd wedi'u datganoli. Mae pob pennawd pwnc ar y wefan yn cynnwys trosolwg cyffredinol ac adran ar y ddeddfwriaeth allweddol ar y pwnc hwnnw. Darperir dolenni cyswllt i legislation.gov.uk. Yn ogystal, ceir rhywfaint o erthyglau wedi'u darparu gan Westlaw UK o'i wasanaethau "Westlaw UK Insight" yn rhad ac am ddim ac erthyglau gan gyfreithwyr sydd wedi cyfrannu i'r safle.
- 6.3 Mae *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn dal mewn cyfnod cynnar yn ei ddatblygiad. Credwn y gallai ddod yn adnodd gwerthfawr ar gyfer y gyfraith yng Nghymru. Gallai *Cyfraith Cymru/Law Wales*, gyda chydweithrediad yr Archifau Gwladol, ddarparu "porth" y gallai defnyddwyr ei ddefnyddio i gael mynediad at ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru ar legislation.gov.uk yn ogystal â gwybodaeth sydd ar wefannau eraill.
- 6.4 Rydym wedi nodi uchod ein barn bendant y dylai legislation.gov.uk barhau fel prif ffynhonnell y Llywodraeth o ddeddfwriaeth gyfredol y ceir mynediad rhad ac am ddim iddi. Yn ogystal, gellid gwneud mwy i integreiddio'r ddeddfwriaeth a ddarperir gan legislation.gov.uk i greu gwefan hawdd ei defnyddio sy'n darparu

mwy o gyd-destun i ddefnyddwyr yng Nghymru. Credwn fod *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn rhoi cyfle i'r Cynulliad a Llywodraeth Cymru wneud hynny.

- 6.5 Darparu darlun cynhwysfawr a hygyrch o'r gyfraith berthnasol ddylai fod y nod. Wrth i'r broses godeiddio yr ydym yn ei hargymell ddatblygu, gallai pob cod gael ei adran ei hun ar wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales*. Dylai darlennydd allu gweld cynnwys y cod ei hun, yr is-ddeddfwriaeth a wnaethpwyd o dan y cod a chanllawiau statudol perthnasol neu ganllawiau swyddogol eraill mewn un lle.
- 6.6 Argymhellwn fod gwefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn cael ei gosod ar sylfaen gadarn a pharhaol. Rhagwelwn y bydd angen darparu mwy o adnoddau dynol ac ariannol i sicrhau llwyddiant y wefan.

Cael gfael ar ddeddfwriaeth yn ôl pwnc

- 6.7 Yn y papur ymgynghori disgrifiasom y gronfa ddata a sefydlwyd gan Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig (Defra) gyda'r Archifau Gwladol ar wefan legislation.gov.uk fel enghraifft dda o'r ffordd y gallai trefnu deddfwriaeth yn ôl pwnc weithio. Mae'r gronfa ddata hon, Defralex, yn categoreiddio'r holl ddeddfwriaeth y mae Defra yn gyfrifol amdani yn ôl pwnc, fel bod modd chwilio am y ddeddfwriaeth neu bori drwy'r pynciau sy'n berthnasol i ddefnyddwyr.¹
- 6.8 Canfu Defra fod gwaith Defralex wedi eu galluogi i nodi'n gywir a mapio'r holl ddeddfwriaeth yr oedd yr Adran yn gyfrifol amdano. Pe byddai'r model hwn yn cael ei fabwysiadu ym mhob rhan o'r llywodraeth byddai'n hwyluso gwell trefniadau ar gyfer rheoli deddfwriaeth, ac yn nodi cyfleoedd i ddadreoleiddio a symleiddio deddfwriaeth. Byddai hefyd yn caniatáu dealltwriaeth mwy eglur o lawer o'r cyd-destun deddfwriaethol presennol fel man cychwyn ar gyfer ddiwygio'r gyfraith ymhellach.
- 6.9 Gallai Llywodraeth Cymru wneud rhagor o waith gyda'r Archifau Gwladol i alluogi defnyddwyr legislation.gov.uk a *Cyfraith Cymru/Law Wales* i chwilio deddfwriaeth yn ôl pwnc. Dylai deddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru hefyd gael ei chategoreiddio dan benawdau pwnc addas.

