

Agenda – Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Lleoliad:	I gael rhagor o wybodaeth cysylltwch a:
Ystafell Bwyllgora 2 – y Senedd	Gareth Williams
Dyddiad: Dydd Llun, 14 Medi 2015	Clerc y Pwyllgor
Amser: 14.30	0300 200 6565
	SeneddMCD@Cynulliad.Cymru

1 Cyflwyniad, ymddiheuriadau, dirprwyon a datgan buddiannau

Dogfennau atodol:

2 Offerynnau nad ydynt yn cynnwys materion i gyflwyno adroddiad arnynt o dan Reol Sefydlog 21.2 neu 21.3

(Tudalennau 1 – 6)

CLA(4)-21-15 – Papur 1 – Offerynnau statudol sydd ag adroddiadau clir

Dogfennau atodol:

CLA(4)-21-15 – Papur 1

Offerynnau'r Penderfyniad Negyddol

CLA558 – Rheoliadau Adeiladu (Diwygio) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 7 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 9 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym yn unol â Rheoliad 1(3)

Dogfennau atodol:



CLA559 – Rheoliadau Addysg Uwch (Cynlluniau Ffioedd a Mynediad) (Hysbysiadau a Chyfarwyddiadau) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 7 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 9 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 31 Gorffennaf 2015

Dogfennau atodol:

CLA560 – Rheoliadau Addysg Uwch (Cyrsiau Cymhwysol, Personau Cymhwysol a Darpariaeth Atodol) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 7 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 9 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 31 Gorffennaf 2015

Dogfennau atodol:

CLA561 – Rheoliadau Gofal a Chymorth (Preswylfa Arferol) (Llety Penodedig) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 7 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 10 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 6 Ebrill 2016.

Dogfennau atodol:

CLA562 – Rheoliadau Addysg (Cymorth i Fyfyrrwyr) (Cymru) (Diwygio) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 8 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 13 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 3 Awst 2015

Dogfennau atodol:

CLA563 – Rheoliadau Mêl (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 8 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 13 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 3 Awst 2015

Dogfennau atodol:

CLA564 – Gorchymyn Ardaloedd Rheoli Mwg (Lleoedd Tân Esempt) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 13 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 16 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 10 Awst 2015

Dogfennau atodol:

CLA565 – Rheoliadau Gwlad Tarddiad Cigoedd Penodol (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 13 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 16 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 10 Awst 2015

Dogfennau atodol:

CLA566 – Rheoliadau Llywodraethu Ysgolion a Gynhelir (Newid Categori) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 14 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 16 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 1 Medi 2015

Dogfennau atodol:

CLA567 – Rheoliadau Ardaloedd Rheoli Mwg (Tanwyddau Awdurdodedig) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 8 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 15 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 4 Awst 2015

Dogfennau atodol:

CLA568 – Rheoliadau Gofal a Chymorth (Anghydfodau ynghylch Preswylfa Arferol, etc.) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol: Fe'i gwnaed ar: 7 Gorffennaf 2015; Fe'i gosodwyd ar: 10 Gorffennaf 2015; Yn dod i rym ar: 6 Ebrill 2016

Dogfennau atodol:

CLA569 – Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Cynllun Datblygu Lleol) (Cymru) (Diwygio) 2015

Y weithdrefn negyddol; Fe'i gwnaed ar: 3 Awst 2015; Fe'u gosodwyd ar: 7 Awst 2015; Yn dod i rym ar: 28 Awst 2015

Dogfennau atodol:

CLA570 – Rheoliadau Cynllunio (Sylweddau Peryglus) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol; Fe'i gwnaed ar: 3 Awst 2015; Fe'u gosodwyd ar: 7 Awst 2015; Yn dod i rym ar: 4 Medi 2015

Dogfennau atodol:

CLA571 – Gorchymyn y Cwricwlwm Cenedlaethol (Deilliannau Dymunol, Rhaglenni Addysg a Threfniadau Asesu Sylfaenol a Diwedd Cyfnod ar gyfer y Cyfnod Sylfaen) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol; Fe'i gwnaed ar: 5 Awst 2015; Fe'u gosodwyd ar: 10 Awst 2015; Yn dod i rym ar: 1 Medi 2015

Dogfennau atodol:

CLA572 – Rheoliadau Addysg (Arolygu Addysg Feithrin) (Cymru) 2015

Y weithdrefn negyddol; Fe'i gwnaed ar: 5 Awst 2015; Fe'u gosodwyd ar: 10 Awst 2015; Yn dod i rym ar: 1 Medi 2015

Dogfennau atodol:

CLA573 – Rheoliadau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Ffioedd a Thaliadau Optegol) (Diwygio) (Cymru) (Rhif 2) 2015

Y weithdrefn negyddol; Fe'i gwnaed ar: 4 Awst, 2015; Fe'u gosodwyd ar: 10 Awst 2015; Yn dod i rym ar: 31 Awst 2015

Dogfennau atodol:

CLA574 – Gorchymyn Addysg (Cwricwlwm Cenedlaethol) (Targedau Cyrhaeddiad a Rhaglenni Astudio) (Cymru) (Diwygio) 2015

CLA(4)-21-15 – Papur 2 – Adroddiad Monitro Sybsidiaredd

Dogfennau atodol:

3 Subsidiarity Monitoring Report

(Tudalennau 7 – 17)

CLA(4)-21-15 – Papur 2 – Subsidiarity Monitoring Report

Dogfennau atodol:

CLA(4)-21-15 – Papur 2

4 Papurau i'w nodi

(Tudalennau 18 – 400)

CLA(4) –21–15 – Papur 3 – Llythyr gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru ynghylch adroddiad y Pwyllgor: Cynigion Llywodraeth y DU ar gyfer Datganoli Pellach i Gymru

CLA(4) –21–15 – Papur 4 – Llythyr gan y Prif Weinidog at y Cadeirydd ynghylch cymeradwyaeth y Cyfrin Gyngor ar gyfer Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Anghymhwyso) 2015

CLA(4) –21–15 – Papur 5 – Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith

CLA(4) –21–15 – Papur 6 – Ymgynghoriad Comisiwn y Gyfraith ar ei Ymchwiliad i Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru

CLA(4) –21–15 – Papur 7 – Ymgynghoriad Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi ar ei ymchwiliad ar yr Undeb a Datganoli

CLA(4) –21–15 – Papur 8 – Gohebiaeth gan Mike Goodall ynghylch y Bil Iechyd y Cyhoedd (Cymru)

CLA(4)–21–15 – Papur 9 – Tystiolaeth gan y Llywydd ar gyfer Pwyllgor Gweithdrefnau Tŷ'r Cyffredin ynghylch ardystio deddfwriaeth o fewn cymhwysedd datganoledig

CLA(4)–21–15 – Papur 10 – Gohebiaeth gan y Llywydd ynghylch goblygiadau Cyfansoddiadol cynnig Llywodraeth y DU i sefydlu system o 'Bleidleisiau Seisnig ar Gyfreithiau Seisnig'

CLA(4)-21-15 – Papur 11 – Llythyr gan y Cadeirydd at y Comisiwn Etholiadol ynghylch Bil Refferendwm yr Undeb Ewropeaidd: Asesiad o Gwestiwn y Refferendwm

CLA(4)-21-15 – Papur 11 A – Refferendwm ar Aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd: Asesiad o'r Comisiwn Etholiadol ar y Cwestiwn Arfaethedig

CLA(4)-21-15 – Papur 12 – Llythyr oddi wrth y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol ynghylch Adroddiad Cyfnod 1 ar y Bil Rheoleiddio ac Arolygu Gofal Cymdeithasol (Cymru)

Dogfennau atodol:

CLA(4)-21-15 – Papur 3

CLA(4)-21-15 – Papur 4 (Saesneg yn Unig)

CLA(4)-21-15 – Papur 5

CLA(4)-21-15 – Papur 6

CLA(4)-21-15 – Papur 7 (Saesneg yn Unig)

CLA(4)-21-15 – Papur 8 (Saesneg yn Unig)

CLA(4)-21-15 – Papur 9 (Saesneg yn Unig)

CLA(4)-21-15 – Papur 10 (Saesneg yn Unig)

CLA(4)-21-15 – Papur 11

CLA(4)-21-15 – Papur 11 A

CLA(4)-21-15 – Papur 12 (Saesneg yn unig)

5 Cynnig o dan Reol Sefydlog 17.42 i benderfynu gwahardd y cyhoedd o'r cyfarfod ar gyfer y busnes canlynol:

(vi) lle mae'r pwyllgor yn cyd-drafod cynnwys, casgliadau neu argymhellion adroddiad y mae'n bwriadu ei gyhoeddi; neu'n ymbaratoi i gael tystiolaeth gan unrhyw berson.

Dogfennau atodol:

Adroddiad Terfynol Bil yr Amgylchedd (Cymru)

(Tudalennau 401 – 419)

CLA(4)-21-15 – Papur 13 – Adroddiad Terfynol

Dogfennau atodol:

CLA(4)-21-15 – Papur 13 (Saesneg yn Unig)

Adroddiad Drafft ar y Bil Amgylchedd Hanesyddol (Cymru)

(Tudalennau 420 – 441)

CLA (4) –21–15 – Papur 14 Adroddiad Drafft ar y Bil Amgylchedd Hanesyddol

(Cymru)

Dogfennau atodol:

CLA(4)-21-15 – Papur 14 (Saesneg yn Unig)

Adroddiad Drafft ar Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad

(Tudalennau 442 – 547)

CLA(4)-21-15 – Papur 15 – Adroddiad drafft

Dogfennau atodol:

CLA(4)-21-15 – Papur 15 (Saesneg yn Unig)

Blaenraglen Waith

(Tudalennau 548 – 553)

CLA(4)-21-15 – Papur 16 – Blaenraglen waith

CLA (4) –21–15 – Papur 17 – Bil Cymru Drafft

CLA (4) –21–15 – Diweddariad Llafar – yr ymweliad â Brwswl

Dogfennau atodol:

CLA(4)-21-15 – Papur 16 (Saesneg yn Unig)

CLA(4)-21-15 – Papur 17 (Saesneg yn Unig)

Cynulliad Cenedlaethol Cymru Eitem 2 Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Offerynnau Statudol gydag adroddiadau clir 14 Medi 2015

CLA558 - Rheoliadau Adeiladu (Diwygio) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn diwygio Rheoliadau Adeiladu 2010 (S.I.2010/2214) ('Rheoliadau 2010') o ran Cymru. Maent yn rhoi Tabl wedi ei adolygu a'i ddiweddarau yn lle'r Tabl yn Atodlen 3 (cynlluniau hunanardystio ac esemptiadau o'r gofyniad i roi hysbysiad adeiladu neu i adneuo cynlluniau llawn) i Reoliadau 2010. Maent hefyd yn diwygio rheoliad 43(4) (profi pwysedd) o Reoliadau 2010 mewn perthynas â'r cyrff y caniateir iddynt ardystio cydymffurfedd â'r rheoliad hwnnw.

CLA559 - Rheoliadau Addysg Uwch (Cynlluniau Ffioedd a Mynediad) (Hysbysiadau a Chyfarwyddydau) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn gwneud darpariaeth mewn cysylltiad â chyfarwyddydau o dan adran 11 o Ddeddf Addysg Uwch (Cymru) 2015 a dyroddi ac adolygu'r hysbysiadau a'r cyfarwyddydau hynny a bennir yn adran 41(1) o'r Ddeddf honno.

CLA560 - Rheoliadau Addysg Uwch (Cyrsgiau Cymhwysol, Personau Cymhwysol a Darpariaeth Atodol) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn rhagnodi'r cyrsgiau cymhwysol a'r personau cymhwysol at ddibenion adran 5 o Ddeddf Addysg Uwch (Cymru) 2015, sy'n nodi bod rhaid i gynlluniau ffioedd a mynediad bennu terfynau ffioedd (neu ddarparu ar gyfer penderfynu ar derfynau ffioedd) mewn perthynas â chyrsgiau cymhwysol bob blwyddyn academaidd. Terfynau ffioedd yw'r uchafswm y bydd rhaid i berson cymhwysol ei dalu i sefydliad am ymgymryd â chwrs cymhwysol.



CLA561 - Rheoliadau Gofal a Chymorth (Preswylfa Arferol) (Llety Penodedig) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn cadarnhau preswylfa arferol oedolyn pan fo'n byw mewn llety o fath penodedig. Mae'r Rheoliadau yn darparu bod llety cartref gofal yn llety o fath penodedig at ddibenion adran 194(1) o Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014.

Effaith y Rheoliadau yw pan fo oedolyn yn byw mewn llety cartref gofal, a bod gan yr oedolyn anghenion am ofal a chymorth na ellir eu diwallu ond drwy fyw mewn llety o'r math hwn, mae'r oedolyn i'w drin fel un sy'n preswyllo fel arfer yn yr ardal lle'r oedd yn preswyllo fel arfer yn union cyn iddo ddechrau byw yn y cartref gofal.

Efallai yr hoffai'r Aelodau nodi bod CLA568 yn gwneud darpariaeth ar gyfer datrys anghydfod rhwng awdurdodau lleol ynghylch preswylfa arferol oedolyn.

CLA562 - Rheoliadau Addysg (Cymorth i Fyfyrrwyr) (Cymru) (Diwygio) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn diwygio Rheoliadau Addysg (Cymorth i Fyfyrrwyr) (Cymru) 2015 sy'n darparu ar gyfer cymorth ariannol i fyfyrwyr sy'n preswyllo fel arfer yng Nghymru ac sy'n dilyn cyrsiau addysg uwch dynodedig mewn cysylltiad â blynyddoedd academaidd sy'n dechrau ar neu ar ôl 1 Medi 2015.

CLA563 - Rheoliadau Mêl (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn gweithredu Cyfarwyddeb y Cyngor 2001/110/EC ynghylch mêl (y Gyfarwyddeb Mêl). Mae'r Rheoliadau'n rheoleiddio defnyddio enwau fel 'mêl', 'mêl blodau', 'mêl neithdar', 'mêl wedi ei hidlo' a 'mêl pobydd'. Mae'r Rheoliadau hefyd yn nodi meini prawf ynglŷn â chyfansoddiad ar gyfer mathau penodol o fêl. Er enghraifft, ni chaniateir i 100g o fêl blodau gynnwys llai na chyfanswm o 60g o ffrwctos a glwcos. Mae'r Rheoliadau'n gosod gofynion ychwanegol ynglŷn â labeli hefyd, er enghraifft, mae'n rhaid nodi'r wlad tarddiad ar labeli.

Mae'r Rheoliadau'n gosod dyletswydd ar awdurdodau bwyd i orfodi'r Rheoliadau ac yn rhoi pwerau gorfodi i'r awdurdodau bwyd hynny.



CLA564 – Gorchymyn Ardaloedd Rheoli Mwg (Lleoedd Tân Esempt) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Gorchymyn hwn yn dirymu ac yn disodli gyda diwygiadau Orchymyn Ardaloedd Rheoli Mwg (Lleoedd Tân Esempt) (Cymru) 2014 (O.S. 2014/694) ac yn caniatáu ar gyfer defnyddio nifer o foeleri a stofiau nad ydynt yn cynhyrchu unrhyw fwg mewn ardaloedd rheoli mwg. Mae'r defnydd o foeleri / stofiau yn destun amodau llym.

CLA565 - Rheoliadau Gwlad Tarddiad Cigoedd Penodol (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn ei gwneud yn bosibl gorfodi darpariaethau, ac yn pennu'r cosbau, ar gyfer diffyg cydymffurfiaeth â gofynion cyfraith yr UE o ran dangosiad gwlad tarddiad neu darddle cigoedd penodol.

Mae'r Rheoliadau hyn yn rhoi'r pwerau perthnasol i awdurdodau bwyd (hynny yw, cynghorau sir a chynghorau bwrdeistref sirol) ac awdurdodau iechyd porthladdoedd i orfodi'r Rheoliadau o ran Cymru.

CLA566 - Rheoliadau Llywodraethu Ysgolion a Gynhelir (Newid Categori) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn gwneud darpariaeth mewn cysylltiad ag ymdrin â gwneud offerynnau llywodraethu newydd ar gyfer ysgol a fydd yn newid ei chategori yn unol â chynnig sy'n cael ei wneud o dan Ddeddf Safonau a Threfniadaeth Ysgolion (Cymru) 2013.

CLA567 – Rheoliadau Ardaloedd Rheoli Mwg (Tanwyddau Awdurdodedig) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn dirymu ac yn disodli gyda diwygiadau Rheoliadau Ardaloedd Mwg (Tanwyddau Awdurdodedig) (Cymru) 2014 (O.S. 2014/684 (Cy. 74)) ("Rheoliadau 2014").

Mae'r Rheoliadau hyn yn pennu pob tanwydd sydd wedi ei awdurdodi i'w ddefnyddio mewn ardaloedd rheoli mwg yng Nghymru at ddibenion adran 20 o Ddeddf Aer Glân 1993. Mae pob un o'r tanwyddau a restrwyd yn yr Atodlen i Reoliadau 2014 yn union cyn i'r Rheoliadau hyn ddod i rym yn parhau i fod yn danwydd awdurdodedig. Mae naw o danwyddau ychwanegol wedi eu hawdurdodi am y tro cyntaf.



CLA568 - Rheoliadau Gofal a Chymorth (Anghydfodau ynghylch Preswylfa Arferol, etc.) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn gwneud darpariaeth ynghylch datrys anghydfodau rhwng awdurdodau lleol ynghylch ble y mae person yn preswyl fel arfer yng Nghymru at ddibenion Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, gan gynnwys anghydfodau rhwng awdurdod anfon ac awdurdod derbyn mewn perthynas â hygludedd gofal a chymorth ac anghydfodau a all godi o ran dyletswydd dros dro ar awdurdod lleol o ganlyniad i fethiant darparwr gofal preswyl.

Yn unol ag adran 117(4) o Ddeddf Iechyd Meddwl 1983, mae'r Rheoliadau hyn yn gymwys hefyd i anghydfod rhwng awdurdodau lleol ynghylch gwasanaethau ôl-ofal iechyd meddwl.

CLA569 - Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Cynllun Datblygu Lleol) (Cymru) (Diwygio) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn diwygio Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Cynllun Datblygu Lleol) (Cymru) 2005 (O.S. 2005/2839) er mwyn symleiddio agweddau penodol ar y broses cynlluniau datblygu lleol. Yn benodol, mae'r Rheoliadau hyn yn:

- cael gwared ar y gofyniad statudol i hysbysebu camau ymgynghoriadau yn y wasg leol;
- caniatáu i awdurdodau cynllunio lleol ddiwygio'r cynllun datblygu lleol os nad yw'r materion dan sylw yn ddigon arwyddocaol i gyfiawnhau ymgymryd â'r weithdrefn lawn, heb fynd drwy'r broses ddiwygio lawn;
- cael gwared ar yr angen i ymgynghori ar safleoedd amgen yn dilyn ymgynghoriad adneuo;
- gwneud mân ddiwygiadau a diwygiadau canlyniadol.

CLA570 – Rheoliadau Cynllunio (Sylweddau Peryglus) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn cydgrynhoi, gyda diwygiadau, Rheoliadau Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1992 a'r offerynnau diwygio dilynol i'r graddau y maent yn gymwys i Gymru. Maent hefyd yn cynnwys darpariaeth ynghylch y cyfnod ar gyfer pennu'r weithdrefn o dan adrannau 20 ac 21 o Ddeddf Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1990. Maent hefyd yn gweithredu'r agweddau sy'n ymwneud â defnydd tir ar Gyfarwyddeb 2012/18EU Senedd Ewrop a'r Cyngor Ewropeaidd ar reoli peryglon damweiniau mawr sy'n cynnwys sylweddau peryglus.



CLA571 - Gorchymyn y Cwricwlwm Cenedlaethol (Deilliannau Dymunol, Rhaglenni Addysg a Threfniadau Asesu Sylfaenol a Diwedd Cyfnod ar gyfer y Cyfnod Sylfaen) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Gorchymyn hwn yn diwygio Gorchymyn Addysg (Y Cwricwlwm Cenedlaethol) (Y Cyfnod Sylfaen) (Cymru) 2014. Mae'n rhoi effaith gyfreithiol i ddogfen o'r enw "Cwricwlwm Cymru: Fframwaith y Cyfnod Sylfaen", sy'n nodi'r deilliannau dymunol a'r rhaglenni addysg diwygiedig ar gyfer y meysydd dysgu.

Mae'r Gorchymyn hefyd yn cyflwyno trefniadau asesu sy'n rhaid i addysgwyr eu gweithredu mewn perthynas â phob disgybl ym mlwyddyn derbyn y cyfnod sylfaen. Mae erthygl 7 yn nodi bod yn rhaid cynnal yr asesiad hwn o fewn 6 wythnos i'r tro cyntaf y bydd plentyn yn dechrau mynychu fel disgybl mewn dosbarth derbyn mewn ysgol a gynhelir neu cyn gynted ag y bo'n rhesymol ymarferol wedi hynny os oes rhesymau eithriadol yn golygu na ellir ei gynnal yn ystod y cyfnod hwnnw.

Mae erthygl 8 o'r Gorchymyn hwn yn nodi'r trefniadau asesu y mae'n rhaid i addysgwyr eu gweithredu mewn perthynas â phob disgybl ym mlwyddyn olaf y cyfnod sylfaen. Mae erthygl 9 yn rhoi dyletswydd ar yr addysgwyr i gwblhau cofnod cyrhaeddiad o'r asesiad.

CLA572 - Rheoliadau Addysg (Arolygu Addysg Feithrin) (Cymru) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn atgynhyrchu Rheoliadau Addysg (Arolygu Addysg Feithrin) (Cymru) 1999 ("Rheoliadau 1999") i raddau helaeth. Fodd bynnag, mae'r Rheoliadau hyn yn cynyddu'r cyfnod amser rhagnodedig ar gyfer cwblhau adroddiad arolygu i 45 o ddiwrnodau gwaith o'r dyddiad y dechreuodd yr arolygiad. Mae Rheoliadau 1999 wedi eu dirymu (rheoliad 1(3)).

Mae'r Rheoliadau hyn yn rhagnodi'r cyfnod y mae rhaid i adroddiad ar arolygiad o addysg feithrin o dan Atodlen 26 i Ddeddf Safonau a Fframwaith Ysgolion 1998 gael ei wneud ynddo; yr awdurdodau a'r personau y mae rhaid anfon copi o'r adroddiad atynt; a'r ysbeidiau sydd rhwng arolygiadau addysg feithrin o dan yr Atodlen honno (rheoliadau 3 a 4).

CLA573 – Rheoliadau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Ffioedd a Thaliadau Optegol) (Diwygio) (Cymru) (Rhif 2) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Rheoliadau hyn yn diwygio Rheoliadau'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Ffioedd a Thaliadau Optegol) 1997 drwy ddarparu ar gyfer cynnydd o 1% yn y ffi ar gyfer profion golwg y GIG o 1 Ebrill 2015 ymlaen.



Mae effaith ôl-weithredol y Rheoliadau yn cael ei ganiatáu o dan adran 76(9) o Ddeddf y Gwasanaeth Iechyd Gwladol (Cymru) 2006.

CLA574 - Gorchymyn Addysg (Cwricwlwm Cenedlaethol) (Targedau Cyrhaeddiad a Rhaglenni Astudio) (Cymru) (Diwygio) 2015

Gweithdrefn: Negyddol

Mae'r Gorchymyn hwn yn rhoi effaith gyfreithiol i'r Rhaglenni Astudio newydd ar gyfer Mathemateg, Saesneg, Cymraeg a Chymraeg Ail Iaith yn y Cwricwlwm Cenedlaethol yng Nghymru.

Mae'r offeryn statudol hwn yn diwygio Gorchymyn Addysg (Cwricwlwm Cenedlaethol) (Targedau Cyrhaeddiad a Rhaglenni Astudio) (Cymru) 2008.



Adroddiad monitro sybsidiaredd Mehefin i Awst 2015

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol | Medi 14, 2015

Constitutional and Legislative Affairs Committee | 14 September 2015

Papur Briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil

Tabl Cynnwys

1. Cyflwyniad	2
2. Y broses fonitro	3
3. Trosolwg o gynigion drafft yr UE a ddaeth i law (Mehefin i Awst 2015).	4
3.1 Cynigion Deddfwriaethol yr UE nad oedd yn codi unrhyw bryderon sybsidiaredd	6
4. Adroddiad Blynyddol y Comisiwn Ewropeaidd ar Sybsidiaredd 2014...	10

1. Cyflwyniad

O dan Reol Sefydlog 21, caiff 'pwyllgor cyfrifol' yn y Cynulliad (ar hyn o bryd, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol) ystyried deddfwriaeth ddrafft yr Undeb Ewropeaidd (UE) sy'n ymwneud â materion o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu â swyddogaethau Gweinidogion Cymru a'r Cwnsler Cyffredinol, er mwyn nodi a yw'n cydymffurfio ag egwyddor sybsidiaredd.

Mae'r egwyddor sybsidiaredd wedi'i hymgorffori yn Erthygl 5 o Gytuniad yr Undeb Ewropeaidd:

1. The limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality.

2. Under the principle of conferral, the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein. Competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States.

3. Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments ensure compliance with the principle of subsidiarity in accordance with the procedure set out in that Protocol.

4. Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties.

The institutions of the Union shall apply the principle of proportionality as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

Yn ogystal, llywodraethir y dull o gymhwyso'r egwyddor hon gan y Protocol ar Gymhwyso Egwyddorion Sybsidiaredd a Chymesuredd. Mae'r rhan sy'n berthnasol at ddibenion gwaith y Cynulliad wedi'i chynnwys ym mharagraff cyntaf Erthygl 6:

Any national Parliament or any chamber of a national Parliament may, within eight weeks from the date of transmission of a draft legislative act, in the official languages of the Union, send to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission a reasoned opinion stating why it considers that the draft in question does not comply with the principle of subsidiarity. It will be for each national Parliament or

each chamber of a national Parliament to consult, where appropriate, regional parliaments with legislative powers.

2. Y broses fonitro

Er mwyn sicrhau bod y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn cyflawni ei swyddogaeth monitro sybsidiaredd yn effeithiol fel y nodir yn y Rheolau Sefydlog, mae swyddogion y Cynulliad yn monitro holl gynigion deddfwriaethol drafft yr UE sy'n ymwneud â Chymru yn systematig er mwyn gweld a ydynt yn codi pryderon sybsidiaredd. Amlinellir y modd y mae swyddogion y Cynulliad yn monitro'r cynigion hyn isod er gwybodaeth:

- Yn gyntaf, rhoddir gwybod i'r Cynulliad am yr holl gynigion a gaiff eu cyhoeddi gan y Comisiwn Ewropeaidd drwy restr (a elwir yn "batch list") a gaiff ei hanfon gan y Swyddfa Dramor a Chymanwlad ar ran Llywodraeth y DU at Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad.
- Yna, bydd yr adran berthnasol o Lywodraeth y DU yn paratoi Memorandwm Esboniadol yn seiliedig ar y cynigion a amlinellir yn y rhestr, fel arfer o fewn 4 i 6 wythnos i'r dyddiad y ceir yr hysbysiad gwreiddiol gan y Swyddfa Dramor a Chymanwlad. Mae pob memorandwm yn cynnwys asesiad o effaith y cynigion ar bolisiau (gan gynnwys a yw'r adran o Lywodraeth y DU yn credu bod y cynnig yn codi unrhyw bryderon sybsidiaredd). Mae copi o bob memorandwm yn cael ei anfon at y Cynulliad drwy'r Gwasanaeth Ymchwil.
- Mae'r Gwasanaeth Ymchwil yn hidlo'r Memoranda Esboniadol sy'n dod i law er mwyn ystyried a yw'r cynnig cysylltiedig yn 'deddfwriaethol' neu'n 'anneddfwriaethol' ac a ydynt yn cynnwys materion a allai fod o ddiddordeb i'r Cynulliad (h.y. materion sy'n ymwneud â materion datganoledig).
- Bydd y Memoranda Esboniadol hynny sy'n ymwneud â chynigion 'deddfwriaethol' ac sy'n ymdrin â materion sydd o ddiddordeb i'r Cynulliad yn cael ystyriaeth bellach gan swyddogion o Wasanaethau Cyfreithiol y Cynulliad, Swyddfa Brwsel a'r Gwasanaeth Ymchwil er mwyn penderfynu a ydynt yn codi pryderon sybsidiaredd.
- Os bydd cynnig yn codi pryderon sybsidiaredd, bydd swyddogion y Cynulliad yn rhoi gwybod ar unwaith i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Yna, gofynnir i Aelodau ystyried a ddylai'r Pwyllgor ofyn i'r naill Dŷ neu'r llall yn San Steffan, neu i'r ddau Dŷ, gyhoeddi 'barn resymedig' ar y cynnig neu beidio.
- Bydd y cynigion hynny sy'n 'deddfwriaethol' ac sy'n berthnasol i faterion datganoledig, ond nad ydynt yn codi pryderon sybsidiaredd yn cael eu coladu mewn adroddiad monitro a gaiff ei gynhyrchu gan y Gwasanaeth Ymchwil. Mae'r adroddiad hwn yn cael ei ystyried yn bapur i'w nodi gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a

Deddfwriaethol ym mhob tymor, fel arfer, o fewn blwyddyn yn y Cynulliad (tymor yr hydref [Medi–Rhagfyr], tymor y gwanwyn [Ionawr–Ebrill], a thymor yr Haf [Mai–Awst]).

Felly, mae'r adroddiad hwn yn cynnwys trosolwg cyffredinol o'r cynigion deddfwriaethol drafft hynny a anfonwyd at Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad rhwng 1 Mehefin 2015 a 31 Awst 2015. Mae hefyd yn cynnwys rhagor o wybodaeth am y cynigion hynny y nodwyd eu bod yn 'deddfwriaethol' ac yn berthnasol i faterion datganoledig y Cynulliad gan swyddogion y Cynulliad.

Fodd bynnag, noder mai cynigion 'deddfwriaethol' a gaiff eu monitro yn yr adroddiad hwn yn bennaf. Ar y cyfan nid yw'n cynnwys manylion unrhyw 'gynigion anneddfwriaethol' a allai fod yn berthnasol i waith y Cynulliad. Mae'r rhain yn cael eu monitro ar wahân gan y Gwasanaeth Ymchwil.

3. Trosolwg o gynigion drafft yr UE a ddaeth i law (Mehefin 2015 i Awst 2015)

Cafodd Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad gyfanswm o 176 o femoranda esboniadol gan Lywodraeth y DU mewn perthynas â chynigion yr UE rhwng 1 Mehefin 2015 a 31 Awst 2015.

O'r rhain, roedd 51 memorandwm o ddiddordeb polisi i'r Cynulliad a chawsant eu rhannu â'r Gwasanaeth Ymchwil, a nododd swyddogion y Cynulliad fod 8 ohonynt yn 'deddfwriaethol' ac o ddiddordeb i'r Cynulliad.

Yn dilyn gwaith dadansoddi pellach gan swyddogion o Wasanaeth Cyfreithiol y Cynulliad, o Swyddfa Brwsel ac o'r Gwasanaeth Ymchwil, nodwyd nad oedd yr un o'r cynigion yn codi pryderon sybsidiaredd er bod manylion pryderon eraill wedi'u cynnwys er gwybodaeth.

Hefyd, cynhwysir gwybodaeth am *Adroddiad Blynyddol 2014 yr Undeb Ewropeaidd ar Sybsidiaredd* yn adran 4.

Cynigion deddfwriaethol o dan y Comisiwn Ewropeaidd newydd

Yn gyffredinol, mae nifer cynigion deddfwriaethol yr UE wedi lleihau o dan y Comisiwn Ewropeaidd newydd yn dilyn yr etholiadau Ewropeaidd ym mis Mai 2014. Bu newid eithaf radical yn ymagwedd y Comisiwn Ewropeaidd tuag at ei waith blaengynllunio; un o nifer o newidiadau a gyflwynwyd gan y Comisiwn Juncker newydd a ddaeth i rym ym mis Tachwedd 2014. Dirprwy'r Llywydd Juncker, yr Is-lywydd Frans Timmermans (cyn-Weinidog Tramor yr Iseldiroedd), sydd â rheolaeth dros y broses Rhaglennu Gwaith ac mae'n frwd o blaid dull symlach o ddeddfu a llunio polisiau yn yr UE.

Mae Jean-Claude Juncker, Llywydd newydd y Comisiwn Ewropeaidd, wedi galw yn ei ganllawiau gwleidyddol, am ffocws llawer cliriach ar gyfer ymyraethau ar lefel yr UE, a pharch at egwyddorion sybsidiaredd a chymesuredd, gan nodi:

... I want a European Union that is bigger and more ambitious on big things, and smaller and more modest on small things...

Mae hyn yn arwain at 10 blaenoriaeth allweddol ar gyfer gweithredu ar lefel yr UE dros y pum mlynedd nesaf, a dyma fydd ffocws Rhaglenni Gwaith y Comisiwn Ewropeaidd a gweithgareddau a gynlluniwyd, gyda phwyslais ar adael i Aelod-wladwriaethau (ac awdurdodau is-wladwriaethau) ymdrin â materion sydd y tu allan i'r meysydd hyn.

Caiff y dull newydd hwn ei adlewyrchu'n helaeth yn Rhaglen Waith gyntaf Comisiwn newydd Juncker a gyhoeddwyd ym mis Rhagfyr 2014. Cynigiodd 23 o fentrau deddfwriaethol newydd, sy'n newid mawr o'r blynyddoedd blaenorol lle byddai'r Comisiwn Ewropeaidd yn cyflwyno dros 100 o gynigion deddfwriaethol ar gyfartaledd. Newid arall yn Rhaglen Waith 2015 oedd Atodiad yn cynnig rhestr o gynigion parhaus yr oedd y Comisiwn Ewropeaidd yn bwriadu eu tynnu'n ôl oherwydd diffyg cynnydd yn y broses o wneud penderfyniadau, gydag anghytundeb llwyr yn y Cyngor neu rhwng y Cyngor a'r Senedd ar goflenni penodol.

Bydd y ffaith mai dim ond 23 o fentrau deddfwriaethol newydd sydd wedi'u cynnig yn (ac wedi) cael effaith uniongyrchol ar nifer y cynigion y bydd angen i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol eu pwysu a'u mesur mewn perthynas â phryderon sybsidiaredd.

3.1 Cynigion deddfwriaethol yr UE nad oedd yn codi unrhyw bryderon sybsidiaredd

Dyddiad yr Teitl a disgrifiad
anfonwyd
drwy e-bost

04/06/2015 *Cynnig ar gyfer Rheoliad gan Senedd Ewrop a'r Cyngor sy'n diwygio Rheoliad (EC) Rhif 1829/2003 ynghylch y posibilrwydd y gall aelod-wladwriaethau gyfyngu ar neu wahardd y defnydd o fwyd a bwyd anifeiliaid a addaswyd yn enetig ar eu tiriogaethau (COM(2015) 177).*

Noder bod y Pwyllgor wedi ystyried y cynnig deddfwriaethol hwn yn ei gyfarfod ar 22 Mehefin 2015. Darparodd y Gwasanaethau Cyfreithiol nodyn ar gyfer y cyfarfod hwnnw.

Yn 2014 ymrwymodd y Comisiwn Ewropeaidd i adolygu'r broses o wneud penderfyniadau ar gyfer awdurdodi'r defnydd o fwyd a bwyd anifeiliaid a addaswyd yn enetig (GMOs). Mae'r rheolau sy'n ymwneud â hyn wedi'u gosod yn Rheoliad (CE) Rhif 1829/2003. Deilliodd hyn o fethiant Cyngor y Gweinidogion i sicrhau'r mwyafrif cymwysedig angenrheidiol o blaid neu yn erbyn cynigion ar y pwnc, gan adael y penderfyniadau i'r Comisiwn Ewropeaidd eu gwneud.

Byddai cynnig y Comisiwn Ewropeaidd yn galluogi Aelod-wladwriaethau i gyfyngu neu wahardd y defnydd, o fewn eu tiriogaethau, o GMOs awdurdodedig o dan Rheoliad (CE) Rhif 1829/2003 ar fwyd a bwyd anifeiliaid GM, cyn belled â bod mesurau o'r fath yn cydymffurfio â chyfraith yr UE, yn rhesymedig, yn gymesur, yn anwahaniaethol (gan gynnwys mewn perthynas â masnach) ac yn seiliedig ar resymau cymhellgar nad ydynt yn gysylltiedig â'r asesiad risg a wnaed ar lefel yr UE.

Dywed Llywodraeth y DU yn y Memorandwm Esboniadol ei bod yn cytuno â'r Comisiwn y byddai'r cynnig yn cyflwyno **elfen newydd o sybsidiaredd** drwy roi disgrisiwn i'r Aelod-wladwriaethau wahardd neu gyfyngu ar y defnydd o gynhyrchion GM a gymeradwywyd gan yr UE am resymau nad oeddent yn ymwneud â diogelwch. Fodd bynnag, mae Llywodraeth y DU hefyd yn datgan na all gefnogi'r cynnig hwn oherwydd nifer o bryderon, gan gynnwys yr effaith ar farchnad sengl yr UE a masnach ryngwladol a allai, yn ei barn hi, gael effaith niweidiol ar y sector da byw yn y DU sy'n ddibynnol iawn ar fwyd anifeiliaid GM wedi'i fewnforio.

Mae nifer o seneddau a chynulliadau rhanbarthol wedi codi pryderon

ynghylch y cynigion, gan gynnwys seneddau Thüringen (yn yr Almaen), Rwmania ac Iwerddon.

Yn ei gyfarfod ar 22 Mehefin, cytunodd y Pwyllgor i ysgrifennu at Lywodraeth Cymru i ofyn a yw'n disgwyl gwneud penderfyniadau ar y defnydd o fwyd a bwyd anifeiliaid a addaswyd yn enetig yng Nghymru o dan Gyfarwydddeb arfaethedig yr UE.

Ar 24 Awst 2015 cyhoeddodd Llywodraeth y DU **Femorandwm Esboniadol atodol** ar y cynnig. Mewn perthynas â'r gweinyddiaethau datganoledig, mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan:

5. Whilst the UK Government retains competence on import and export controls, the normal devolution of food and feed policy means that the DAs have competence to decide on the use of GM food and feed within their territories. Consequently, were the proposal to be adopted, it is possible that differing positions could be taken across the constituent parts of the UK. The DAs would be responsible for the consequences of any restriction on use which does not meet EU or WTO legal obligations. As relations with the EU are reserved, the UK Government would be responsible for notifying on the DAs' behalf any restrictions they may wish to impose. The DAs have been consulted in the preparation of this Supplementary Explanatory Memorandum.

Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn datgan bod y cynnig wedi'i drafod yn y Cyngor Amaethyddiaeth a Physgodfeydd ym mis Gorffennaf a bod mwyafrif yr Aelod-wladwriaethau wedi mynegi pryderon ynglŷn â chadernid cyfreithlon mesurau cyfyngol y gellid eu cyflwyno yn ei sgîl. Mynegwyd pryder gan yr Aelod-wladwriaethau hefyd ynghylch y goblygiadau posibl i'r fasnach sengl Ewropeaidd a rhwymedigaethau masnach rhyngwladol. Hefyd, gofynnodd y DU a sawl Aelod-wladwriaeth i'r Comisiwn gynnal asesiad effaith manwl yn unol ag egwyddorion rheoleiddio gwell.

Trafododd Pwyllgor Amgylchedd Senedd Ewrop adroddiad drafft ar y cynnig wedi'i baratoi gan y Rapporteur Giovanni la Via yn argymhell y dylid gwrthod y cynnig. Bydd y Pwyllgor yn pleidleisio ar yr adroddiad ym mis Hydref. Hefyd, paratowyd drafft o farn yn gwrthod y cynnig gan Rapporteur y Pwyllgor Amaethyddiaeth, Albert Dess.

02/07/2015 *Cynnig ar gyfer Rheoliad yn ymwneud â sefydlu fframwaith gan yr Undeb ar gyfer casglu, rheoli a defnyddio data yn y sector pysgodfeydd a chymorth ar gyfer cyngor gwyddonol yn ymwneud â'r Polisi Pysgodfeydd Cyffredin (AIL-LUNIO) (COM(2015)294).*

Atodiad i'r Cynnig ar gyfer Rheoliad yn ymwneud â sefydlu fframwaith gan yr Undeb ar gyfer casglu, rheoli a defnyddio data yn y sector

pysgodfeydd a chymorth ar gyfer cyngor gwyddonol yn ymwneud â'r Polisi Pysgodfeydd Cyffredin (ail-lunio) (COM(2015)294).

Dogfen weithio staff y Comisiwn. Tuag at Fframwaith newydd gan yr Undeb ar gyfer casglu, rheoli a defnyddio data yn y sector pysgodfeydd a chymorth ar gyfer cyngor gwyddonol yn ymwneud â'r Polisi Pysgodfeydd Cyffredin.

Mae'r cynnig yn cyflwyno ail-luniad o'r fframwaith Ewropeaidd ar gyfer casglu, rheoli a defnyddio data yn y sector pysgodfeydd. Ystyrir bod Casglu Data yn hanfodol ar gyfer gweithredu'r Polisi Pysgodfeydd Cyffredin diwygiedig, gan ei gwneud yn bosibl seilio penderfyniadau ar y cyngor gwyddonol gorau.

Mae'r cynnig yn nodi y dylai lleihau lefel y manylder a benderfynir gan, neu y rhoddir gwybod yn ei gylch i'r Comisiwn arwain at symleiddio'r system bresennol. Dylai casglu data unwaith i'w ddefnyddio at sawl diben gynyddu effeithlonrwydd hefyd. Mae'r cynnig yn ceisio gwella argaeledd a hyblygrwydd data, yn ogystal â lleihau cymhlethdod y fframwaith, gan ddileu llawer o'r dyblygu a'r manylder rhagnodol.

Mae'r cynnig hwn yn dod o dan gymhwysedd llwyr-gyfyngedig yr Undeb Ewropeaidd ac felly nid yw egwyddor Sybsidiaredd yn berthnasol.

14/08/15

Cynnig ar gyfer Rheoliad gan Senedd Ewrop a'r Cyngor yn gosod fframwaith ar gyfer labelu effeithlonrwydd ynni a diddymu Cyfarwyddeb 2010/30/EU. (COM(2015)341)

Adroddiad gan y Comisiwn i Senedd Ewrop a'r Cyngor ar yr adolygiad o Gyfarwyddeb 2010/30/EU Senedd Ewrop a'r Cyngor ar 19 Mai 2010 ar ddangosiad labelu a gwybodaeth safonol am gynhyrchion ynghylch y defnydd o ynni ac adnoddau eraill gan gynhyrchion sy'n gysylltiedig ag ynni (COM(2015)345)

Mae'r dogfennau hyn yn cynnwys adolygiad y Comisiwn Ewropeaidd o'r Cyfarwyddebau Ecodylunio a Labelu Ynni a'r cynigion deddfwriaethol y mae'r Comisiwn wedi eu cyflwyno o ganlyniad iddynt, ynghyd â dogfennaeth ategol.

Cynigion deddfwriaethol.

Mae'r Comisiwn wedi cynnig cryfhau'r drefn gyfredol ar gyfer labelu ynni a gosod Rheoliad yn lle'r Gyfarwyddeb bresennol i fod yn uniongyrchol weithredol ledled yr UE; mae'r Comisiwn yn cyfiawnhau'r newid hwn drwy ddweud ei fod yn symleiddio'r gyfundrefn reoleiddio yn yr Aelod-

wladwriaethau ac yn sicrhau dull mwy unffurf o weithredu ledled yr UE drwy gael gwared ar yr angen i drosi.