Sylwadau

- 6.10 Gall sylwadau helpu defnyddwyr i ddeall yn well sut y bydd deddfwriaeth yn effeithio arnynt hwy. Gall sylwadau gael eu darparu gan y Llywodraeth neu gyrff cyhoeddus eraill sydd â chyfrifoldeb statudol, neu gan academyddion, ymarferwyr ac awduron gweryslyfrau, neu sefydliadau anllywodraethol. Gall sylwadau fod yn werthfawr iawn i ymarferwyr a dinasyddion er mwyn deall sut y mae'r gyfraith yn berthnasol i amgylchiadau penodol a sut y gallent symud ymlaen.
- 6.11 Yn ein barn ni, mae'n rhaid i wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* roi blaenoriaeth i sicrhau bod y cyhoedd yn gallu deall y gyfraith yng Nghymru. Nid yw Llywodraeth Cymru yn bwriadu cyhoeddi unrhyw sylwadau manwl ei hun, dim ond darparu mynediad yn hytrach at erthyglau Westlaw UK Insight sy'n ymwneud â meysydd cyfreithiol sydd wedi'u datganoli i Gymru, ac sydd wedi'u hysgrifennu gan arbenigwyr annibynnol yn eu maes. Rydym yn cymeradwyo'r dull hwn. Mae cynnwys trosolygon a sylwadau ar wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn galluogi'r wefan i apelio i gynulleidfa mor eang ag sy'n bosibl.

¹ Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2015) Comisiwn y Gyfraith, Papur Ymgynghori Rhif 223, paragraffau 6.56 i 6.63.

ADDYSG GYFREITHIOL A GWERSLYFRAU

Addysg gyfreithiol

- 6.12 Yn y papur ymgynghori, gofynasom am farn ynglŷn â'r angen i addysg a hyfforddiant cyfreithiol yn y dyfodol gynnwys diwallu anghenion system gyfreithiol ddwyieithog.

Y gyfraith yng Nghymru

- 6.13 Dylai cyfreithwyr, pa un a ydynt yn ymarfer yng Nghymru, yn Lloegr, neu yn y ddwy wlad, o leiaf fod â gwybodaeth ddigonol o'r gyfraith sy'n ymwahanu i nodi dimensiwn Cymru posibl mewn achos y maent yn cynghori arno. Dylai datganoli yng Nghymru a phwerau'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru ffurfio rhan o faes llafur cyfraith gyfansoddiadol gradd gymwys yn y gyfraith. Y tu allan i'r pynciau craidd, rydym yn annog y rhai sy'n cynllunio cyrsiau mewn meysydd lle mae'r gyfraith yn wahanol, megis cyfraith teulu neu gyfraith tai, i ystyried faint o addysgu manwl ynglŷn â'r gwahaniaethau y dylid ei gynnwys yn eu maes llafur.
- 6.14 Mae'r proffesiwn yn ymwybodol o'r heriau y mae datganoli yn ei achosi i'r rhai sy'n cymhwyso heddiw. Dylai'r Awdurdod Rheoleiddio Cyfreithwyr a Bwrdd Safonau'r Bar ystyried pa wybodaeth am gyfraith Cymru ddylai fod yn ofynnol ar gyfer ymarferwyr yng Nghymru a Lloegr, naill ai yn rhan o'u haddysg gyfreithiol cyn cymhwyso, neu yn rhan o ddatblygiad proffesiynol parhaus.