Adolygiad o'r Gyfarwyddebau Ecoddylunio a Labelu Ynni.

Mae adroddiad y Comisiwn (COM(2015)345), a'r adroddiad gwerthuso cysylltiedig (SWD(2015)143):

- a. yn nodi gwerthusiad o effeithiolrwydd y Gyfarwyddeb Labelu Ynni (2010/30/EU).
- b. yn adrodd ar ddirprwyo pwerau ac yn darparu cyfosodiad o'r adroddiadau cenedlaethol ar oruchwylio'r farchnad sy'n rhaid i'r Aelod-wladwriaethau eu cyflwyno bob pedair blynedd.
- c. yn adolygu agweddau penodol ar y Gyfarwyddeb Ecoddylunio (2009/125/EC) megis effeithiolrwydd gweithredu mesurau a safonau wedi'u cysoni a chydlyniad agosach rhwng gweithrediad dwy Gyfarwyddeb.

14/08/15

Cynnig ar Gyfarwyddeb gan Senedd Ewrop a'r Cyngor yn diwygio Cyfarwyddeb 2003/87/EC ar gyfer lleihau allyriadau yn gost-effeithiol a buddsoddiadau carbon isel (COM (2015) 337).

Mae'r Comisiwn Ewropeidd wedi cyhoeddi cynnig ar Benderfyniad gan Senedd Ewrop a'r Cyngor i **ddiwygio Cyfarwyddeb yr UE ar gyfer System Masnachu Allyriadau** (Cyfarwyddeb 2003/87 / EC) sy'n gosod y rheolau sy'n llywodraethu System Masnachu Allyriadau yr UE (EU ETS). Mae'r cynigion yn ymwneud â cham nesaf yr EU ETS, ar gyfer y cyfnod 2021–2030 ('Cam IV').

Mae'r EU ETS wedi'i gynllunio i leihau allyriadau yn gost-effeithiol a darparu cymhelliant i fuddsoddi mewn technolegau carbon isel. Mae'n gosod targed lleihau allyriadau cyffredinol ar gyfer gweithfeydd diwydiannol, gorsafoedd pŵer a chwmnïau awyrennau. Mae'r ETS yn gweithio drwy ganiatáu trwyddedau neu 'lwfansau allyriadau' i gyfranogwyr allyrru allyriadau nwyon tŷ gwydr. Mae cyfanswm nifer y lwfansau'n sefydlog, ac yn lleihau dros amser i roi cap lleihaol ar gyfanswm lefel yr allyriadau. Gellir masnachu'r lwfansau ymhlith y cyfranogwyr, gan ganiatáu i leihad allyriadau ddigwydd lle mae gostyngiad yn fwyaf cost-effeithiol.

4. Adroddiad Blynyddol 2014 y Comisiwn Ewropeaidd ar Sybsidiaredd

Mae'r adran hon yn cynnwys gwybodaeth am Adroddiad Blynyddol y Comisiwn Ewropeaidd ar gyfer 2014 ynghylch sybsidiaredd a chymesuredd, a Memorandwm Esboniadol Llywodraeth y DU yn ymateb iddo. Caiff ei gynnwys at ddibenion gwybodaeth ac i roi darlun cyffredinol o sut y gwnaeth seneddau cenedlaethol ledled yr UE ymgysylltu â'r system rhybudd cynnar ar gyfer sybsidiaredd yn ystod 2014, gan gynnwys Senedd y DU.

29/08/2014 Adroddiad Blynyddol Comisiwn yr Undeb Ewropeaidd ar [Sybsidiaredd a Chymesuredd 2014](#) (COM(2015) 315).

Cyhoeddodd y Comisiwn Ewropeaidd ei adroddiad blynyddol ar gyfer 2014 ar gymhwysio egwyddorion sybsidiaredd a chymesuredd ym mhrosesau deddfu'r UE ym mis Gorffennaf 2014.

Mae'r adroddiad yn edrych ar sut y mae sefydliadau a chyrrff yr UE wedi gweithredu'r ddwy egwyddor a sut y mae gwaith wedi datblygu o'i gymharu â blynyddoedd blaenorol. Mae hefyd yn darparu dadansoddiad mwy manwl o nifer o gynigion y Comisiwn a oedd yn destun barn resymedig a gyflwynwyd gan seneddau cenedlaethol ar y sail eu bod yn credu nad oedd cynigion y Comisiwn yn bodloni'r meini prawf sybsidiaredd.

Yn 2014 cyhoeddodd seneddau cenedlaethol 21 barn resymedig, (yr offerynnau y gellir eu defnyddio i sbarduno adolygiad "cerdyn melyn"), ar 15 cynnig gwahanol, gostyngiad o 76 y cant o'i gymharu â'r 88 a gyhoeddwyd yn 2013.

Cyhoeddodd pymtheg o 41 o siambrau farn resymedig (o'i gymharu â 34 yn 2013). Cyhoeddodd y Bundesrat yn Awstria dair barn, a chyhoeddodd y Riksdag yn Sweden a'r Senat yn Ffrainc ddwy farn yr un. Yn y DU, cyhoeddodd **Tŷ'r Cyffredin** dair barn ac ni chyhoeddwyd yr un gan **Dŷ'r Arglwyddi**. Gall deddfwrfeydd datganoledig ofyn i'r naill neu'r llall o'r ddau Dŷ yn San Steffan, neu i'r ddau Dŷ, gyhoeddi barn resymedig lle y credant fod angen gwneud hynny.

Cyhoeddodd Tŷ'r Cyffredin farn resymedig ar:

- y cynnig ar gyfarwyddeb i gryfhau rhai agweddau ar ragdybio dieuogrwydd a'r hawl i fod yn bresennol ar gyfer treial mewn achos troseddol;
- y cynnig ar gyfarwyddeb gan y Cyngor ar osod bwyd o anifeiliaid wedi'u clonio ar y farchnad
- y cynnig ar benderfyniad ynghylch sefydlu platfform Ewropeaidd i

wella cydweithrediad wrth atal a rhwystro gwaith heb ei ddatgan.

Ni roddwyd cardiau melyn yn 2014, o gymharu ag un a roddwyd yn 2013. Fodd bynnag, mae'n werth nodi bod etholiadau Ewropeaidd wedi'u cynnal yn 2014 a Chomisiwn newydd wedi'i benodi, a olygodd lai o gynigion deddfwriaethol.

Yn ogystal, cyflwynodd y Folketing yn Denmarc, y Tweede Kamber yn yr Iseldiroedd a Thŷ'r Arglwyddi **adroddiadau yn argymhell rôl gryfach i seneddau cenedlaethol ym mhrosesau penderfynu'r UE, gan gynnwys diwygiadau'n ymwneud â sybsidiaredd**. Mae'r adroddiad ar sybsidiaredd a chymesuredd yn nodi bod trafodaethau'n parhau ar y diwygiadau posibl hyn.

Yn 2014, mabwysiadodd a gweithredodd **Pwyllgor y Rhanbarthau** ei ail Raglen Waith Sybsidiaredd, a oedd yn cynnwys y tair menter ganlynol a ddetholwyd o Raglen Waith y Comisiwn: (i) y pecyn polisi Aer Glân; (ii) Y cynnig ar gynhyrchiant organig; (iii) Deddfwriaeth gwastraff yn fframwaith y pecyn Economi Gylchol.

Roedd y Pwyllgor y Rhanbarthau i fod i gyhoeddi ei Adroddiad Blynyddol 2014 ar Sybsidiaredd ym mis Mehefin 2015. Nid yw'r adroddiad ar gael eto ond bydd i'w weld [yma](#) pan gaiff ei gyhoeddi. Cynrychiolir y Cynulliad ar Bwyllgor y Rhanbarthau gan Rhodri Glyn Thomas AC a Mick Antoniw AC.

Eitem 4



Wales Office
Swyddfa Cymru

Y Gwir Anrhydeddus Stephen Crabb AS
Ysgrifennydd Gwladol Cymru

Gwydyr House
London, SW1A 2NP

Tŷ Gwydyr
Llundain, SW1A 2NP

1 Caspian Point
Cardiff Bay, CF10 4DQ

1 Pwynt Caspian
Bae Caerdydd, CF10 4DQ

www.walesoffice.gov.uk

David Melding AC
Cadeirydd, y Pwyllgor Materion
Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Cyf: 94SOS 15

31 Gorffennaf 2015

Annwyl David,

Diolch i chi am eich llythyr, dyddiedig 15 Gorffennaf, ynghyd â chopi o adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar gynlluniau Llywodraeth y DU ar gyfer datganoli pellach i Gymru.

Fel y gwyddoch, mae gwaith yn mynd rhagddo i baratoi Bil Cymru, a fydd yn rhoi'r ymrwymïadau deddfwriaethol a wnaed yng Nghytundeb Dydd Gŵyl Dewi ar waith. Rwy'n bwriadu cyhoeddi'r bil ar ffurf drafft ar gyfer craffu cyn deddfu yn yr hydref, a'i gyflwyno i'r Senedd yn gynnar y flwyddyn nesaf.

Byddwn yn croesawu barn eich Pwyllgor ynghylch manylion y Bil drafft ar ôl iddo gael ei gyhoeddi.

Y Gwir Anrhydeddus Stephen Crabb AS
Ysgrifennydd Gwladol Cymru



Ein cyf/Our ref: LF/FM/0682/15

David Melding AM
Chair, Constitutional and Legislative Affairs Committee
National Assembly for Wales
Cardiff Bay
CF99 1NA

3 August 2015

Dear David,

I am writing to confirm that the National Assembly for Wales (Disqualification) Order 2015 was made by the Privy Council on 15 July and will come into force on 1 September 2015.

Please note that, while the content of the Order is unchanged from that approved by the Assembly, the ordering of the English and Welsh text has changed following a late request from the S.I. Registrar, relayed via the Privy Council Office. A copy of the Order as approved by the Privy Council can be found on the Legislation.gov website at the attached address: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/1536/contents/made>

As you know, the recommendations in your report played a crucial part in the development of the Order, and the disqualification principles you suggested formed the basis of our criteria for making decisions on whether posts should be disqualified. I am pleased that we have been able to work together on this, and deliver the Order in good time before the next Assembly elections.

I would also like to provide an update on the actions we have taken in response to Recommendations 17, 18 and 19, which were not directly related to the Disqualification Order itself.

Recommendation 17

Your recommendation was “that every public body in Wales reviews its rules governing political activities to ensure that all staff are clear about the internal rules that apply in the event that they wish to seek nomination for, and are eventually successful in, election to the National Assembly for Wales. Such rules should take account of any legislation that arises from this report and be subject to review at least 2 years before Assembly general elections that take place after 2016.”

The Welsh Government Response was:

“Accept in principle. This recommendation is fully in accord with our general approach in relation to the staff of public bodies, that (with the possible exception of the staff of the Assembly Commission) they should be eligible to seek elected public office. We will give

further consideration to how this recommendation should be communicated to, and given effect by, Welsh public bodies. “

Action taken

The Welsh Government is writing to the Chief Executives of all Welsh Government Sponsored Bodies to highlight the action they may need to take to ensure their staff are aware if their posts are disqualifying offices under the Disqualification Order; and, for staff whose posts are not disqualifying offices, the action they may need to take to ensure there is a coherent internal policy on political activity and what arrangements would apply to a member of staff who wishes to stand for election to the Assembly.

Recommendation 18

You recommended “that the Welsh Government reviews the terms of appointment and guidance it gives to appointees, sponsored bodies and other relevant bodies regarding political activity.”

The Welsh Government Response was:
“Accept.”

Action taken

Welsh Government officials have reviewed the current terms of appointment and guidance documents. We considered it was important that the terms of appointment and guidance for candidates should do two things: (1) inform candidates/ appointees that taking up the office in question would disqualify them from Assembly membership, if the post is a disqualifying post under the Order; and (2) if the post itself is not a disqualifying post, that the terms of appointment include a section dealing with political activity on the part of the appointee, and explaining they may be required to resign if they do engage in political activity or wish to stand for election. We found that both these aspects are covered in the standard letters of appointment and public appointments guidance documents given to candidates, for all appointments dealt with by Ministers. I am therefore content that we have arrangements in place to deal with political activity by those appointed through a Welsh Government public appointment process, and to ensure those appointed are made aware of these arrangements.

Recommendation 19

You recommended “that the Electoral Commission reviews its existing guidance on disqualification from membership of the National Assembly for Wales to ensure it is comprehensive and covers all of the relevant policy issues and legislation that apply.”

The Welsh Government Response was:

“This is a matter for the Electoral Commission, but as noted in paragraph 12 above, the Welsh Government intends to produce a comprehensive, non-statutory, list of all of the disqualifying provisions of which we are aware, from whatever source, and make it publicly available to parties and potential candidates; and we will work with the Electoral Commission as necessary on this. “

Action taken

Welsh Government officials are working with the Electoral Commission to produce a comprehensive list of disqualifying provisions. We agree with the Electoral Commission that it would be appropriate for the list to be published as part of the Electoral Commission guidance to candidates.

I hope you have found this update useful. So far as I am aware, there are no other outstanding recommendations for the Welsh Government, apart from those relating to creating two categories of disqualifying office, which we cannot take forward with our current Order-making powers. However, we will return to those recommendations when powers

over the Assembly's electoral arrangements have been devolved by provision in the forthcoming Wales Bill..

Thank you again for all your assistance with this important matter.

Yours sincerely

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carwyn Jones', written in a cursive style.

CARWYN JONES



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

DATGANIAD YSGRIFENEDIG GAN LYWODRAETH CYMRU

TEITL Protocol rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith

DYDDIAD 9 Gorffennaf 2015

GAN Y Gwir Anrh. Carwyn Jones AC, Prif Weinidog Cymru

Mae Deddf Cymru 2014 yn diwygio Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 trwy osod dyletswydd newydd ar Gomisiwn y Gyfraith i roi cyngor a gwybodaeth i Weinidogion Cymru. Mae hyn yn ei gwneud yn glir y bydd Gweinidogion Cymru'n gallu cyfeirio materion diwygio'r gyfraith yn uniongyrchol at Gomisiwn y Gyfraith ac elwa ar ei gyngor. Mae Deddf 2014 hefyd yn mewnosod adran newydd yn Neddf 1965 yn darparu y caiff Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith gytuno ar brotocol ynghylch sut y byddwn yn cydweithio.

Rwyf yn falch o ddweud wrth yr Aelodau imi lofnodi protocol ar 2 Gorffennaf 2015 rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith ar waith Comisiwn y Gyfraith yn ymwneud â materion Cymreig datganoledig. Mae copi o'r protocol wedi'i osod heddiw yn y Cynulliad.

Bu perthynas Llywodraeth Cymru â Chomisiwn y Gyfraith ar i fyny yn ystod y blynyddoedd diwethaf, gydag ymgysylltiad cynyddol rhyngddynt. Yn ogystal â'r protocol, mae Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno Bil Rhentu Cartrefi (Cymru) sy'n seiliedig ar waith cynharach Comisiwn y Gyfraith yn sgil cwblhau ei brosiect ar ddiwygio'r sector tai rhent. Mae Bil Rhentu Cartrefi (Cymru) yn un o'r darnau mwyaf arwyddocaol o ddeddfwriaeth i gael eu cyflwyno yn ystod y Cynulliad hwn a bydd yn helpu dros filiwn o bobl yng Nghymru sy'n rhentu eu cartrefi.

Mae Deuddegfed Raglen Comisiwn y Gyfraith o ddiwygio'r gyfraith hefyd yn cynnwys prosiect cynghorol a phrosiect llawn diwygio'r gyfraith yn ymwneud â Chymru. Bydd y prosiect cynghorol ynghylch ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru'n destun papur ymgynghori cyn hir ac edrychaf ymlaen at ei weld yn cael ei gyhoeddi. Mae trafodaethau'n parhau ar brosiect y Gyfraith Gynllunio.

Yn olaf, hoffwn fynegi fy niolch i Syr David Lloyd Jones, sy'n ymadael â'i swydd fel Cadeirydd Comisiwn y Gyfraith ym mis Awst. Hoffwn ddiolch iddo yn arbennig am ei ymrwymiad wrth sicrhau bod materion Cymru'n elfen gref yng ngwaith y Comisiwn. Rwyf yn hyderus y bydd ei olynydd, Syr David Bean, yn adeiladu'n gryf ar y sylfeini hynny.

PROTOCOL RHWNG
(1) GWEINIDOGION CYMRU A
(2) COMISIWN Y GYFRAITH

CYNNWYS

CYFLWYNIAD	Tudalen 3
CWMPAS	Tudalen 4
PWYNTIAU CYSWLLT FFURFIOL	Tudalen 4
CYN DERBYN PROSIECT	Tudalen 4
DECHRAU PROSIECT	Tudalen 6
YN YSTOD Y CYFNOD Y MAE PROSIECT AR WAITH	Tudalen 6
AR ÔL Y PROSIECT	Tudalen 7
SWYDDOGAETH LLYWODRAETH CYMRU MEWN PROSIECTAU ERAILL I DDIWYGIO'R GYFRAITH	Tudalen 8

CYFLWYNIAD

Mae'n bleser gennym gyflwyno'r protocol hwn, y cytunwyd arno rhwng Gweinidogion Cymru a Chomisiwn y Gyfraith ar gyfer Cymru a Lloegr ac a osodwyd gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ar sut y dylem ni weithio gyda'n gilydd ar brosiectau i ddiwygio'r gyfraith.

Diwygiodd Deddf Cymru 2014 Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 er mwyn ystyried datganoli yng Nghymru. Mewnosododd adran newydd 3D sy'n rhoi'r sail statudol dros wneud y protocol hwn. Mewnosododd adran newydd 3C hefyd sy'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru roi adroddiad blynyddol ar weithrediad cynigion Comisiwn y Gyfraith sy'n ymwneud â materion datganoledig Cymru a mewnosododd paragraff (ea) yn adran 3(1) i alluogi Comisiwn y Gyfraith i dderbyn prosiectau diwygio'r gyfraith a atgyfeirir iddo gan Weinidogion Cymru.

Yn unol ag adran 3D(4) o Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 1965, mae'r protocol hwn wedi ei gymeradwyo gan yr Arglwydd Ganghellor.

CWMPAS

1. Comisiwn y Gyfraith ar gyfer Cymru a Lloegr (“y Comisiwn”) yw'r corff statudol annibynnol a grëwyd gan Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 1965. Ei swyddogaeth yw parhau i adolygu cyfraith Cymru a Lloegr gyda'r nod o'i datblygu a'i diwygio'n systematig.
2. Caiff y Comisiwn ymgymryd â phrosiect i ddiwygio'r gyfraith sy'n ymwneud â materion datganoledig Cymru (fel y diffinnir gan adran 3D(8) o Ddeddf Cymru 2014) naill ai drwy ei gynnwys mewn rhaglen ddiwygio'r gyfraith a fabwysiedir yn unol â darpariaethau perthnasol adran 3(1)(b) a (c) o Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 1965 neu drwy dderbyn y prosiect wedi ei atgyfeirio gan Weinidogion Cymru o dan adran 3(1)(ea) o'r Ddeddf honno.
3. Mae'r protocol hwn yn egluro ymagwedd Gweinidogion Cymru a'r Comisiwn at y gwaith a wneir gan y Comisiwn ar ddiwygio'r gyfraith mewn cysylltiad â materion datganoledig Cymru. Mae'n cynnwys gwahanol gyfnodau prosiect (cyn i'r Comisiwn dderbyn y prosiect; ar ddechrau'r prosiect; yn ystod y cyfnod y mae'r prosiect ar waith; ac ar ôl y prosiect). Mae'n berthnasol i'r prosiectau a eglurir yn rhaglenni rheolaidd y Comisiwn i ddiwygio'r gyfraith, ac i brosiectau sy'n codi o atgyfeiriadau unigol a wneir i'r Comisiwn.
4. Dim ond i brosiectau y mae'r Comisiwn yn eu derbyn ar ôl y dyddiad y cytunwyd ar y protocol y mae'r protocol yn gymwys, ond mae Gweinidogion Cymru a'r Comisiwn wedi cytuno i fod yn ystyriol ohono, cyn belled ag y bo'n ymarferol, mewn perthynas â phrosiectau sydd ar waith ar y dyddiad hwnnw.

PWYNTIAU CYSWLLT FFURFIOL

5. Y pwyntiau cyswllt ffurfiol at ddibenion y cytundeb hwn yw:
 - (1) ar ran Comisiwn y Gyfraith, Y Prif Weithredwr; ac
 - (2) ar ran Llywodraeth Cymru, Y Cyfarwyddwr Materion Cyfansoddiadol.

CYN DERBYN PROSIECT

6. Pan fo Gweinidogion Cymru yn gofyn i'r Comisiwn dderbyn prosiect newydd, naill ai mewn rhaglen reolaidd o ddiwygio'r gyfraith neu fel atgyfeiriad, mae'n rhaid iddynt:
 - (1) egluro pam mae'r gyfraith yn y maes hwnnw yn anfoddhaol a'r buddion posibl a fyddai'n deillio o'r diwygio;

- (2) ymrwymo i ddarparu digon o aelodau staff Llywodraeth Cymru i gysylltu â'r Comisiwn yn ystod y cyfnod y mae'r prosiect ar waith (arweinydd polisi, cyfreithiwr ac economegydd fel arfer);
 - (3) rhoi ymrwymiad ei bod yn fwriad o ddifrif gan Weinidogion Cymru i symud ymlaen â diwygio'r gyfraith yn y maes hwn (os yw hyn yn berthnasol yn achos y prosiect penodol);
 - (4) darparu barn ar yr hyn y maent yn ei ystyried yw'r ffurf fwyaf priodol ar allbwn ar gyfer y prosiect (er enghraifft, argymhellion polisi, bil drafft, canllawiau drafft), y dull gweithredu tebygol ac unrhyw risgiau cysylltiedig â'r dull gweithredu hwnnw a allai arwain at beidio â gweithredu neu oedi sylweddol cyn gweithredu (er enghraifft, anawsterau o ran cael amser deddfwriaethol os mai deddfwriaeth yw'r dull gweithredu), i'r graddau y mae hynny'n bosibl ar y cam hwn; a
 - (5) darparu cyllid i dalu costau'r prosiect, yn unol ag adran 5(4) o Ddeddf Comisiwn y Gyfraith 1965.
7. Wrth benderfynu a ddylid argymell prosiect sy'n ymwneud â materion datganoledig Cymru i'r Arglwydd Ganghellor i'w cynnwys mewn unrhyw raglen i ddiwygio'r gyfraith ac wrth benderfynu pa un a ddylid derbyn prosiect ad hoc a atgyfeirir atynt, bydd y Comisiwn yn ystyried:
- (1) i ba raddau y mae'r gyfraith yn y maes hwnnw yn anfoddhaol, a'r buddion posibl a fyddai'n deillio o'r diwygio (gan gynnwys barn Gweinidogion Cymru ar y materion hyn (o dan baragraff 6 uchod);
 - (2) pa un ai'r Comisiwn yw'r corff mwyaf addas i gynnal adolygiad yn y maes cyfreithiol hwnnw o ystyried ei natur annibynnol ac anwleidyddol;
 - (3) pa un a oes gan y Comisiynwyr a'r aelodau staff y profiad perthnasol neu'r modd o gael gafael ar y profiad perthnasol, neu a fyddai modd iddynt gomisiynu gwasanaethau gan rai sydd â phrofiad perthnasol;
 - (4) yr wybodaeth a ddarperir gan Weinidogion Cymru (o dan baragraff 6 uchod), gan gynnwys pa un a oes digon o gyllid ar gael;
 - (5) y flaenoriaeth y dylid ei rhoi i'r prosiect o'i gymharu â phrosiectau eraill parhaus neu bosibl, gan gynnwys y ddau brosiect sy'n ymwneud â materion datganoledig Cymru a phrosiectau eraill;

- (6) pa un a oes dimensiwn Albanaidd neu Ogledd Wyddelig i'r prosiect a fyddai angen cyfraniad gan Gomisiwn y Gyfraith ar gyfer yr Alban a/neu Ogledd Iwerddon.

DECHRAU PROSIECT

8. Ar ddechrau prosiect, bydd Gweinidogion Cymru a'r Comisiwn yn cytuno:
- (1) ar gylch gwaith y prosiect, gan gynnwys yr allbwn arfaethedig;
 - (2) ar adegau adolygu priodol er mwyn i'r Comisiwn gael ymgynghori â Gweinidogion Cymru ar gynnydd y prosiect;
 - (3) ar amserlen gyffredinol ar gyfer y prosiect.
9. Ar ddechrau prosiect, bydd swyddogion Llywodraeth Cymru (gan gynnwys, oni chytunir i'r gwrthwyneb, arweinydd polisi enwebedig, cyfreithiwr ac economegydd) a bydd y Comisiwn yn cytuno ar raglen o gyfathrebu rheolaidd, gan gynnwys cyfarfodydd a fydd yn cael eu cynnal o leiaf bob chwarter yn ystod y cyfnod pan fo'r prosiect yn fyw.

YN YSTOD Y CYFNOD Y MAE'R PROSIECT AR WAITH

10. Bydd swyddogion Llywodraeth Cymru a'r Comisiwn yn cynnal y rhaglen gyfathrebu y cytunwyd arni ar ddechrau'r prosiect, yn amodol ar unrhyw newidiadau y cytunwyd arnynt.
11. Bydd y Comisiwn yn cyfathrebu'n brydlon ac yn agored gyda'r swyddogion ynghylch cynnydd y prosiect. Bydd swyddogion hefyd yn cyfathrebu'n brydlon ac yn agored gyda'r Comisiwn ynghylch datblygiadau polisi ehangach a newidiadau mewn blaenoriaethau a allai effeithio ar weithredu, ar y ddealltwriaeth gilyddol y bydd cyfrinachedd gwybodaeth yn cael ei barchu (yn amodol ar unrhyw rwymedigaethau cyfreithiol perthnasol).
12. Bydd y Comisiwn yn dal i adolygu cynnydd y prosiect a gallai benderfynu, mewn trafodaeth gyda'r adran berthnasol, newid un neu fwy o elfennau'r prosiect neu i derfynu'r prosiect.
13. Mae'n bosibl na fydd Gweinidogion Cymru angen i'r Comisiwn roi'r gorau i weithio ar brosiect parhaus ond wrth benderfynu a ddylid, a sut y dylid, parhau â'r prosiect ar yr adegau adolygu, bydd y Comisiwn yn rhoi ystyriaeth lawn i farn Gweinidogion Cymru a phob ffactor perthnasol sy'n effeithio ar y rhagolygon ar gyfer gweithredu.

14. Bydd y Comisiwn yn paratoi asesiadau o effaith (a fydd yn cydymffurfio â chanllawiau'r Llywodraeth ar asesiadau o effaith) o'r diwygiad arfaethedig i gydfynd ag adroddiad terfynol.
15. Bydd swyddogion Llywodraeth Cymru yn cynorthwyo'r Comisiwn i baratoi'r asesiad o effaith, gan gynnwys darparu gwybodaeth (pan ei bod ar gael) a rhoi sylwadau ar yr asesiad o effaith drafft. Pan fo modd, bydd cytundeb ar y cyd ar yr asesiad o effaith.
16. Bydd swyddogion Llywodraeth Cymru a'r Comisiwn yn asesu unrhyw faterion cysylltiedig â chymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru a allai godi yn ystod y prosiect a dod â hwy i sylw'r parti arall cyn gynted ag y bo modd.

AR ÔL Y PROSIECT

17. Bydd Gweinidogion Cymru yn rhoi ymateb dros dro i adroddiad i'r Comisiwn cyn gynted ag y bo modd a chyn pen chwe mis ar ôl cyhoeddi'r adroddiad mewn unrhyw achos oni chytunwyd fel arall gyda'r Comisiwn.
18. Bydd Gweinidogion Cymru yn rhoi ymateb llawn i'r Comisiwn cyn gynted ag y bo modd ar ôl cyflwyno'r ymateb dros dro a chyn pen blwyddyn ar ôl cyhoeddi'r adroddiad mewn unrhyw achos oni chytunwyd fel arall gyda'r Comisiwn. Bydd yr ymateb yn egluro pa argymhellion y mae Gweinidogion Cymru yn eu derbyn, yn eu gwrthod neu'n bwriadu eu gweithredu ar ffurf wedi'i haddasu. Os yw'n berthnasol, bydd Gweinidogion Cymru hefyd yn darparu'r amserlen ar gyfer gweithredu.
19. Os yw Gweinidogion Cymru'n bwriadu gwrthod neu addasu unrhyw argymhellion arwyddocaol yn sylweddol, byddant yn rhoi cyfle i'r Comisiwn drafod a rhoi sylwadau am eu rhesymau yn gyntaf cyn gwneud eu penderfyniad terfynol.
20. Bydd Gweinidogion Cymru wedyn yn anfon eu hymateb terfynol i Gadeirydd y Comisiwn.
21. Os yw Gweinidogion Cymru yn bwriadu gweithredu argymhellion, bydd y Comisiwn a Llywodraeth Cymru yn cytuno ar ba gymorth ychwanegol (os o gwbl) y bydd y Comisiwn yn ei ddarparu i Lywodraeth Cymru er mwyn cynorthwyo gyda gweithredu a pha un a oes angen cyllid ychwanegol i'r diben hwn.

Swyddogaeth Llywodraeth Cymru mewn prosiectau eraill i Ddiwygio'r Gyfraith

22. Gallai rhai prosiectau i ddiwygio'r gyfraith y mae'r Comisiwn yn ymdrin â hwy gynnwys materion o bwys datganoledig Cymru a materion o bwys heb eu datganoli (boed hwy'n effeithio ar Loegr yn unig neu ar Gymru a Lloegr). Mewn achosion o'r fath:

(1) mae'r protocol hwn (gydag unrhyw addasiadau angenrheidiol) yn berthnasol mewn perthynas â'r rhan o brosiect y Comisiwn sy'n ymwneud â materion datganoledig Cymru yn yr un ffordd ag y mae'n berthnasol i brosiect sy'n ymwneud â materion datganoledig Cymru yn unig; a

(2) mae'r protocol rhwng yr Arglwydd Ganghellor a Chomisiwn y Gyfraith o dan adran 3B o Ddeddf Comisiwn y Gyfraith yn berthnasol i'r rhan sy'n ymwneud â materion heb eu datganoli.

C.Jones
Prif Weinidog Cymru, ar ran
Gweinidogion Cymru

David Lloyd Jones
Cadeirydd Comisiwn y Gyfraith
ar gyfer Cymru a Lloegr

2^{il} Gorffennaf 2015



**Law
Commission**
Reforming the law

Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru Dogfen Ymgynghori

**50
YEARS**

Comisiwn y Gyfraith

Dogfen Ymgynghori Rhif 223

FFURF A HYGyrCHEDD Y GYFRAITH SY'N GYMWYS YNG NGHYMRU

Dogfen Ymgynghori

COMISIWN Y GYFRAITH – SUT RYDYM YN YMGYNGHORI

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

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

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

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

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

Sut i ymateb

Anfonwch eich ymatebion:

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

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

Rhif ffôn: 020 3334 3953

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

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

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

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

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

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

DOGFEN YMGYNGHORI

CYNNWYS

	Paragraff	Tudalen
RHAN 1: Y SEFYLLFA BRESENNOL		
Pennod 1: Cyflwyniad a’r Darlun Cyffredinol		1
Cyflwyniad	1.1	1
Cefndir y prosiect	1.3	2
Pwysigrwydd mynediad at y gyfraith	1.16	4
Cost hygyrchedd	1.61	16
Strwythur y ddogfen ymgynghori	1.72	18
Pennod 2: Hanes Cyfraith Cymru		20
Cyflwyniad	2.1	20
Hanes cryno o’r gyfraith	2.2	20
Camau datganoli	2.7	21
Penderfyniadau’r Goruchaf Lys ynghylch cwmpas y pwerau datganoledig	2.43	30
Comisiwn Silk	2.94	42
Pennod 3: Y broses ddeddfwriaethol bresennol a Llywodraeth Cymru		45
Cyflwyniad	3.1	45
Cynulliad Cenedlaethol Cymru	3.2	45
Llywodraeth Cymru	3.29	52
Y broses ddeddfu	3.52	56
Gweithdrefnau arbennig ar gyfer biliau diwygio’r gyfraith	3.80	61

Casgliad	3.91	64
Pennod 4: Drafftio a dehongli deddfwriaeth		65
Cyflwyniad	4.1	65
Y broses drafftio deddfwriaethol	4.7	66
Drafftio deddfwriaeth dda yng Nghymru	4.19	68
Deddf dehongli i Gymru?	4.70	79
Pennod 5: Cyflwr deddfwriaeth yng Nghymru: Astudiaethau achos		84
Cyflwyniad	5.1	84
Astudiaeth achos 1: Addysg	5.7	85
Astudiaeth achos 2: Gofal cymdeithasol	5.21	89
Astudiaeth achos 3: Gwastraff a'r amgylchedd	5.32	92
Astudiaeth achos 4: Cynllunio gwlad a tref	5.38	93
Astudiaeth achos 5: Llywodraeth leol	5.53	96
Casgliad	5.56	96
RHAN 2: DATBLYGU ATEBION		
Pennod 6: Cyhoeddi'r gyfraith: gwefannau, gwर्सlyfrau a ffynonellau eraill		98
Cyflwyniad	6.1	98
Cyhoeddi cyfraith statud	6.2	98
Y gwasanaethau ar-lein presennol	6.10	100
Sut beth ddylai cronfa deddfwriaethol ar gyfer Cymru fod?	6.17	102
Cyflwyno deddfwriaeth ar-lein mewn ffordd hygyrch	6.56	112
Defnyddio deunydd eilaidd	6.76	117
Gwerslyfrau ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru	6.107	123
Pennod 7: Cydgrynhoi		125

Cyflwyniad	7.1	125
Beth yw cydgrynhoi	7.4	125
Pam cydgrynhoi?	7.33	131
Cydgrynhoi yng Nghymru	7.40	133
Datblygu model ar gyfer cydgrynhoi	7.43	133
Gwersi gan awdurdodaethau eraill	7.62	137
Cydgrynhoi: ateb rhannol yn unig?	7.82	142
Casgliad	7.91	143
Pennod 8: Codeiddio		144
Cyflwyniad	8.1	144
Beth yw cod?	8.4	144
Codeiddio	8.11	146
Codeiddio a Chomisiwn y Gyfraith	8.32	151
Codeiddio a Chymru	8.60	157
Cynigion ar gyfer diwygio	8.74	159
Pennod 9: Mekanweithiau rheoli yn y Llywodraeth a'r ddeddfwrfa		174
Cyflwyniad	9.1	174
Proses cynllunio deddfwriaeth	9.3	174
Camau sy'n bodoli ar gyfer rheoli deddfwriaeth yng Nghymru	9.22	177
Dull gwaith Seland Newydd	9.32	179
Swyddfa Ddeddfwriaeth?	9.60	186
Opsiynau diwygio	9.70	188
RHAN 3: YR IAITH GYMRAEG		
Pennod 10: Y Gymraeg fel iaith y gyfraith		193
Cyflwyniad	10.1	193

Y Gymraeg fel iaith y gyfraith	10.2	193
Pennod 11: Terminoleg gyfreithiol a drafftio		199
Cyflwyniad	11.1	199
Ffurf deddfwriaeth ddwyieithog	11.11	201
Drafftio deddfwriaeth ddwyieithog	11.13	202
Datblygu ymarfer wrth ddrafftio deddfwriaeth ddwyieithog ar gyfer Cymru	11.39	211
Gwasanaeth drafftio canolog	11.53	215
Dulliau o ddrafftio	11.54	215
Ieithwyr deddfwriaethol a golygyddion	11.60	217
Adnoddau arbennig	11.62	217
Pennod 12: Dehongli deddfwriaeth ddwyieithog		219
Cyflwyniad	12.1	219
Cyfraith ryngwladol	12.3	219
Agwedd llysoedd yn yr awdurdodaeth hon at ddehongli cytuniadau amlieithog	12.9	222
Agwedd Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd	12.19	226
Dehongli deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghanada	12.35	230
Dehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn Hong Kong	12.45	233
Trafodaeth	12.51	235
Pennod 13: Cwestiynau Ymgynghori	13.1	240

RHAN 1: Y SEFYLLFA BRESENNOL

PENNOD 1

CYFLWYNIAD A'R DARLUN CYFFREDINOL

CYFLWYNIAD

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

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

... the second vital consideration – one particular to Wales – is language and bilingualism. As legislation has to be bilingual, it is important that bilingualism enhances access to justice by drafting that produces texts that read fluently in each language and are not merely a translation from one to the other.¹

- 1.1 Yng Nghymru, fel yn Lloegr, mae'n dod yn gynyddol anodd gwybod beth yw'r gyfraith. Mae hyn yn rhannol oherwydd bod cymaint o ddeddfwriaeth sylfaenol ac eilaidd ac oherwydd y cânt eu diwygio mor aml. Mae'r dull o gyflwyno'r ddeddfwriaeth hefyd yn achosi anhawster mawr wrth geisio deall beth yw'r gyfraith. Yng Nghymru, fodd bynnag, mae'r anawsterau hyn wedi eu dwysáu oherwydd ffactorau sy'n deillio o'r ffaith i ddatganoli ddatblygu bob yn dipyn. Er enghraifft, mae swyddogaethau o dan nifer fawr o Ddeddfau Seneddol wedi eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru, ond nid yw hyn yn amlwg ar wyneb y Ddeddfau Seneddol dan sylw. Yn ogystal, mae'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru yn dod yn fwy a mwy gwahanol i'r gyfraith sy'n gymwys yn Lloegr, gan greu mwy fyth o gymhlethdod. Mae hyn yn ganlyniad anorfod i ddatganoli. Nid oes fersiwn gyfredol o'r ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru ar gael yn rhad ac am ddim i'r cyhoedd.
- 1.2 Mae'n ddyddiau cynnar o hyd i'r broses ddeddfu yng Nghymru, serch hyn. Mae'r prosiect hwn felly yn darparu cyfle amserol i ystyried sut y gellid lliniaru'r anawsterau presennol o ran hygyrchedd y gyfraith, cyn i'r sefyllfa fynd yn fwy

¹ Y Gwir Anrh Arglwydd Thomas Cwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, "The Role of the Judiciary in a Rapidly Changing Wales", *Cynhadledd Legal Wales* (Caerdydd 11 Hydref 2013).

cymhleth fyth. Hefyd, mae gan y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru fantais amlwg yn yr ystyr nad yw'r dulliau traddodiadol o greu deddfwriaeth yn eu llyffetheirio. O ganlyniad, y gobaith yw y bydd y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yn fwy parod i ddefnyddio dull mwy radical o sicrhau bod y gyfraith yn fwy hygyrch i'w thrigolion.

CEFNDIR Y PROSIECT

- 1.3 Sefydlwyd Cynulliad Cenedlaethol Cymru ('Cynulliad Cenedlaethol') o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. Trosglwyddwyd pwerau gweithredol, gan gynnwys pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth trwy offeryn statudol mewn deunaw o "feysydd" diffiniedig, i'r Cynulliad newydd, ond ni chafodd unrhyw bwerau deddfwriaethol sylfaenol eu trosglwyddo.² Ers hynny, cafwyd dwy system ddatganoli arall o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.
- 1.4 Gwahanwyd y weithrediaeth a'r ddeddfwrfa oddi wrth ei gilydd yn ffurfiol dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, gan greu Llywodraeth Cynulliad Cymru a Gweinidogion Cymru.³ Trosglwyddwyd llawer o bwerau a dyletswyddau gweithredol y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys y pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth, i Weinidogion Cymru. Rhoddwyd y pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol gyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol am y tro cyntaf, ar ffurf Mesurau'r Cynulliad. Gellid gwneud Mesurau'r Cynulliad pan ganiateid cymhwysedd deddfwriaethol mewn perthynas â "mater" diffiniedig o fewn "maes" penodol, drwy ddeddfiad Senedd San Steffan neu drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor a elwid yn orchymyn cymhwysedd deddfwriaethol.⁴ Cyhoeddodd y Cynulliad Cenedlaethol tua 22 o Fesurau rhwng 2008 a 2011.⁵
- 1.5 Yn 2011, ac yn dilyn refferendwm, daeth setliad datganoli newydd i rym, o dan Ran 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.⁶ Mae Rhan 4 yn rhoi pwerau deddfwriaethol llawer mwy i'r Cynulliad Cenedlaethol, ar sail y model rhoi pwerau; mae gan y Cynulliad erbyn hyn y pŵer i ddeddfu mewn cysylltiad ag amrywiaeth o bynciau a restrir yn Atodlen 7 i'r Ddeddf.⁷
- 1.6 Mae'r sefyllfa'n parhau i fod yn ddeinamig. Rhoddodd Deddf Cymru 2014 bwerau i'r Cynulliad Cenedlaethol godi trethi, a newid yr enw "Llywodraeth Cynulliad Cymru" yn ffurfiol i "Llywodraeth Cymru". Yn y Papur Gorchymyn *Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru*, cynigir mwy o ddatganoli, a

² Deddf Llywodraeth Cymru 1998, atodlen 2.

³ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 48.

⁴ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 94 ac atodlen 5.

⁵ Ceir rhestr gyflawn o'r Mesurau a basiwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol yn www.legislation.gov.uk.

⁶ Y Comisiwn Etholiadol, *Adroddiad ar y refferendwm ar bwerau deddfu Cynulliad Cenedlaethol Cymru* (Mehefin 2011). Cynhaliwyd y refferendwm ar 3 Mawrth 2011. Nifer fach a ddaeth allan i bleidleisio, sef 35.63 y cant, a phleidleisiodd 63.49 y cant o blaid.