Y Gymraeg

- 6.15 Cynigir cyrsiau Cymraeg ym mhob un o'r pum ysgol y gyfraith yng Nghymru. Rydym yn gobeithio y bydd prifysgolion yng Nghymru yn parhau i ddarparu ar gyfer myfyrwyr dwyieithog sy'n dymuno astudio drwy gyfrwng y Gymraeg. Rydym yn croesawu creu rhagor o gyfleoedd i academyddion, ymarferwyr cyfreithiol a'r farnwriaeth gynyddu eu hymwybyddiaeth o wahaniaethau rhwng y gyfraith yng Nghymru a Lloegr, eu dealltwriaeth o ddeddfu dwyieithog yng Nghymru a'u sgiliau Cymraeg.
- 6.16 Dylai cyfleoedd ar gyfer datblygiad proffesiynol fod ar gael ar gyfer ymarferwyr cyfreithiol a barnwyr. Cyfeiriodd ymgynghoreion at ddiffyg hyfforddiant ar gyfer darpariaeth yn y Gymraeg i gyfreithwyr a bargyfreithwyr. Mater i Gymdeithas Cyfreithwyr Cymru a Chyngor y Bar yw hyn. Mae'r Coleg Barnwrol yn darparu rhywfaint o hyfforddiant blynyddol i aelodau o'r farnwriaeth sy'n siarad Cymraeg, ac efallai y byddai'n hoffi ystyried datblygu rhagor o hyfforddiant ar gyfreithiau sy'n wahanol yng Nghymru a Lloegr.
- 6.17 Ar hyn o bryd, cynigir cyrsiau cyfraith drwy gyfrwng y Gymraeg ym mhob un o'r pum ysgol y gyfraith yng Nghymru. Er hyn, bydd angen i bawb sy'n dymuno ymarfer yn y proffesiynau cyfreithiol yng Nghymru, pa un a ydynt yn rhugl yn y Gymraeg ai peidio, feddu ar wybodaeth sylfaenol o leiaf o'r ffordd y mae system gyfreithiol ddwyieithog yn gweithio. Yn y papur ymgynghori, eglurasom ein barn ragarweiniol y dylai astudio deddfwriaeth ddwyieithog a'i dehongli fod yn rhan o gyrsiau gradd yn y gyfraith ym mhrifysgolion Cymru.
- 6.18 Bydd pob un o'r barnwyr Cymraeg eu hiaith sy'n eistedd yng Nghymru ar hyn o bryd wedi cwblhau eu hyfforddiant cyfreithiol drwy gyfrwng y Saesneg a byddant wedi ymarfer drwy gyfrwng y Saesneg yn bennaf cyn eu penodi. O ganlyniad, mae angen penodol am hyfforddiant parhaus i alluogi barnwyr i ddatblygu eu

sgiliau Cymraeg a defnyddio'r iaith yn y llys. Mae'r Coleg Barnwrol, yn ystod y blynyddoedd diwethaf, wedi darparu cyrsiau hyfforddiant blynyddol ar gyfer aelodau o'r farnwriaeth sy'n siarad Cymraeg a bu canmoliaeth arbennig i'r cyrsiau gan y rhai sydd wedi bod arnynt.

- 6.19 Dylai addysg gyfreithiol yn ein barn ni roi sylw priodol i ddatganoli yng Nghymru, y ffordd y deddfir yng Nghymru a sylwedd y gyfraith honno.

Gwerslyfrau ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru

- 6.20 Mae'r gyfraith yn gymhleth a gall gwerslyfrau sy'n dadansoddi ac yn egluro'r gyfraith mewn ffordd hawdd ei deall fod yn werthfawr iawn ar gyfer gwneud y gyfraith yn hygyrch. Yn anaml iawn y mae gwerslyfrau ar gyfraith Cymru a Lloegr yn ystyried y gyfraith sy'n gymwys i Gymru pan ei bod yn wahanol i'r gyfraith sy'n gymwys yn Lloegr.² Mae hyn yn dod yn broblem gynyddol wrth i'r ddeddfwriaeth a wneir yng Nghymru gynyddu.
- 6.21 Awgrymwyd yn y broses ymgynghori nad oedd gwerslyfrau ar gyfraith Cymru yn cael eu creu gan nad oedd cyhoeddwr yn credu y byddent yn hyfyw o safbwynt masnachol. Mae angen gwerslyfrau ar ymarferwyr yng Nghymru, ond mae methiant yn y farchnad. Gallai Llywodraeth Cymru ystyried ffyrdd o ysgogi creu sylwadau ychwanegol i'w cyhoeddi ar wefan *Cyfraith Cymru/Law Wales*. Yn ogystal, efallai y gallai academyddion gael cefnogaeth gan sefydliadau addysg uwch unigol i ysgrifennu gwerslyfrau cyfreithiol ar gyfer Cymru.

² Ceir eithriadau. Mae Ysgol y Gyfraith Prifysgol Bangor yn y broses o gyhoeddi cyfres o werslyfrau ar gyfraith Cymru yn y Gymraeg, gyda chefnogaeth gan y Coleg Cymraeg Cenedlaethol. Gweler hefyd, er enghraifft, J Luba CF, L Davies a C Johnston, Housing Allocation and Homelessness Law and Practice (4ydd arg, 2016).