⁷ Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru (2015) Cm 9020, y cyfeiriwyd ato yn y cyfryngau fel Cytundeb Dydd Gŵyl Dewi. Mae model "rhoi pwerau" yn golygu bod y ddeddfwriaeth yn rhestru'r meysydd y rhoddwyd pwerau i'r Cynulliad ar eu cyfer.

hynny ar sail model “cadw pwerau y tro hwn.”⁸

- 1.7 Mae pwerau y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru yn deillio o Senedd y Deyrnas Unedig. Mae Cymru yn parhau i fod yn rhan o awdurdodaeth sengl Cymru a Lloegr. Nid yw Deddf 1999 na Deddf 2006, na'r cynigion a gyhoeddwyd ym mis Chwefror 2015 yn newid strwythur yr awdurdodaeth.
- 1.8 Mae Cymru'n rhannu system o lysoedd a thriwlynlysoedd â Lloegr ac fe'u gweinyddir gan Wasanaeth Llysoedd a Thriwlynlysoedd Ei Mawrhydi sy'n rhan o'r Weinyddiaeth Gyfiawnder. Ceir 9 Llys y Goron, 19 Llys Sirol a 23 Llys Ynadon yng Nghymru. Mae holl adrannau'r Uchel Lys yn eistedd yng Nghymru, gan gynnwys llysoedd arbenigol, yn ogystal â dwy Adran y Llys Apêl. Er enghraifft, gellir ffeilio, prosesu a gwrandao ar gais i'r Llys Gweinyddol am adolygiad barnwrol yng Nghymru, a chaiff y Llys eistedd unrhyw le yng Nghymru fel y bo'r angen. Yn ogystal, ceir sawl triwlynlys yng Nghymru bellach sydd â chyfrifoldebau yn ymwneud â meysydd datganoledig. Mae Llywodraeth Cymru yn y broses o drosglwyddo'r cyfrifoldeb dros weinyddu triwlynlysoedd Cymru oddi wrth yr adrannau sy'n eu noddi i'r Uned Cyfiawnder Gweinyddol yn Llywodraeth Cymru.
- 1.9 Mae y Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru eisoes wedi creu corff sylweddol o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, gan olygu bod y gyfraith sy'n gymwys i Loegr a'r un sy'n gymwys i Gymru yn wahanol mewn nifer o feysydd pwysig. Mae newidiadau sylweddol wedi eu gwneud mewn meysydd megis addysg, cynllunio a gwasanaethau cymdeithasol, tai a llywodraeth leol. Byddwn yn ystyried cyflwr presennol y rhain ymysg meysydd eraill o'r gyfraith yn fwy manwl ym mhennod 5. At ddibenion presennol, digon yw nodi bod mwy o wahaniaethu yn anochel.
- 1.10 O ganlyniad i'r newidiadau hyn, mae Cymru yn datblygu personoliaeth gyfreithiol bendant. Mae wedi dod yn ystyrion siarad am gyfraith Cymru fel system fyw o gyfraith am y tro cyntaf ers y Ddeddf Uno yng nghanol yr unfed ganrif ar bymtheg.
- 1.11 Mae Llywodraeth Cymru'n gwbl ymwybodol o'r problemau sydd ynghlwm wrth gael gafael ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.⁹ Cynigiwyd y prosiect hwn gan Swyddfa Cwnsleriaid Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru, yn ogystal â Phwyllgor Cynghori Cymru Comisiwn y Gyfraith fel ymateb i'n hymgyngoriad cyhoeddus ar y prosiectau y dylid eu cynnwys yn Neuddegfed Raglen Diwygio'r Gyfraith. Sefydlwyd Pwyllgor Cynghori Cymru yn 2013 i gynghori Comisiwn y Gyfraith ar arfer ei swyddogaethau statudol yng nghyswllt Cymru, i'w gynorthwyo i nodi'r anghenion i ddiwygio'r gyfraith yng Nghymru yn y meysydd datganoledig a'r meysydd sydd heb eu datganoli, ac i nodi materion penodol i Gymru a rhoi ystyriaeth iddynt yn ei holl brosiectau sy'n ymwneud â diwygio'r gyfraith.
- 1.12 Mae'r prosiect yn rhan o Ddeuddegfed Raglen Comisiwn y Gyfraith ar gyfer

⁸ Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru (2015) Cm 9020. Mae'r model “cadw pwerau” yn golygu bod pŵer deddfu'n cael ei drosglwyddo i'r Cynulliad ym mhob maes ar wahân i'r meysydd a restrir, lle y cedwir y pŵer deddfu gan Senedd y DU.

⁹ Gweler, er enghraifft, Gofnod Trafodion Cynulliad Cenedlaethol Cymru, 4 Hydref 2011, datganiad a wnaed gan Gwnsler Cyffredinol Cymru ar hygyrchedd y gyfraith ag datblygu llyfr statud i Gymru yn tud 37 i 38.

Diwygio'r Gyfraith. Mae gennym ddau brosiect sy'n ymwneud â Chymru yn unig yn ein Deuddegfed Raglen, ac mae'r llall yn ymwneud â chyfraith gynllunio a'r system ar gyfer rheoli datblygiad yng Nghymru.

Cwmpas y prosiect

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

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

Cyfarfodydd cyn ymgynghori

- 1.14 Yn ystod y misoedd yn arwain at gyhoeddi'r papur hwn, rydym wedi cael llawer o gyfarfodydd defnyddiol gyda rhanddeiliaid yn y sector cyhoeddus a'r tu allan iddo, gan gasglu llawer o wybodaeth. Rydym wedi cyfarfod yn rheolaidd ag aelodau o Swyddfa'r Cwnsler Deddfwriaethol a swyddogion o amrywiaeth o gyfarwyddiaethau yn Llywodraeth Cymru. Cawsom gyfarfodydd hefyd â swyddogion Cynulliad Cymru, aelodau'r farnwriaeth yng Nghymru, ymarferwyr cyfreithiol a phobl sy'n gweithio yn system y llysoedd, cyfreithwyr academiaidd a rhanddeiliaid eraill.
- 1.15 Rydym hefyd wedi elwa ar sylwadau a chymorth gyda fersiynau drafft cynharach o'r ddogfen hon, ac rydym yn ddiolchgar iawn am hynny.

PWYSIGRWYDD MYNEDIAD AT Y GYFRAITH

- 1.16 Mae'r rhan hon o'r bennod yn trafod pwysigrwydd cael cyfraith hygyrch a'r hyn sy'n ofynnol er mwyn i'r gyfraith fod yn hygyrch. Yna mae'n disgrifio'r prif broblemau o ran cael gafael ar y gyfraith yng Nghymru.

Cyflwyniad

- 1.17 Mae'n hanfodol i reolaeth y gyfraith y gall pob un ohonom ddarganfod beth yw'r gyfraith yr ydym yn byw'n unol â hi, a'i deall.¹⁰ Mae'r gyfraith yn ein rhwymo, pa un a ydym yn gwybod beth yw'r gyfraith ai peidio, gan nad yw anwybodaeth am y gyfraith yn ein hesgusodi.¹¹ Mae hyn yn hanfodol bwysig - gall y gyfraith gael effaith enfawr arnom. Gall awdurdodi cyfyngiadau difrifol ar ein bywydau a'n rhyddid trwy ein dirwyo, ein hanfon i'r carchar neu orfodi ymrwymadau eraill arnom. Mae'r gyfraith hefyd yn rhoi hawliau inni, ond byddant yn ddiwerth os na allwn ddarganfod beth ydynt na'u deall. Mae'r gyfraith hefyd yn rhoi dulliau inni ddwyn ein llywodraeth a chyrrff cyhoeddus i gyfrif. Mae'n hanfodol felly ein bod yn cael cyfle addas fel dinasyddion i gael mynediad at y gyfraith. Fel y mae Arglwydd Thomas Cwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr wedi ei nodi:

[G]ood legislation is part of the fabric of democracy and the rule of

¹⁰ Gweler, er enghraifft, Yr Arglwydd Bingham, *The Rule of Law* (argraffiad 1af 2010), tud 37 i 47.

¹¹ *R v Chambers* [2008] EWCA Crim 2467 yn [64] gan Toulson LJ.

law. It must be easy for citizens to identify their rights and obligations, and practical to operate in the event of having to launch or defend a challenge.¹²

Rheolaeth y gyfraith

- 1.18 Mae rheolaeth y gyfraith yn un o egwyddorion cyfansoddiadol y Deyrnas Unedig, ac mae wedi parhau i ddatblygu ers cyflwyno'r cyfyngiadau cyntaf ar reolaeth fypmpwyol y brenin gan y Magna Carta yn 1215.¹³
- 1.19 Ar ei mwyaf sylfaenol, mae rheolaeth y gyfraith yn golygu bod yn rhaid i'r llywodraeth weithredu'n unol â'r gyfraith a bod yn rhaid i'r gyfraith fod yn gymwys i bawb yn yr un modd. Fel y dywedodd Dicey, mae hyn yn rhwystro grym rhag cael ei arfer mewn modd mympwyol. Hefyd, mae cydraddoldeb gerbron y gyfraith yn rhagnodi nad oes unrhyw swyddogion nac eraill yn cael eu heithrio o'r ddyletswydd i fod yn ufudd i'r gyfraith sy'n llywodraethu dinasyddion eraill.¹⁴
- 1.20 Er mwyn bod yn ystyrion, mae rheolaeth y gyfraith hefyd yn dibynnu ar ffurf a natur y gyfraith ei hun. Yn wir, mae ein dealltwriaeth fodern o'r cysyniad yn cynnwys y gofyniad bod yn rhaid i'r gyfraith fod yn hygyrch. Yr egwyddor gyntaf a nodwyd gan yr Arglwydd Bingham yn ei lyfr *The Rule of Law* oedd bod yn rhaid i'r gyfraith fod yn hygyrch a, chyn belled ag y bo modd, yn ddealladwy ac yn eglur, a bod modd ei rhagweld.¹⁵ Roedd o'r farn bod tri rheswm pam mae rheolaeth y gyfraith yn golygu ei bod yn ofynnol i'r gyfraith fod yn hygyrch.
- 1.21 Yn gyntaf, gall cyfraith trosedd osod sancsiynau, fel cosbau ariannol neu garchar, a dylai fod modd i'r unigolion a allai fod yn destun y sancsiynau hyn ddarganfod sut i'w hosgoi. Bydd y gyfraith hefyd yn aneffeithiol o ran atal ymddygiad troseddol os nad oes modd bod yn ymwybodol o'r gyfraith. Yn ail, gall cyfraith sifil hefyd orfodi rhwymedigaethau sy'n cyfyngu ar ryddid unigolion, er nad i'r un graddau â charchar. Hefyd, gall gyfraith sifil roi hawliau i unigolion sy'n dod yn ddiwerth os nad yw unigolion yn gallu bod yn ymwybodol o'r hyn y mae ganddynt hawl iddo. Yn drydydd, mae deddfau hygyrch yn hanfodol ar gyfer sicrwydd masnachol. Fel y dywed yr Arglwydd Bingham:

No one would choose to do business, perhaps involving large sums of money, in a country where the parties' rights and obligations were vague or undecided.¹⁶

- 1.22 Mae hygyrchedd y gyfraith yn hybu un o brif ddibenion rheolaeth y gyfraith, a hwnnw'n sail i gysyniadaeth Dicey a dehongliadau modern, sef y dylid parchu urddas dinasyddion. Mae Joseph Raz wedi awgrymu bod parch at urddas dynol

¹² Y Gwir Anrh Arglwydd Thomas Cwmgiedd, Arglwydd Brif Ustus Cymru a Lloegr, Seminar Comisiwn y Gyfraith (Caerdydd 25 Mawrth 2015).

¹³ Mae Deddf Diwygio Cyfansoddiadol 2005 a 1 yn sôn am "the existing constitutional principle of the rule of law" heb ddiffinio union ystyr hynny. Gweler A Arlidge and I Judge, *Magna Carta Uncovered* (argraffiad 1af 2014) am archwiliad manwl, diweddar o'r Magna Carta. Mae Pennod 14 yn trafod y darpariaethau a waned ar gyfer yr Alban a Chymru yng nghymalau 56 a 58.

¹⁴ A V Dicey, *The Law of the Constitution* (1885), tud 202 i 203.

¹⁵ Yr Arglwydd Bingham, *The Rule of Law* (argraffiad 1af 2010) tud 37.

yn golygu trin bodau dynol fel unigolion sydd â'r gallu i gynllunio a threfnu eu dyfodol.¹⁷ Os na all dinasyddion ddarganfod beth yw'r gyfraith, nid ydynt mewn sefyllfa sylweddol well i gynllunio eu dyfodol nag y byddent pe bai'r llywodraeth yn arfer ei grym yn gwbl fymptyol. Er mwyn arfer eu hymreolaeth, mae'n rhaid i ddinasyddion allu gwybod yr hyn y mae'n ofynnol iddynt ei wneud, y mae ganddynt hawl i'w wneud, y cânt ei wneud ac na chaniateir iddynt ei wneud.

Hygyrchedd a rheolaeth y gyfraith yn y gyfraith gyffredin

- 1.23 Cydnabuwyd gan y gyfraith gyffredin ei bod yn egwyddor gyfansoddiadol yn y Deyrnas Unedig fod hygyrchedd yn ganolog i reolaeth y gyfraith,¹⁸ efallai'n fwyaf penodol gan Dŷ'r Arglwyddi yn *Black-Clawson International Ltd. v Papierwerke Waldof-Aschaffenburg AG*.¹⁹ Yng ngeiriau'r Arglwydd Diplock:

The acceptance of the rule of law as a constitutional principle requires that a citizen, before committing himself to any course of action, should be able to know in advance what are the legal principles which flow from it.²⁰

- 1.24 Mae Llys Hawliau Dynol Ewrop wedi pwysleisio'r egwyddor hefyd. Nododd yn achos y *Sunday Times* ym 1979:

The law must be adequately accessible: the citizen must be able to have an indication that is adequate in the circumstances of the legal rules applicable to a given case. ... [A] norm cannot be regarded as a "law" unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail.²¹

- 1.25 Mae'r Llys Apêl wedi deall y cynsail a sefydlwyd gan achos y *Sunday Times* i olygu na chaiff deddfau cenedlaethol eu cydnabod fel cyfraith gan Lys Hawliau Dynol Ewrop, oni bai eu bod yn ddigon hygyrch.²² Roedd achos y *Sunday Times* yn ymwneud â phenderfynu ar ystyr yr ymadrodd "prescribed by law". Yn ei hanfod, mae'r achos yn darparu dau amod y mae'n rhaid eu bodloni o safbwynt hygyrchedd cyn y gellir cydnabod bod deddf honedig yn un ddilys. Yn gyntaf,

¹⁶ Yr Arglwydd Bingham, *The Rule of Law* (argraffiad 1af 2010), tud 38.

¹⁷ J Raz, "The Rule of Law and its Virtue" (1977) *Law Quarterly Review* 195, 221

¹⁸ Gweler, er enghraifft; *Black-Clawson International Ltd v Papierwerke Waldorf-Aschaffenburg AG* [1975] AC 591, 638; *Fothergill v Monarch Airlines* [1981] AC 251; *R (on the application of Salih v Secretary of State for the Home Department* [2003] EWHC 2273, *The Times* 13 Hydref 2003; *R (on the application of Anufrijeva) v Secretary of State for Home Department* [2003] UKHL 36 [2004] 1 AC 604; *Christian v The Queen* [2006] UKPC 47 [2007] 2 AC 400; *R (on the application of Lumba v Secretary of State for the Home Department* [2011] UKSC 12, [2012] 1 AC 245.

¹⁹ [1975] AC 591 yn [638].

²⁰ *Black-Clawson International Ltd v Papierwrke Waldof-Aschaffenburg AG* [1976] ac 591, 638.

²¹ *Sunday Times v United Kingdom* (1979) 2 EHRR 245 (Rhif y Cais 6538/74) yn [49].

²² *R (on the application of L) v Secretary of State for the Home Department* [2003] EWCA Civ 25 [2003] 1WLR 1230. Trafodir yn fwy manwl isod.

rhaid hysbysu'r dinesydd beth yw'r gyfraith. Rhaid bod gan ddinasyddion gyfle i ddarganfod beth yw'r gyfraith, ac mae hyn yn golygu ei bod yn ofynnol sicrhau bod deddfau ar gael yn gyhoeddus.²³ Yn ail, mae'r gallu i wybod beth yw'r gyfraith hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i'r gyfraith fod yn ddigon eglur i alluogi dinasyddion i ddeall sut mae'r gyfraith yn gymwys iddynt.²⁴

- 1.26 Hefyd, mae'r egwyddor o sicrwydd cyfreithiol yng nghyfraith yr Undeb Ewropeaidd yn mynnu:

In areas covered by Community law...the Member States' legal rules should be worded unequivocally so as to give the persons concerned a clear and precise understanding of their rights and obligations and enable national courts to ensure that those rights and obligations are observed.²⁵

- 1.27 Mae Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd yn ailadrodd y safon hygyrchedd a bennwyd gan Lys Hawliau Dynol Ewrop, ac yn ei gwneud yn ofynnol glynu'n agosach fyth at reolaeth y gyfraith. Rhaid i eiriad rheolau cyfreithiol fod yn ddiamwys a rhoi dealltwriaeth eglur a chywir o'u hawliau i bobl, ond rhaid i'r ddeddfwriaeth hefyd fod ar gael i'r dinasyddion dan sylw.²⁶ Mae sicrwydd cyfreithiol yn un o elfennau allweddol cyfraith yr Undeb Ewropeaidd, fel y mae'r Llys Apêl hefyd wedi ei gydnabod mewn achos yn ymwneud â pheidio â chyhoeddi deddfwriaeth.²⁷ O'r herwydd, ceir rhwymedigaeth gyfreithiol sydd wedi ei chorffori mewn cyfraith ddomestig ac Ewropeaidd i sicrhau mynediad at y gyfraith.

Diffinio "hygyrchedd"

- 1.28 Mae Comisiwn y Gyfraith yn Seland Newydd wedi awgrymu bod o leiaf tair elfen yn gysylltiedig â hygyrchedd y gyfraith: rhaid iddi fod ar gael, rhaid gallu dod o hyd i'r ffordd trwyddi, a rhaid iddi fod yn eglur. Yn gyntaf, er mwyn i'r gyfraith fod ar gael, rhaid ei lledaenu fel y gall y rhai y mae'r gyfraith yn effeithio arnynt ei gweld. Yn ail, diffinnir y gallu i ddod o hyd i'r ffordd trwyddi fel sicrhau y gall defnyddwyr ddod o hyd i'r ddeddf berthnasol heb anhawster diangen. Os bydd y gyfraith ar bwnc penodol wedi ei gwasgaru trwy wahanol ddeddfwriaeth, gall fod yn anodd i ddefnyddiwr ddod o hyd iddi, a hynny'n ddiangen. Mae'r ddau syniad

²³ Yn *Groppera Radio AG and Others v Switzerland* (1990) 12 EHRR 321 (Rhif y Cais 10890/84) yn [68], roedd yn ddigonol i'r llywodraeth hysbysu dinasyddion ble y gallent ddarllen neu gael gafael ar y rheoliadau perthnasol yn hytrach na sicrhau eu bod ar gael i'r cyhoedd yn uniongyrchol. Fodd bynnag, pwyleisiodd y llys bod hon yn agwedd hynod dechnegol a chymhleth ar y gyfraith, a bod y rheoliadau wedi'u bwriadu ar gyfer arbenigwyr yn bennaf. Serch hynny, pe na bai'r rheoliadau wedi bod ar gael i'r cyhoedd o gwbl, gellid dadlau y byddent wedi methu â bodloni'r amodau a nodwyd yn achos y *Sunday Times*.

²⁴ *Sunday Times v United Kingdom* (1979) 2 EHRR 245 (Rhif y Cais 6538/74) yn [49]. I gael enghraifft ddiweddar o'r Llys Apêl yn defnyddio'r egwyddor hon, gweler *R (Richards) v Teeside Magistrates' Court* [2015] EWCA Civ 7, [2015] 1 WLR 1695 yn [41].

²⁵ Achos 257/86 *Commission of the European Communities v Italian Republic* [1988] ECR 3249.

²⁶ Achos 169/80 *Administration des Douanes v Gondrand Freres* [1981] ECR 1931 yn [17] i [18].

²⁷ *R (on the application of L) v Secretary of State for the Home Department* [2003] EWCA Civ 25 [2003] 1 WLR 1230.

hyn ynglŷn â hygyrchedd yn adlewyrchu amod cyntaf y *Sunday Times* gan Lys Hawliau Dynol Ewrop. Mae'n rhaid i ddinasyddion allu dod i ddeall pa reolau cyfreithiol sy'n gymwys iddynt. Yn drydydd, mae eglurder yn ei gwneud yn ofynnol i'r gyfraith beidio â chael ei mynegi mewn ffordd sy'n ddiangen o gymhleth neu aneglur.²⁸ Mae hyn yn ailadrodd ail amod Llys Hawliau Dynol Ewrop, bod yn rhaid llunio deddf gyda chywirdeb digonol i alluogi dinesydd i'w deall, a gofynion egwyddor sicrwydd cyfreithiol cyfraith yr Undeb Ewropeaidd, bod yn rhaid rhoi dealltwriaeth eglur a chywir o'r gyfraith i ddinasyddion.²⁹

Beth mae'r statud yn y Deyrnas Unedig yn ei gynnwys?

- 1.29 Yn y Deyrnas Unedig, mae cyfraith statud yn cynnwys deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Cyfraith ysgrifenedig sy'n cael ei deddfu gan y ddeddfwrfa yw deddfwriaeth sylfaenol. Cyfraith ysgrifenedig a wneir yn gyffredinol gan weinidogion y Llywodraeth dan bwerau a ddirprwyir gan y ddeddfwrfa yw is-ddeddfwriaeth, a chyfeirir ati'n aml fel offerynnau statudol. Ceir gwahanol weithdrefnau ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Gwahaniaeth pwysig rhwng y gweithdrefnau yw bod llai o graffu ar is-ddeddfwriaeth wrth ei pharatoi nag ar ddeddfwriaeth sylfaenol.³⁰

Pwy sy'n darllen y gyfraith?

- 1.30 Mae angen i'r gyfraith fod ar gael i'r cyhoedd yn gyffredinol. Bydd anghenion gwahanol fathau o gynulleidfaedd yn amrywio.
- 1.31 Gall deddfwriaeth fod yn anhygyrch hyd yn oed i weithwyr cyfreithiol proffesiynol. Mae arolygon o aelodau proffesiwn y gyfraith a gynhaliwyd gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol wedi datgelu eu hanfodlonrwydd ynglŷn â pha mor anhygyrch yw deddfwriaeth.³¹ Mae hefyd yn nodedig bod gwaith ymchwil a gynhaliwyd gan yr Archifau Gwladol yn dynodi bod nifer syndod o uchel o gyfreithwyr hyd yn oed nad ydynt yn deall sut mae deddfwriaeth yn gweithio. Er enghraifft, mae pobl sy'n darllen deddfwriaeth ar-lein yn tybio bod y ddogfen y maent yn edrych arni'n un gyfredol, mewn grym ac yn gymwys i'r man lle maent yn byw.³²
- 1.32 Dylai deddfwriaeth fod ar gael i aelodau'r cyhoedd fel mater o egwyddor.³³ Mae nifer yr aelodau o'r cyhoedd sy'n darllen deddfwriaeth ar-lein yn sylweddol ac yn cynyddu'n barhaus. Yn ôl adroddiad Swyddfa'r Cwnsler Seneddol ar y 'Good Law Project', ceir mwy na 2 filiwn o ymwelwyr unigol y mis â gwasanaeth

²⁸ New Zealand Law Commission a'r Office for Parliamentary Counsel, *Presentation of New Zealand Statute Law* NZLC IP2, tud 10.

²⁹ Achos 169/80 *Administration des Douanes v Gondrand Freres* (1981) ECR 1931 yn [17] i [18]; Achos 257/86 *Commission of the European Communities v Italian Republic* [1988] ECR 3249.

³⁰ Gweler pennod 3 ar brosesau deddfwriaethol.

³¹ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *When laws become too complex* (Mawrth 2013).

³² Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee* (Ionawr 2015).

³³ Gallai fod yn syniad da, wrth gwrs, iddynt gael cyngor cyfreithiol ar union effaith y ddeddfwriaeth a allai fod â chanlyniadau pwysig iddynt.

deddfwriaeth ar-lein y Deyrnas Unedig (legislation.gov.uk).³⁴ Mae'r Archifau Gwladol yn cynnal gwaith ymchwil yn rheolaidd sy'n ceisio nodi categorïau defnyddwyr legislation.gov.uk. Mae'r gwaith ymchwil hwn wedi nodi bod mwyafrif y defnyddwyr yn unigolion nad oes ganddynt gymwysterau yn y gyfraith ac nad yw'r gyfraith ar gael iddynt trwy wasanaeth tanysgrifio masnachol.³⁵

- 1.33 Mae'r Archifau Gwladol hefyd yn nodi o'r gwaith ymchwil hwn bod mwyafrif y bobl sy'n darllen deddfwriaeth (tua 60%) yn gwneud hynny am resymau proffesiynol.³⁶ Er enghraifft, mae angen i weinyddwyr etholiadol mewn awdurdodau lleol gyfeirio at amrywiaeth eang iawn o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth er mwyn deall beth yw eu cyfrifoldebau wrth gynnal etholiad. Hefyd, bydd angen i entrepreneuriaid sy'n cychwyn busnesau newydd allu darganfod sut y bydd cyfraith cwmnïau neu gyflogaeth, er enghraifft, yn effeithio arnynt. Mae hefyd angen i ddeddfwriaeth fod ar gael i bobl sy'n gweithio yn y sector gwirfoddol, megis cynghorwyr cyfreithiol mewn canolfannau cyngor cyfreithiol, er mwyn cyflawni eu swyddogaethau. Mae angen ddeddfwriaeth ar wasanaethau cymdeithasol fod ar gael i weithwyr cymdeithasol a gyflogir gan awdurdodau lleol.
- 1.34 Mae gwaith ymchwil yr Archifau Gwladol hefyd yn dangos i ba raddau y gallai fod angen i bobl allu defnyddio deddfwriaeth am resymau personol. Er enghraifft, bydd angen i ymgyfreithwyr drostynt eu hunain sy'n eu cynrychioli eu hunain mewn llys neu driwlynlys, megis landlord neu denant mewn anghydfod tenantiaeth, ddarganfod sut mae'r gyfraith yn llywodraethu eu cytundeb. Hyd yn oed os nad yw pobl mewn anghydfod cyfreithiol, efallai y bydd angen iddynt wybod beth yw'r gyfraith hefyd. Mae'n arbennig o bwysig bod deddfwriaeth yn hygyrch i unigolion nad oes ganddynt gymwysterau yn y gyfraith oherwydd cost gymharol uchel cyngor cyfreithiol, a'r cyfyngiadau sydd ar gymorth cyfreithiol. Mae angen i ddeddfwriaeth fod yn hygyrch i'r cyhoedd nad oes ganddynt gymwysterau yn y gyfraith, yn ogystal â gweithwyr cyfreithiol proffesiynol.

Yr anawsterau sy'n gysylltiedig â sicrhau bod y gyfraith yn hygyrch yn y Deyrnas Unedig

- 1.35 Mae'r gyfraith yn berthnasol i bawb, waeth beth fo'u gwybodaeth am y gyfraith. Fodd bynnag, fel y dywedodd yr Arglwydd Ustus Toulson yn *R v Chambers*, mae'r wireb nad yw anwybodaeth o'r gyfraith yn esgus yn hynod anfodddhaol os nad yw'r gyfraith ei hun yn ymarferol hygyrch.³⁷ Yn yr achos hwnnw, dibynnodd yr erlyniaeth ar y rheoliadau anghywir i erlyn trosedd honedig yn ymwneud â thollau. Roedd y rheoliadau hynny wedi cael eu disodli gan reoliadau gwahanol a oedd wedi bod mewn grym ers dros bum mlynedd cyn y gwrandawriad, ond nid oedd y gronfa ddata gyfreithiol gyhoeddus ar-lein a ddefnyddiwyd gan yr erlyniad yn gyfredol. Dim ond damwain ffodus oedd hi i hyn gael ei ganfod y noson cyn cyflwyno'r dyfarniad. Mynegodd y Llys Apêl bryder cyfiawn am ddiffyg

³⁴ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *When laws become too complex* (Mawrth 2013).

³⁵ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee* (Ionawr 2015).

³⁶ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee* (Ionawr 2015); Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *What works best for the reader?* (Gorffennaf 2014).

³⁷ *R v Chambers* [2008] EWCA Crim 2467, para 64.

hygyrchedd y llyfr statud.³⁸ Dywedodd yr Arglwydd Ustus Toulson fod pedwar rheswm pam nad oedd y llyfr statud yn ymarferol hygyrch, hyd yn oed i'r llysoedd.

- 1.36 Yn gyntaf, mae deddfwriaeth yn swmpus. Nid yw'n hysbys yn union sawl darn o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth sydd mewn grym yn y Deyrnas Unedig heddiw.³⁹ Fodd bynnag, mae'r llyfr statud yn enfawr, a, pha un a ydym yn ei fesur ar sail nifer y geiriau, nifer y tudalennau neu nifer y darnau o ddeddfwriaeth a gynhyrchir yn flynyddol, mae wedi bod yn tyfu'n gyflym.⁴⁰
- 1.37 Yr ail reswm a nodwyd gan y barnwr am ddiffyg hygyrchedd y gyfraith yn y Deyrnas Unedig oedd ei bod, yn achos llawer o bynciau, i'w chael mewn clytwaith o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn hytrach na bod y ddeddfwriaeth ar yr un pwnc i gyd yn yr un man. Gall fod yn anodd i ddinasyddion ddod o hyd i'w ffordd trwy'r cymhlethdod hwn, a gall amharu ar eu dealltwriaeth o ba hawliau a rhwymedigaethau sy'n berthnasol i bwy o dan ba amgylchiadau. Er enghraifft, yn *Thoburn v Sunderland City Council*, nododd yr Arglwydd Ustus Laws yn feirniadol fod troseddau wedi cael eu sefydlu trwy ddrysfa o groesgyfeiriadau rhwng darnau o is-ddeddfwriaeth, gan olygu bod yn rhaid dilyn trywydd papur trwy amryw o wahanol reoliadau.⁴¹
- 1.38 Yn drydydd, nododd yr Arglwydd Ustus Toulson mai is-ddeddfwriaeth yw'r rhan fwyaf o ddeddfwriaeth, a bod llawer ohoni'n debygol o gynnwys darpariaethau sy'n diwygio darnau eraill o ddeddfwriaeth. Mae'r arfer o ddiwygio deddfwriaeth heb ei chydgrynhoi yn arfer cyffredin sy'n peri pryder, a gall wneud y gyfraith yn anodd i arbenigwyr ei deall hyd yn oed.⁴² Yn yr un modd, gallai deddfwriaeth fod yn anhygyrch oherwydd nad yw'n hawdd i ddefnyddwyr ddeall na dilyn yr iaith, yr arddull a'r strwythur. O ganlyniad, mae'n gryn her i ddarparu llyfr statud hygyrch.
- 1.39 Mae Deddf Seneddol yn cael effaith gyfreithiol pa un a yw'n cael ei chyhoeddi ai peidio, ar yr adeg y caiff Gydsyniad Brenhinol fel rheol.⁴³ Mae hyn yn golygu nad yw grym statud yn ddibynnol ar y ffaith fod y rhai sy'n destun y statud yn ymwybodol ohoni.⁴⁴ Yn yr achos a ailbwysleisiodd yr egwyddor hon, *ZL and VL v Secretary of State for Home Department and Lord Chancellor's Department*, roedd y ceiswyr wedi bod yn destun y drefn apeliadau mewn fudo dan Ddeddf Mewn fudo, Lloches a Chenedligrwydd 2002 ar ôl iddi ddod i rym, ond cyn iddi gael ei chyhoeddi. Ar sail ffeithiau'r achos penodol, nid oedd y newid i'r weithdrefn a gyflwynwyd gan Ddeddf 2002 wedi effeithio'n andwyol ar y ceiswyr, ond nododd y Llys y byddai annhegwch wedi deillio fel arall roi'r darpariaethau ar

³⁸ Am ddadl gref i wrthbrofi'r wireb nad yw anwybodaeth o'r gyfraith yn esgus, gweler A Ashworth, "Ignorance of the Criminal Law, and Duties to Avoid it" (2011) 74 *Modern Law Review* 1.

³⁹ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *When laws become too complex* (Mawrth 2013); J Sheridan, "Using data to understand how the statute book works" (2014) 14(4) *Legal Information Management* 244-248.

⁴⁰ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *When laws become too complex* (Mawrth 2013).

⁴¹ *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151.

⁴² Gweler pennod 7.

⁴³ *R (on the application of L) v Secretary of State for the Home Department* [2003] EWCA Civ 25, [2003] 1 WLR 1230.

waith cyn iddi fod ar gael i'r cyhoedd.⁴⁵ O ystyried bod deddfwriaeth yn cael effaith gyfreithiol pa un a yw'n cael ei chyhoeddi ai peidio, mae'n angenrheidiol, er mwyn sicrhau rheolaeth y gyfraith, gofalu bod cyfraith statud ar gael i'r dinasyddion y mae'n gymwys iddynt, o leiaf erbyn iddi ddod i rym ac o ddewis gryn amser cyn hynny.

- 1.40 Y pedwerydd rheswm a nodwyd gan yr Arglwydd Ustus Toulson oedd diffyg cronfa ddata gynhwysfawr, gyfredol o gyfraith statud. Mae gwir angen cronfa ddata o'r fath er mwyn sicrhau bod y gyfraith ar gael ac, fel y nodwyd gan yr Arglwydd Ustus Toulson, caiff hygyrchedd ei wella'n sylweddol trwy sicrhau bod deddfwriaeth ar gael yn ôl ei bwnc.⁴⁶

Mynediad at y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru

- 1.41 Yn ogystal â'r problemau hyn sy'n berthnasol i'r Deyrnas Unedig gyfan, ceir materion penodol hefyd sy'n atal mynediad effeithiol at y gyfraith sy'n gymwys i Gymru. Fel a nodwyd yn Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan:

Mae her datganoli i'r gyfraith a'r proffesiwn cyfreithiol yng Nghymru yn cael ei hateb, ond mae rheol y gyfraith a mynediad i'r gyfraith honno yn hollbwysig i ddemocratiaeth. Mae hyn yn gofyn am fwy o eglurder, cofnod cywir o gorff cyfreithiau Cymru sydd ar gael i ddinasyddion, a datblygiad adnoddau, addysg a hyfforddiant sydd eu hangen i fanteisio ar y cyfleoedd newydd. Mae hwn yn ymateb angenrheidiol i'r gofynion newydd yng Nghymru.⁴⁷

- 1.42 Yn yr un modd, cydnabu adroddiad diweddar Comisiwn Silk:

Mae anhawsterau'n codi weithiau wrth geisio sefydlu beth yw'r gyfraith sy'n berthnasol yng Nghymru. Mae Senedd y Deyrnas Unedig a'r Cynulliad Cenedlaethol wed gwneud cyfreithiau i Gymru, ac mae cyfreithiau sydd wedi'u gwneud gan y naill wedi'u diwygio gan y llall, gydag offerynnau statudol weithiau'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol gan gymhlethu'r darlun eto fyth. Mae'n bwysig bod cyfraith yn hygyrch i ymarferwyr ac i ddinasyddion.⁴⁸

CYMHWYSIAD A RHYCHWANT TIRIOGAETHOL

- 1.43 Mae gwahaniaeth pwysig rhwng darn o ddeddfwriaeth sy'n "rhychwantu" tiriogaeth ac un sy'n "gymwys" i'r diriogaeth honno.
- 1.44 Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu ar gyfer rhychwant a

⁴⁴ Yn yr un modd, mae is-ddeddfwriaeth yn dod i rym ar ddyddiad penodedig, a nodir yn y ddeddfwriaeth fel rheol, ac nid yw hyn yn amodol ar ei chyhoeddi.

⁴⁵ *R (on the application of L) v Secretary of State for the Home Department* [2003] EWCA Civ 25, [2003] 1 WLR 1230 yn [27] i [29]. Gweler hefyd *Christian v The Queen* [2006] UKPC 47, [2007] 2 AC 400.

⁴⁶ Rydym yn trafod y materion hyn yn fwy manwl ym mhennod 6.

⁴⁷ Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan (2009) para 3.9.25.

⁴⁸ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau deddfwriaethol i gryfhau Cymru* (2014) para 10.3.45.

chymhwysiad Deddfau'r Cynulliad Cenedlaethol o fewn awdurdodaeth Cymru a Lloegr. Effaith adran 108(3), (4)(b) a (6)(b) gyda'i gilydd yw y bydd Deddfau'r Cynulliad yn rhychwantu Cymru a Lloegr ond yn gymwys "mewn perthynas â Chymru" yn unig.

- 1.45 Trwy wahaniaethu yn y modd hwn rhwng rhychwant a chymhwysiad Deddfau'r Cynulliad Cenedlaethol, yr effaith yw eu bod yn rhan o ddeddfau Cymru a Lloegr ond eu bod yn cael effaith mewn perthynas â Chymru yn unig. Felly, er enghraifft, mae Deddf Addysg (Cymru) 2015 yn rhan o gyfraith Cymru a Lloegr ond dim ond ar addysg Cymru y mae'n effeithio.⁴⁹
- 1.46 Mae'r Athro Watkin yn esbonio'r mater yn y modd canlynol:

The laws made by the National Assembly extend to England and Wales, even though they can apply only in relation to Wales. This technical distinction between extent and applicability reinforces the jurisdictional integrity of the two nations, although the reality is that there are now some laws of England and Wales that only apply in England and some that only apply in Wales, although some – the majority – continue to apply in both countries. What the common extent of the three kinds entails is that they can all be enforced and interpreted by courts in either country.⁵⁰

Newidiadau yn y setliad datganoli

- 1.47 Mae'r gyfres o wahanol setliadau datganoli yng Nghymru wedi gwneud y sefyllfa'n fwy cymhleth. Rydym yn trafod hanes datganoli ym mhennod 2. Er enghraifft, gall fod yn anodd gweld pwy sydd â'r grym i ddeddfu is-ddeddfwriaeth. Y rheswm am hyn yw bod grym deddfu o ran is-ddeddfwriaeth wedi symud, mewn gwahanol gamau datganoli, o ddwylo'r Ysgrifennydd Gwladol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ac yna i Weinidogion Cymru. Mae llawer o ddeddfwriaeth sylfaenol y DU yn dal i nodi ei bod yn rhoi pwerau deddfwriaethol i'r "Ysgrifennydd Gwladol", er bod y pwerau hyn bellach wedi'u breinio yng Ngweinidogion Cymru. Nid yw bob amser yn amlwg ar wyneb y ddeddfwriaeth bod pwerau o'r fath wedi'u trosglwyddo.
- 1.48 Un enghraifft o hyn yw adran 45 o Ddeddf Bywyd Gwylt a Chefn Gwlad 1982 sy'n ymwneud â Chadwraeth Natur, Cefn Gwlad a Pharciau Cenedlaethol.⁵¹ Mae'r "Amgylchedd" yn bwnc datganoledig o dan Atodlen 7 i Ddeddf 2006 ac felly'n rhan o gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Mae Adran 45 yn nodi:

Natural England (as well as **the Secretary of State**) shall have

⁴⁹ Nid yw'r syniad bod darn o ddeddfwriaeth yn gymwys "mewn perthynas â Chymru" yn gyfystyr â dweud bod y ddeddfwriaeth yn gymwys "yng Nghymru". I gymryd enghraifft ddamcaniaethol, gallai cynllun statudol i ddarparu cludiant am ddim i'r ysgol i ddisgyblion sy'n byw o fewn radiws penodol i ysgol yng Nghymru fod yn ymwneud â Chymru hyd yn oed pan fo disgyblion y mae'r cynllun yn gymwys iddynt yn byw yn Lloegr. Rydym weithiau'n cyfeirio yn y ddogfen hon at ddeddfwriaeth sy'n gymwys "yng Nghymru" neu "i Gymru", ond dim ond llaw fer yw hyn.

⁵⁰ T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012) tud 208.

⁵¹ Awgrymwyd yr enghraifft hon inni gan Keith Bush CF.

power to make an order amending an order made under section 5 of the 1959 Act designating a National Park, and –

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

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

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

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

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

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

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

In relation to land in Wales, section 42 to 45 (which relate to Natural Parks) have effect as if references to Natural England were references to the Natural Resources Body for Wales.⁵²

(3) Canfod bod swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol o dan adran 45 wedi eu trosglwyddo i Gynulliad Cenedlaethol Cymru trwy Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999.

(4) Canfod bod paragraff 30 o Atodlen 11 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn trosglwyddo'r holl swyddogaethau gweithredol, gan gynnwys y rhai o ran adran 45, oddi wrth y Cynulliad i Weinidogion Cymru.

⁵² Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981, a 41A. Mae'n werth nodi hefyd nad yw adran 41A, fel y caiff ei dangos ar Legislation.gov.uk, wedi'i diweddarau a'i bod yn cyfeirio at Gyngor Cefn Gwlad Cymru a ddisodlwyd gan y Corff Adnoddau Naturiol ar gyfer Cymru.

Statudau San Steffan

- 1.51 Mae cymhlethdodau ychwanegol yn deillio o'r ffaith y caiff Senedd y Deyrnas Unedig a'r Cynulliad Cenedlaethol bellach ddiwygio statudau San Steffan.
- 1.52 Er mwyn i unigolyn yng Nghymru ddeall beth yw'r gyfraith mewn maes datganoledig, yn aml mae angen darllen deddfwriaeth Cymru ar y cyd â deddfwriaeth mewn meysydd nad ydynt wedi eu datganoli. Hefyd, gall deddfwriaeth sy'n llywodraethu maes datganoledig fod yn gymysgedd o ddeddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol a San Steffan. Er enghraifft, ym maes datganoledig llywodraeth leol, mae Deddf Llywodraeth Leol 1972 a Deddf Lleoliaeth 2011 yn parhau i lywodraeth agweddau ar gyfraith llywodraeth leol sydd bellach o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.
- 1.53 Canlyniad arall i hyn yw y gall Senedd y Deyrnas Unedig a y Cynulliad Cenedlaethol fod yn diwygio'r un darpariaethau mewn Deddf Seneddol ar yr un pryd. Mae hyn yn golygu ei bod yn arbennig o anodd deall y gyfraith yng Nghymru, oherwydd gwahanol ffynonellau'r ddeddfwriaeth, diffyg strwythur cyflwyno eglur neu gyson, a'r ffaith mai yn anaml y caiff y ddeddfwriaeth ei chydgrynhoi. Yn ogystal, nid oes ar hyn o bryd gronfa ddata ar-lein, gyfredol am ddim sy'n cynnwys yr holl ddeddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru, yn Gymraeg ac yn Saesneg.

Ymraniad y gyfraith yng Nghymru a Lloegr

- 1.54 Mae'r gyfraith yng Nghymru a Lloegr wedi bod yn ymrannu'n gyflymach ers Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Gellir priodoli hyn i'r ffaith fod Senedd San Steffan yn newid y gyfraith yn Lloegr a'r Cynulliad Cenedlaethol yn pasio deddfwriaeth newydd ar gyfer Cymru.
- 1.55 Mae'r gyfraith sy'n ymwneud â phlant yn dangos y cymhlethdod y gall hyn ei achosi. Mae Deddf Plant 1989 yn cynnwys y rhan fwyaf o gyfreithiau cyhoeddus a phreifat sy'n ymwneud â phlant. Mae Rhan III o'r Ddeddf yn gwneud darpariaethau ar gyfer plant mewn angen, gan roi dyletswydd ar awdurdodau lleol i ddiogelu a hybu lles plant sydd mewn angen yn eu hardaloedd.⁵³ Yn wreiddiol, roedd yn gymwys i Gymru a Lloegr yn amodol ar reoliadau a wnaed mewn cysylltiad â Chymru. Fodd bynnag, diddymwyd Rhan III i'r graddau y mae'n gymwys i Gymru gan Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014. Mae Rhan IV a V o Ddeddf 1998 yn parhau i fod mewn grym yng Nghymru, gan nad yw pwnc y rhannau hyn edi'i ddatganoli. Mae Deddf 2014 yn defnyddio'r term "llesiant" yn unol â'r diffiniad yn adran 2 o'r Ddeddf honno trwy gyfeirio at restr o ffactorau perthnasol. Un o'r rhain yw "lles" "fel y diffinnir y term Saesneg cyfatebol "welfare" at ddibenion Deddf Plant 1989". O ganlyniad, bydd angen i unrhyw un sy'n ceisio cael gafaél ar y gyfraith berthnasol sy'n gymwys yng Nghymru fod yn ymwybodol, i ddechrau, o'r newidiadau hyn ac yn ail, allu mynd yn effeithiol yn ôl ac ymlaen rhwng dau ddarn mawr o ddeddfwriaeth.⁵⁴
- 1.56 Wrth i gyfreithiau Lloegr a rhai Cymru ymrannu mwy fyth, bydd angen hysbysu ymarferwyr cyfreithiol a'r cyhoedd ynglŷn â'r modd y bydd y newidiadau hyn yn effeithio ar y gyfraith, fel y mae'n gymwys iddynt hwy.

⁵³ Deddf Plant 1989, a 17(1)(a). Caiff angen ("need") ei ddiffinio yn a 17(10).

⁵⁴ Enghraifft gan Yr Athro John Williams.

Diffyg sylw mewn gwर्सlyfrau ac mewn addysg gyfreithiol

- 1.57 Gall fod yn anodd hyd yn oed i ddarllenwyr sydd wedi'u hyfforddi yn y gyfraith ddeall pa gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Nid oes fawr o werslyfrau ar hyn o bryd sy'n ystyried y gyfraith fel y mae'n gymwys i Gymru yn unig, er bod ambell un yn bodoli.⁵⁵ Mae'r diffyg gwर्सlyfrau sy'n ymdrin â'r gyfraith yng Nghymru yn broblem sylweddol.⁵⁶ Er enghraifft, mae rheoliadau sy'n gymwys i Loegr yn unig wedi eu dyfynnu'n anghywir mewn ymglyfreitha yng Nghymru pan ddylai rheoliadau sy'n gymwys i Gymru yn unig fod wedi eu dyfynnu yn hytrach.⁵⁷
- 1.58 Gwaethygir y sefyllfa hon gan y ffaith mai ychydig iawn o werslyfrau sy'n esbonio'r setliad datganoli yn fanwl. Mae'r Athro Thomas Glyn Watkin wedi mynegi ei siom ynglŷn â'r prinder deunydd cynhwysfawr, gan nodi mai hanner tudalen yn unig a oedd yn cyfeirio at Gymru mewn un testun penodol ynglŷn â chyfraith gyhoeddus, â 870 o dudalennau, a gyhoeddwyd yn 2013.⁵⁸ Mae'r Athro Watkin wedi arsylwi bod camgymeriadau yn aml yn frith drwy'r testunau sydd yn esbonio'r setliad, er enghraifft defnyddio "meysydd" a "materion" fel petaent yn golygu'r un peth wrth drafod Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae'r Athro Watkin wedi beirniadu'r ffaith nad yw datganoli'n cael ei addysgu yn ysgolion y gyfraith ledled y Deyrnas Unedig hefyd a chaiff hyn, yn ei farn ef, ei adlewyrchu yn y difaterwch ymddangosiadol tuag at ddatganoli mewn gwर्सlyfrau:

Y mae'r agwedd gul yma wedi effeithio hefyd ar y modd mae rhai awduron llyfrau ar gyfraith gyhoeddus wedi ateb her datganoli.⁵⁹

- 1.59 Ni ellir gorbwysleisio pa mor bwysig yw sicrhau bod addysg gyfreithiol a hyfforddiant cyfreithiol yn cynnwys cyfarwyddyd effeithiol ynghylch datganoli. Mae'r newidiadau ychwanegol i setliad datganoli Cymru sy'n debygol o ddilyn adroddiadau Comisiwn Silk yn amlygu fwyfwy yr angen brys i werslyfrau ymdrin â hyn yn fwy cynhwysfawr.
- 1.60 Mae'n bwysig pwysleisio nad dim ond i bobl sy'n byw yng Nghymru y mae angen i'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru fod yn hygyrch. Gallai cyfreithwyr sydd â phractisau proffesiynol y tu allan i Gymru ymddangos gerbron llysoedd yng Nghymru neu efallai y bydd rhaid iddynt gynghori ynglŷn â'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Gallai busnesau fod yn gweithredu yng Nghymru ac yn Lloegr. Gall fod angen i weithwyr cymdeithasol asesu teuluoedd sy'n byw ar y naill ochr i'r ffin a'r llall. Efallai y bydd gweithwyr proffesiynol yn ymwybodol bod y gyfraith yn wahanol ar y naill ochr i'r ffin a'r llall, ond na fyddant yn ymwybodol o raddfa neu natur y gwahaniaethau.

⁵⁵ Mae'r enghreifftiau nodedig yn cynnwys L Clements, *Community Care and the Law* (5ed argraffiad 2011) er na fydd yr esboniad cynhwysfawr o'r gyfraith yng Nghymru yn cael ei adolygu yn yr argraffiad nesaf; J Luba CF, L Davies a C Johnston, *Housing Allocation and Homelessness* (4ydd argraffiad 2015)

⁵⁶ Mae cynlluniau ar y gweill ar gyfer cyfres o werslyfrau ar gyfraith Cymru. Rydym yn trafod hyn ymhellach ym mhennod 6.

⁵⁷ Gwnaed y pwynt hwn inni yng nghynhadledd Cymru'r Gyfraith ym Mangor ym mis Hydref 2014.

⁵⁸ Cyflwyniad PowerPoint a roddwyd gan yr Athro T G Watkin ar "Accessibility of the law: The Distinct Requirements of Wales".

⁵⁹ T G Watkin, "Dysg y gyfraith yn y Gymru gyfoes: Cyfleoedd a Pheryglau" (Cymdeithas y Gyfraith, Eisteddfod Genedlaethol Cymru, Darlith Flynyddol y Gyfraith, 2005).

COST HYGyrCHEDD

- 1.61 Mae ein hymchwil a'n cyfarfodydd cyn yr ymgynghoriad â rhanddeiliaid yng Nghymru yn awgrymu bod gwir alw am wneud y gyfraith yng Nghymru'n fwy hygyrch. Ni fydd Llywodraeth Cymru ond yn gallu gwneud newidiadau sy'n gost-ffeithiol, felly mae angen inni roi ystyriaeth ofalus i gostau a manteision y diwygiadau a gynigir, gan eu mesur o'u cymharu â chost y trefniadau presennol.
- 1.62 Er mwyn i Lywodraeth Cymru allu dyfarnu ar sail rhesymeg a oes cyfiawnhad dros wario arian cyhoeddus yn cydgrynhoi, codeiddio neu wneud gwaith arall i wneud y gyfraith yn fwy hygyrch, bydd angen i'r Llywodraeth wybod beth fydd effaith debygol y newidiadau hynny y gellir pennu eu gwerth ariannol.
- 1.63 Bydd ein hadroddiad terfynol yn rhoi argymhellion ar gyfer diwygio a chyhoeddir asesiad effaith hefyd.⁶⁰ Mae asesiadau effaith yn rhoi pwyslais cryf ar werthuso costau a manteision yn nhermau ariannol. Fodd bynnag, mae agweddau pwysig ar y gyfraith bresennol, a'r cynigion ar gyfer diwygio, na ellir pennu eu gwerth ariannol yn synhwyrol. Mae'r rhain yn cynnwys effeithiau ar degwch, hyder y cyhoedd, a'r buddion a allai ddod o ganlyniad i beidio â brwydro yn erbyn diffyg hygyrchedd.
- 1.64 Er enghraifft, mae galw sylweddol i gydgrynhoi deddfwriaeth ac rydym yn trafod hyn ym mhennod 7. Pe byddai Llywodraeth Cymru'n cyllido ymarfer i gydgrynhoi maes o'r gyfraith, byddai prosiect o'r fath yn cynnwys costau megis:
- (1) amser cwnsleriaid deddfwriaethol i ymchwilio'r broses o gydgrynhoi deddfwriaeth a drafftio; hwn fyddai'r maes gwariant mwyaf;
 - (2) amser cyfreithwyr y Llywodraeth a swyddogion eraill i gategoreiddio'r ddeddfwriaeth a chynorthwyo cwnsleriaid deddfwriaethol;
 - (3) amser Seneddol a gymerir i ystyried y ddeddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi;
 - (4) amser swyddogion y Llywodraeth i baratoi canllawiau a hysbysu'r diwydiannau perthnasol a'r cyhoedd am y ddeddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi a'i heffaith (hyd yn oed os mai'r effaith fyddai peidio â newid y gyfraith); a'r
 - (5) amser yn y diwydiannau perthnasol i ddeall a chymhwyso unrhyw newidiadau yn y ddeddfwriaeth (hyd yn oed os nad oes newidiadau o sylwedd i'r gyfraith); gallai fod angen newid ffurflenni, hysbysiadau neu ganllawiau er mwyn cyfeirio at y ddeddfwriaeth newydd, a gallai fod angen cynnal hyfforddiant.
- 1.65 Gallai prosiect cydgrynhoi gymryd sawl blwyddyn i'w gwblhau, felly byddai'r costau'n cael eu gwasgaru dros amser hir ac ni fyddai unrhyw fuddion yn dechrau cronni am sawl blwyddyn.
- 1.66 Gallai'r manteision gynnwys:

⁶⁰ Mae Llywodraeth Cymru'n cyhoeddi asesiadau effaith rheoleiddiol ar gyfer yr holl ddeddfwriaeth sylfaenol a'r rhan fwyaf o is-ddeddfwriaeth.

- (1) Lleihad yn yr amser y mae'n ei gymryd i aelodau o'r cyhoedd, cyfreithwyr y Llywodraeth, Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad Cenedlaethol, cyfreithwyr mewn practisau preifat, cynghorwyr a gweithwyr proffesiynol eraill chwilio am ddeddfwriaeth berthnasol.
 - (2) Lleihad yn y camgymeriadau a achosir oherwydd nad yw'r ddeddfwriaeth gywir gyfredol ar gael i aelodau o'r cyhoedd;
 - (3) Lleihad mewn costau llys gan fod llai o amser yn cael ei dreulio mewn llysoedd pan fo camgymeriadau wedi eu gwneud oherwydd nad yw'r ddeddfwriaeth ar gael, neu fod angen llai o amser i gyfreithwyr a barnwyr ddod o hyd i'r gyfraith gywir ac o bosibl angen llai fyth o amser yn yr uchel lys pan fo llysoedd wedi gwneud camgymeriadau o ganlyniad i ddeddfwriaeth anhygyrch.
- 1.67 Byddai'n rhaid cymharu'r costau ag unrhyw opsiynau eraill hefyd. Fel a drafodir ym mhennod 7, gellid cydgrynhoi mewn sawl gwahanol ffordd a byddai angen cymharu costau a manteision pob gweithdrefn.
- 1.68 Rydym yn awyddus i sicrhau bod yr asesiad effaith ar gyfer unrhyw argymhellion a wnawn mor ddefnyddiol â phosibl i Lywodraeth Cymru wrth ystyried opsiynau ar gyfer gweithredu argymhellion. Gall asesiad effaith annigonol greu anawsterau gwirioneddol wrth benderfynu pa opsiwn polisi i'w ddilyn.⁶¹
- 1.69 Er mwyn cyflawni hyn, rydym yn gofyn i ymgylgoreion ein cynorthwyo i i amcangyfrif costau a manteision tebygol ein cynigion. Byddem yn croesawu safbwyntiau ynglŷn â'r costau mewn amser ac arian sy'n deillio o gyflwr presennol deddfwriaeth. A oes costau penodol mewn un sector nad ydynt i'w gweld mewn sector arall? Rydym yn gofyn i ymgylgoreion roi eu barn a yw hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru yn ychwanegu at gostau ymarfer neu ddeall y gyfraith neu gynnal busnes fel arall. Byddem yn gwerthfawrogi'n benodol brofiadau ymarferol ymgylgoreion wrth geisio deall pa gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, ac ymdrin â chymlethodau'r sefyllfa bresennol a defnyddio'r adnoddau sydd ar gael ar hyn o bryd.
- 1.70 Hefyd, byddwn yn gwneud gwaith ymchwil ar rai astudiaethau achos, gan ddarparu dadansoddiad manwl o gostau gweithredu cynnig penodol a chofnodi, mewn cymaint o fanylder â phosibl, yr arian y gellid ei arbed a manteision eraill nad ydynt yn rhai ariannol. Er enghraifft, gallai cwmni cyfreithwyr gofnodi faint o amser y mae'n ei gymryd i chwilio am y gyfraith mewn maes lle nad yw wedi'i chydgrynhoi, a gallai gymharu hynny â maes lle mae'r ddeddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi. Gallai cyfreithwyr y Llywodraeth gymharu'r oriau a dreuliwyd yn paratoi Bil mewn maes lle y mae deddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi, a'r amser a

⁶¹ Archwilydd Cyffredinol Cymru, Adolygiad o Asesiad Effaith Rheioleiddiol Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) (4 Rhagfyr 2014). Roedd yr Archwilydd Cyffredinol yn beirnadu'r asesiad effaith am lawer o wendidau, gan gynnwys diffyg eglurder a chysondeb yn y modd y cyflwynir data am gostau; hepgor esboniadau o'r tybiaethau sylfaenol neu'r dulliau a ddefnyddiwyd i gyfrifo rhai o'r costau; defnyddio gwahanol dulliau i gyfrifo cost yr amser y byddai staff yn ei dreulio'n cyflawni amrywiol dasgau; a pheidio â phrofi tybiaethau a chostau gyda chyrrff cyhoeddus unigol yr effeithir arnynt gan y Bil.

dreuliyd yn paratoi Bil o faint tebyg mewn maes lle nad yw'r ddeddfwriaeth wedi ei chydgrynhoi.

- 1.71 Rydym yn gofyn i ymgynghoreion gadw mewn cof y cwestiwn ynglŷn â chostau a manteision, wrth ddarllen y ddogfen ymgynghori hon.

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

STRWYTHUR Y DDOGFEN YMGYNGHORI

Rhan 1

- 1.72 Mae'r ddogfen hon wedi ei rhannu'n dair rhan a thair ar ddeg o benodau. Yn Rhan 1, rydym yn nodi'r sefyllfa bresennol, y cefndir, y strwythurau a'r prosesau presennol a'u heffaith. Yn y bennod hon, ein nod yw rhoi disgrifiad cyffredinol o'r problemau o ran ffurf a hygyrchedd y gyfraith yng Nghymru, ac esbonio pam mae'n bwysig darparu cyfraith hygyrch.
- 1.73 Ym Mhennod 2, rydym yn nodi hanes cyfreithiol Cymru'n gryno, ac yn ystyried datblygiad datganoli. Rydym hefyd yn amlinellu statws cyfredol cynigion ar gyfer rhagor o ddatganoli yng Nghymru. Ym Mhennod 3, rydym yn disgrifio'r broses ddeddfwriaethol ac yn esbonio sut y cyflawnir gwaith craffu deddfwriaethol yng Nghymru. Rydym hefyd wedi nodi rhai gweithdrefnau a ddefnyddir yn Senedd y Deyrnas Unedig a deddfwrfeydd datganoledig eraill ar gyfer diwygio'r gyfraith ac yn gofyn a allai rhywbeth tebyg fod yn briodol yng Nghymru. Ym Mhennod 4, rydym yn edrych ar y broses o ddrafftio deddfwriaeth yng Nghymru ac yn ystyried a oes angen Deddf Dehongli ar gyfer Cymru. Ym Mhennod 5, rydym yn cyflwyno astudiaethau achos cryno ym maes addysg, gofal cymdeithasol, gwastraff a'r amgylchedd, cynllunio gwlad a thref a llywodraeth leol, gan roi enghreifftiau o rai o'r materion a drafodir yn y ddogfen hon.

Rhan 2

- 1.74 Yn yr ail ran, rydym yn ystyried sut y gellid gwella'r strwythurau ar gyfer llunio cyfraith a gwneud y gyfraith yn fwy hygyrch. Ym Mhennod 6 rydym yn trafod yr angen am ffynhonnell ar-lein gyfredol am ddim ar gyfer deddfwriaeth yng Nghymru, ac yn ystyried sut y gallai deunyddiau eraill, er enghraifft gwerslyfrau a chanllawiau, gynorthwyo i wella dealltwriaeth o'r gyfraith yng Nghymru. Mae Penodau 7 ac 8 yn ystyried yr angen am gydgrynhoi ac yn asesu manteision codeiddio i Gymru. Ym Mhennod 9, rydym yn ystyried sut y gellid gwella'r gwaith craffu ar ddeddfwriaeth trwy gyfrwng gwell dulliau rheoli yn y ddeddfwrfa a'r llywodraeth, ac yn benodol, rydym yn archwilio'r dull pwyllgor deddfwriaethol sydd wedi ei fabwysiadu yn Seland Newydd.

Rhan 3

- 1.75 Yn rhan olaf ein dogfen ymgynghori, rydym yn troi ein sylw at yr iaith Gymraeg. Ym Mhennod 10, rydym yn archwilio'r Gymraeg fel iaith y gyfraith. Ym Mhennod 11, rydym yn ystyried terminoleg gyfreithiol Gymraeg, ffurf deddfwriaeth ddwyieithog a drafftio dwyieithog. Ym Mhennod 12, rydym yn ystyried sut y dehonglir deddfwriaeth ddwyieithog, gan ddefnyddio profiadau ym maes dehongli dwyieithog mewn awdurdodaethau megis Canada a Hong Kong.

1.76 Mae Pennod 13 yn rhestru'r holl gwestiynau ymgynghori er hwylustod.

Y broses ymgynghori

- 1.77 Rydym wedi penderfynu peidio â gwneud cynigion rhagarweiniol yn y ddogfen hon. Yn hytrach, rydym yn disgrifio'r cefndir ar gyfer unrhyw ddiwygiadau, ac yn cyflwyno'r posibiladau. Gobeithiwn dderbyn safbwyntiau gan amrywiaeth eang o ymgynghoreion o Gymru a'r tu allan.
- 1.78 Bydd ein cyfnod ymgynghori ffurfiol yn parhau rhwng 9 Gorffennaf a 9 Hydref 2015. Yn ystod y cyfnod hwn rydym yn croesawu ymatebion ysgrifenedig gan unrhyw un â diddordeb a byddwn yn ceisio cyfarfod â chynifer o randdeiliaid ag y bo modd i drafod y materion hyn. Rhoddir manylion ynglŷn â sut i ymateb ar du mewn clawr blaen y ddogfen ymgynghori hon.
- 1.79 Ein nod yw cyhoeddi adroddiad terfynol mewn pryd i Lywodraeth Cymru ystyried ein hargymhellion cyn etholiadau y Cynulliad Cenedlaethol ym mis Mai 2016. Adroddiad cynghorol fydd hwn, ac ni fydd yn cynnwys Bil drafft.

PENNOD 2

HANES CYFRAITH CYMRU

CYFLWYNIAD

- 2.1 Bu newidiadau mawr o ran llywodraeth Cymru a'i statws cyfansoddiadol yn ystod y ddau ddegawd diwethaf.¹ Yn y bennod hon, rydym yn rhoi hanes cyfraith Cymru'n gryno, ac yn disgrifio datblygiad cynyddol y broses ddatganoli yng Nghymru.

HANES CRYNO O'R GYFRAITH

O Hywel Dda hyd at y Deddfau Uno

- 2.2 Rhoddwyd cyfreithiau cynhenid Cymru ar ffurf ysgrifenedig yn ystod teyrnasiad Hywel Dda a oedd yn teyrnasu dros y rhan fwyaf o Gymru yn y ddegfed ganrif.² Roedd teyrnasiad Hywel Dda yn cyd-fynd ag oes y tywysogion brodorol ac ystyrir bod y modd y codeiddiodd y gyfraith "ymysg campau diwylliannol mwyaf arwyddocaol y Cymry".³ Crynhodd deddfau ac arferion y Deyrnas mewn traethodau. Parhaodd y deddfau hyn mewn grym mewn llawer o rannau o Gymru hyd yn oed ar ôl y goresgyniad Edwardaidd.⁴
- 2.3 Cadwodd Cymru, a oedd wedi'i ffurfio o Dywysogaethau, ei hunaniaeth gyfreithiol neilltuol hyd at 1284 i raddau helaeth, pryd y gorfodwyd system Lloegr o lywodraethu a gweinyddu cyfiawnder ar Dywysogaethau gogledd a de Cymru gan Edward I. Goresgynnwyd Cymru gan Edward I yn y diwedd, rhwng 1277 a 1283, gan nodi tranc annibyniaeth Cymru, ond parhawyd i ddefnyddio cyfreithiau cynhenid Cymru mewn llawer o rannau o Gymru am ganrifoedd wedyn.
- 2.4 Cafodd Cymru â Lloegr eu huno'n swyddogol yn ystod teyrnasiad Harri'r Wythfed trwy'r "Act for Law and Justice to be Ministered in Wales in like Form as it is in the Realm of England of 1535/1536" y cyfeirir ati'n gyffredinol fel y Ddeddf Uno. Ymgorfforwyd Tywysogaeth Cymru yn Nheyrnas Lloegr gan y Ddeddf. Ei nod oedd "darostwng" dinasyddion Cymru i'r "drefn berffaith", gan gynnwys gorfodi Saesneg fel yr iaith swyddogol ym mhob llys a'r holl weithdrefnau swyddogol eraill.⁵
- 2.5 Trwy'r ail Ddeddf Uno, sef yr "Act for Certain Ordinances in the King's Dominion

¹ Gweler, yn gyffredinol, T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012) pennod 10; Supperstone, Goudie a Walker, *Judicial Review* (5ed argraffiad 2014) para 21.17.1 i 21.18.2.

² M Richards, *Cyfreithiau Hywel Dda yn ôl llawysgrif Coleg yr Iesu LVII Rhydychen* (argraffiad 1af 1990).

³ J Davies, N Jenkins, M Baines, P I Lynch, *Gwyddoniadur Cymru yr Academi Gymreig* (argraffiad 1af 2008).

⁴ R R Davies, *The Age of Conquest: Wales 1063-1415* (2il argraffiad 2000). Rydym ni'n rhoi crynodeb byr iawn o hanes cyfreithiol Cymru yma. I gael hanes llawn, gweler T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012). R R Davies, *The Age of Conquest: Wales 1063-1415* (2il argraffiad 2000).

⁵ Preamble of Act for Law and Justice to be Ministered in Wales in like Form as it is in the Realm of 1535/6. Byddwn yn ymdrin yn fwy manwl â'r heriau y mae Cynulliad Cymru'n eu hwynebu fel deddfwrfa ddwyieithog ag ymrwymiad brwd i'r hiaith frodorol yn rhan 4 isod.

and Principality of Wales of 1542/1543”, cyflwynwyd system ar wahân o lysoedd ar gyfer Cymru o’r enw Llysoedd y Sesiynau Mawr.⁶ Roedd y rhain wedi eu seilio ar y Sesiynau a oedd wedi eu cynnal yn Nhywysogaethau gogledd a de Cymru ers eu goresgyniad gan Edward I.⁷

- 2.6 Mae haneswyr wedi dadlau mai propaganda yn hytrach na realiti⁸ oedd y Deddfau Uno. Roedd Cymru yn parhau i fod â system unigryw ar gyfer gweinyddu cyfiawnder hyd at 1830 pan ddiddymwyd Llysoedd y Sesiynau Mawr.

CAMAU DATGANOLI

- 2.7 Deddf Cau'r Tafarnau ar y Sul (Cymru) 1881 oedd statud gyntaf San Steffan i fod yn gymwys i Gymru yn unig. Roedd arwyddocâd arbennig i'r ddeddf hon gan ei bod yn cydnabod bod gan Gymru ddiwylliant gwahanol i Loegr.⁹ Cafodd y Ddeddf ei phasio ar adeg pryd yr oedd cymaint ag 80% o drigolion Cymru yn perthyn i enwadau Cristnogol anghydfurfiol, ac roedd yn gwahardd tafarnau rhag agor ar y Sul.¹⁰ Datgysylltwyd Eglwys Lloegr yng Nghymru yn hwyrach gan Ddeddf Eglwysi Cymru 1914.
- 2.8 Ym mlynnyddoedd cynnar yr Ugeinfed Ganrif cafwyd datganoli cyfyngedig o ran gweinyddiaeth. Sefydlwyd adran Gymreig o'r Bwrdd Addysg ym 1907, ac wedyn Comisiynwyr Yswiriant Cymru ym 1912. Dilynwyd hyn ym 1919 gan Fwrdd Iechyd Cymru (a ddechreuodd arfer ei swyddogaethau ym 1921) ac adran Gymreig o'r Weinyddiaeth Amaethyddiaeth a Physgodfeydd.¹¹
- 2.9 O 1886 hyd at 1914, bu Cymru Fydd, sef sefydliad lled-wleidyddol â chysylltiadau â'r Blaid Ryddfrydol, yn ymgyrchu'n aflwyddiannus dros hunanlywodraeth i Gymru.¹² Roedd methiant yr ymgyrch hon a'r cysyniad o 'Home rule all round' a ystyriwyd ar ôl y Rhyfel Byd Cyntaf yn nodi diwedd unrhyw ymdrech o ddifrif i sicrhau datganoli tan ar ôl yr Ail Ryfel Byd, er y cyflwynwyd mwy o swyddogaethau i gyrff gweinyddol Cymru yn ystod y cyfnod hwnnw.¹³ 2.1
- 2.10 Ym 1951, crëwyd swydd newydd y Gweinidog Gwladol dros Faterion Cymreig, yn gyntaf fel swydd is-weinidog yn y Swyddfa Gartref, ac o 1957 ymlaen fel swydd a

⁶ Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymchwiliad i Sefydlu Awdurdodaeth ar Wahân i Gymru* (2012).

⁷ T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012) tud 128.

⁸ T H Jones, "Wales Devolution and Sovereignty" (2012) 33(2) *Statute Law Review* 151 yn 159. Cefnogwyd y farn hon gan T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012) a C G A Bryant, *The Nations of Britain* (argraffiad 1af 2006).

⁹ J Williams, "Law making in a devolved Wales: work in progress" [2014] *Legal Information Management* 266 gweler hefyd J Davies, *A History of Wales* (1993).

¹⁰ A Lyon, *Constitutional History of the United Kingdom* (argraffiad 1af 2003) tud 428.

¹¹ Gweler hefyd T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012) tud 191. Gweler Deddf Yswiriant Gwladol Prydain 1911, a 82; Deddf y Weinyddiaeth Iechyd 1919, Deddf y Weinyddiaeth Amaethyddiaeth a Physgodfeydd 1919.

¹² Mae gan Lyfrgell Genedlaethol Cymru bapurau sy'n ymwneud â mudiad Cymru Fydd, gan gynnwys dyddiaduron a llythyrau ygyrchwyr amlwg o'r cyfnod hwn, a dyddiaduron David Lloyd George o'r cyfnod.

¹³ Gweler T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012) tud 191 i 193.

ddaliwyd ar y cyd ag un y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol.¹⁴ Ym 1964, crëwyd swydd Ysgrifennydd Gwladol Cymru a sefydlwyd y Swyddfa Gymreig. Rhoddwyd ei chyllideb flynyddol ei hun i'r Swyddfa Gymreig, ac am y tro cyntaf, roedd aelod o'r cabinet yn gyfrifol am gynrychioli buddiannau Cymru a dim arall.¹⁵

- 2.11 O 1965, trosglwyddwyd y cyfrifoldeb dros dai, llywodraeth leol a ffyrdd i Ysgrifennydd Gwladol Cymru.¹⁶ Daeth Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn gyfrifol am rai swyddogaethau gweinidogol penodol dan Ddeddfau Seneddol, er bod yn rhaid arfer rhai ohonynt ar y cyd â Gweinidogion eraill.¹⁷ Ychwanegwyd meysydd eraill o gyfrifoldeb megis addysg a hyfforddiant, iechyd, masnach a diwydiant, a'r amgylchedd ac amaeth yn raddol dros y blynyddoedd.¹⁸
- 2.12 Sefydlwyd Comisiwn Brenhinol ar y Cyfansoddiad gan y Llywodraeth Lafur ym 1969 a chyhoeddwyd adroddiad ym 1973, sef Comisiwn Kilbrandon.¹⁹ Er bod y Comisiwn yn rhanedig yn ei ganfyddiadau, roedd yn argymhell y dylid datblygu datganoli deddfwriaethol ar gyfer Cymru.²⁰ O ganlyniad i hynny, cyflwynwyd Deddf Cymru 1978 a oedd yn gosod y sail statudol i Gynulliad Cymru ddod i rym dim ond os oedd yn cael ei gymeradwyo gan refferendwm. Cynhaliwyd refferendwm ym 1979 yn gofyn i drigolion Cymru a oeddent eisiau i ddarpariaethau Deddf 1978 ddod i rym. Gwrthodwyd y cynnig gan bron i bedwar o bob pump o'r 58.8% o'r etholaeth a bleidleisiodd. Ataliwyd datganoli i Gymru am bron i 20 mlynedd.²¹
- 2.13 Ym mis Gorffennaf 1997, cyhoeddodd y Blaid Lafur newydd-etholedig Bapur Gwyn o'r enw *Llais dros Gymru* a oedd yn gosod cynigion ar gyfer gweinyddiaeth ddatganoledig yng Nghymru.²² Cynhaliwyd refferendwm ar 18 Medi 1997 yn gofyn i bleidleiswyr a oeddent yn cytuno ar y cynnig y dylai fod Cynulliad i Gymru. Pleidleisiodd 50% o'r rhai a oedd yn gymwys, ac o'r rheiny, pleidleisiodd 50.3% o blaid.²³ Cyflwynwyd Deddf Llywodraeth Cymru 1998, a dechreuwyd ar y broses o ddatganoli deddfwriaethol sy'n parhau hyd heddiw.

¹⁴ Gweler *Hansard* (HC) 11 Tachwedd 1952, cyfrol 507, col 763; *Hansard* (HC) 29 Ionawr 1957, cyfrol 563 col 850-1; *Hansard* (HC), 13 Tachwedd 1957, cyfrol 493, col 815-6.

¹⁵ *Hansard* (HL) 8 Rhagfyr 1964 cyfrol 262 col 4-9.

¹⁶ Roedd y gorchymyn trosglwyddo pwerau, Gorchymyn Ysgrifennydd Gwladol Cymru a'r Gweinidog Tir ac Adnoddau Naturiol 1965, a wnaed o dan Ddeddf Gweinidogion y Goron (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1946 yn trosglwyddo pwerau amrywiol i Ysgrifennydd Gwladol Cymru.

¹⁷ Cyfrifoldebau cychwynnol y Gweinidog Gwladol oedd tai, llywodraeth leol a ffyrdd.

¹⁸ Gorchymyn Ysgrifennydd Gwladol Cymru a'r Gweinidog Tir ac Adnoddau Naturiol 1965. Gorchymyn Trosglwyddo Swyddogaethau (Cymru) 1969/388. Gweler hefyd Orchymyn Trosglwyddo Swyddogaethau (Cymru) (Rhif 1) 1978/272.

¹⁹ Comisiwn Brenhinol ar y Cyfansoddiad. Comisiwn Kilbrandon (1973) Cmnd 5460.

²⁰ Comisiwn Brenhinol ar y Cyfansoddiad. Comisiwn Kilbrandon (1973) Cmnd 5460.

²¹ Mae Papur Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin yn cymharu'r ffigurau pleidleisio manwl yng Nghymru a'r Alban yn refferenda 1979 a 1997. R Dewdney, *Results of Devolution Referendums (1979 and 1997)* Papur Ymchwil Llyfrgell Tŷ'r Cyffredin Rhif 97/113 (Tachwedd 1997).

²² *Llais dros Gymru* (1997) Cm 3718.

²³ Gwasanaeth Ymchwil Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Digwyddiadau Allweddol yn Hanes Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cynulliad Cyntaf 1999-2003*.

Cam Datganoli 1: Deddf Llywodraeth Cymru 1998

- 2.14 Sefydlodd Deddf Llywodraeth Cymru 1998 Gynulliad Cenedlaethol Cymru (y Cynulliad Cenedlaethol).²⁴ Roedd y Cynulliad Cenedlaethol yn cynnwys 60 o Aelodau Cynulliad, 40 o Aelodau a etholwyd gan etholaethau Cynulliad, a oedd yr un fath ag etholaethau Seneddol San Steffan a 20 Aelod a etholwyd gan ranbarthau etholaethol, a oedd yr un fath â phum etholaeth Senedd Ewrop ar y pryd, â phob un yn ethol pedwar Aelod.²⁵ Ailenwyd adran Llywodraeth y Deyrnas Unedig a oedd yn gwasanaethu Gweinidog Gwladol Cymru yn Swyddfa Cymru, a pharhaodd i fodoli er mwyn sicrhau bod y setliad datganoli yng Nghymru yn gweithio'n ddidrafferth ac i gynrychioli Llywodraeth y Deyrnas Unedig yng Nghymru, yn ogystal â buddiannau Cymru yn San Steffan.²⁶
- 2.15 Nid oedd gan y Cynulliad Cenedlaethol unrhyw bŵer i basio na diwygio deddfwriaeth sylfaenol nac i godi trethi. Cafodd ei sefydlu fel corff corfforaethol sengl â swyddogaethau gweithredol, deddfwriaethol a chraffu.²⁷ Roedd ganddo bwerau gweithredol i wneud a diwygio is-ddeddfwriaeth yn y meysydd y caniatwyd iddo gyfrifoldeb trostynt. Roedd Atodlen 2 i Ddeddf 1998 yn rhestru deunaw o feysydd yr oedd eu swyddogaethau i gael eu trosglwyddo trwy Orchymyn. Mae hyn wedi ei ddisgrifio fel "datganoli gweithredol".²⁸
- 2.16 Roedd y Cynulliad Cenedlaethol yn arfer y pwerau gweithredol a chraffu gyda'i gilydd. Gorwedda'r pwerau gweithredol ag Aelodau Cynulliad penodol a benodwyd gan y Prif Ysgrifennydd. Roedd Aelodau'r Cynulliad a benodwyd yn cael eu galw'n Ysgrifenyddion y Cynulliad, ac roedd gan bob un ohonynt gyfrifoldeb am gylich gwaith penodol, megis addysg neu iechyd.²⁹ Roedd y Prif Ysgrifennydd ac Ysgrifenyddion y Cynulliad yn ffurfio pwyllgor gweithredol a oedd yn atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol. Sefydlwyd pwyllgorau pwnc hefyd i graffu ar swyddogaethau gweithredol ym mhob maes.³⁰ Roedd hyn yn debyg i'r arfer mewn llywodraeth leol ar y pryd.
- 2.17 Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 oedd y gorchymyn cyntaf a wnaed o dan Ddeddf 1998 gan drosglwyddo swyddogaethau Gweinidog Gwladol Cymru i'r Cynulliad Cenedlaethol. Roedd yn rhestru swyddogaethau gweinidogol o dan sawl un o Ddeddfau Senedd y Deyrnas Unedig a drosglwyddwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol neu na ellid ond eu harfer naill ai ar y cyd â'r Cynulliad Cenedlaethol neu â chydysyniad y Cynulliad

²⁴ Deddf Llywodraeth Cymru 1998, a 1.

²⁵ Deddf Llywodraeth Cymru 1998, a2 ac atodlen 1.

²⁶ Deddf Llywodraeth Cymru 1998, atodlen 1 para 1 a 2.

²⁷ Deddf Llywodraeth Cymru 1998, a 1(2).

²⁸ J Williams, "Law making in a devolved Wales: work in progress" [2014] 14(04) *Legal Information Management* 266. Y meysydd a restrwyd yn Deddf Llywodraeth Cymru 1998 atodlen 2: amaethyddiaeth, coedwigaeth, pysgodfeydd a bwyd; henebion ac adeiladau hanesyddol; diwylliant (gan gynnwys amgueddfeydd, orielau a llyfrgelloedd); datblygu economaidd; addysg a hyfforddiant; yr amgylchedd; iechyd a gwasanaethau iechyd; priffyrdd; tai; diwydiant; llywodraeth leol; gwasanaethau cymdeithasol; chwaraeon a hamdden; twristiaeth; cynllunio gwlad a thref; trafnidiaeth; dŵr ac amddiffyn rhag llifogydd; a'r Gymraeg.

²⁹ Deddf Llywodraeth Cymru 1998, a 53 ac a 56.

³⁰ Deddf Llywodraeth Cymru 1998, a 57.

Cenedlaethol.³¹ Ar ôl hynny, gwnaed mwy o orchmynion trosglwyddo swyddogaeth, gan greu 'jig-so' neu 'galeidosgop' o bwerau, a oedd yn gwneud cylch gwaith y Cynulliad Cenedlaethol yn arbennig o anodd ei ddiffinio.³² Nodwyd nad oedd Deddf 1998 ei hun yw darparu fawr o arwydd o ba swyddogaethau y caiff y Cynulliad eu harfer.³³ Dim ond trwy archwilio'r ddeddfwriaeth sylfaenol a restrwyd yn y gorchmynion trosglwyddo swyddogaethau y gellid canfod swyddogaethau gweithredol y Cynulliad Cenedlaethol, a phrofwyd bod hynny'n dasg gymhleth a oedd yn cymryd llawer o amser.³⁴

- 2.18 Roedd cyfyngiadau cyfansoddiadol eglur wedi eu rhoi ar y pwerau yr oedd y Cynulliad Cenedlaethol yn gallu eu harfer. Ysgwyddodd y Cynulliad Cenedlaethol bwerau cyfredol gweinidogion i wneud is-ddeddfwriaeth; golygai hyn, fel yr eglura'r Athro Watkin, fod y Cynulliad yn:

Dealing with how the policies of the Westminster government were to be carried into effect within Wales, but without the power to initiate major policy changes by enactment.³⁵

- 2.19 Roedd y swyddogaethau gweithredol a deddfwriaethol cyfunol yn achosi tensiynau a chreodd y Cynulliad wahaniad de facto yn fuan rhwng y swyddogaethau gweithredol i'w harfer gan y pwyllgorau a ddiffiniwyd mewn statud, a'r swyddogaethau craffu i'w harfer gan y Cynulliad.³⁶ Dirprwyodd y Cynulliad Cenedlaethol y rhan fwyaf o'i swyddogaethau gweithredol i'r Prif Weinidog.

- 2.20 Yn 2002, sefydlwyd Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru ("Comisiwn Richard") dan gadeiryddiaeth yr Arglwydd Richard o Rydaman CF.³⁷ Disgrifiodd Comisiwn Richard y tensiwn cyfansoddiadol fel a ganlyn:

Unwaith yr oedd y Cynulliad yn ei le ... fe ddaeth yn eglur fod Aelodau am iddo weithredu'n fwy fel senedd, gyda gwahaniad rhwng y llywodraeth a'r wrthblaid, er mwyn iddi fod yn amlwg i bobl Cymru pwy oedd yn gyfrifol am benderfyniadau ac am weithredu polisïau. Yn dilyn ei adolygiad trawsbleidiol ei hun o weithdrefnau yn 2001-02, penderfynodd y Cynulliad yn unfrydol i greu gwahaniad de facto rhwng y 'weithrediaeth' (Llywodraeth Cynulliad Cymru) ac adain 'seneddol' y Cynulliad – ac i fynd â hyn mor bell â phosib o fewn cyfyngiadau Deddf Llywodraeth Cymru.

³¹ Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 OS 1999 Rhif 672, erthygl 2 ac atodlen 1.

³² R Rawlings, "Law Making in a Virtual Parliament: the Welsh Experience" yn R Hazell ac R Rawlings (gol), *Devolution, Law Making and the Constitution* (2005).

³³ D Lambert a D Miers, "Law making in Wales: Wales legislation on-line" [2002] 4 *Public law* 663.

³⁴ D Lambert a D Miers, "Law making in Wales: Wales legislation on-line" [2002] 4 *Public law* 663.

³⁵ T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012) tud 197-8.

³⁶ Deddf Llywodraeth Cymru 1998, a 56 ac a 57.

³⁷ Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Adroddiad Comisiwn Richard (2004) pennod 4.

Cafodd y tensiwn hwn, rhwng cynllun gwreiddiol corff gweithredol yn ddarostyngol i Senedd y DU yn San Steffan, a dyheadau corff â'i fandad democrataidd ei hun, ei nodi mewn dadl yn ystod hynt Mesur Llywodraeth Cymru drwy'r Senedd. Un o'r newidiadau o ganlyniad i'r Mesur a ragarwyddodd ddatblygiadau diweddarach oedd cyflwyno strwythur Cabinet gweithredol i weithredu'r swyddogaethau datganoledig.³⁸

2.21 Fel y dywedodd y Gwir Anrhydeddus Dafydd Wigley AS:

We should remember that the Assembly will be composed of only 60 persons. The Executive will therefore not be remote from its membership...³⁹

2.22 Mae'r sylwadau ar y trefniadau dan Ddeddf 1998 wedi bod yn gymysg.⁴⁰ Mae rhai academyddion wedi nodi faint o newid gwirioneddol a gyflawnwyd, o ystyried y cyfyngiadau ar bŵer gweithredol.

When one considers the fact that, as has been emphasized, the law-making powers of the Assembly were limited under the 1998 Act, some of the developments that came about between 1999 and 2006 were quite remarkable.⁴¹

2.23 Roedd adroddiad Comisiwn Richard yn argymhell y dylid ailgyfansoddi cynulliad deddfwriaethol Cymru, ar sail model cadw pwerau a darparu pwerau deddfu sylfaenol mewn meysydd datganoledig. Argymhellodd y Comisiwn hefyd y dylid gwahanu'r weithrediaeth a'r ddeddfwrfa'n gyfreithiol, gyda'r bwriad o wneud y Cynulliad yn fwy effeithiol.⁴²

2.24 Yn 2005, cyhoeddodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig Bapur Gwyn o'r enw *Trefn Lywodraethu Well i Gymru*. Roedd y Papur Gwyn yn cydnabod y tensiynau a ddisgrifiwyd uchod, ac yn cytuno â chanfyddiadau Comisiwn Richard bod y system o bwyllgorau pwnc yn cael effaith andwyol ar y broses o graffu ar ddeddfwriaeth, gan nodi:

bod aelodaeth Gweinidogion o bwyllgorau pwnc wedi bod yn llyffethair i graffu effeithiol, a bod diwylliant o graffu ar hyd llinellau

³⁸ Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Adroddiad Comisiwn Richard (2004) tud 49.

³⁹ *Hansard* (HC), 2 Chwefror 1998, col 748.

⁴⁰ M Navarro, "A Substantial Body of Different Welsh Law: A Consideration of Welsh Subordinate Legislation" (2012) 33(2) *Statute Law Review* 163 yn 165.

⁴¹ O Rees, "Devolution and Family Law in Wales: A Potential for Doing Things Differently?" (2012) 33(2) *Statute Law Review* 192 yn 196. Nododd Rees yn benodol reoliadau sy'n adlewyrchu gwahaniaethau polisi rhwng Cymru a Lloegr, megis Rheoliadau Gwarchod Plant a Gofal Dydd (Cymru) 2002, OS 2002 Rhif 812 2002, rheoliadau 10(5) a 24, sy'n gwahardd y defnydd o gosb gorfforol mewn lleoliadau gwarchod plant a gofal dydd.

⁴² Fel yr eglurwyd ym mhennod 1, mae model "cadw pwerau" yn golygu bod pŵer deddfu'n cael ei drosglwyddo i'r Cynulliad Cenedlaethol ym mhob maes ar wahân i'r meysydd a restrir, lle y cedwir y pŵer deddfu ar gyfer Senedd y Deyrnas Unedig.

seneddol traddodiadol wedi methu â datblygu.⁴³

- 2.25 Yn y Papur Gwyn, cynigodd y Llywodraeth y dylid cynyddu pwerau deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, ond heb fabwysiadu model cadw pwerau. Dilynwyd hyn gan ddeddfwriaeth ar ffurf Deddf Llywodraeth Cymru 2006.⁴⁴

Cam Datganoli 2: Rhan 3 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006

- 2.26 Rhoddodd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 bwerau deddfwriaethol sylfaenol cyfyngedig i'r Cynulliad Cenedlaethol. Roedd Rhan 4 o Ddeddf 2006, a drafodir isod, yn cynnwys darpariaethau a fyddai, yn dilyn refferendwm, yn rhoi pwerau deddfu sylfaenol i'r Cynulliad Cenedlaethol ym mhob maes datganoledig. Fodd bynnag, rhwng 2007 a 2011, roedd y Cynulliad Cenedlaethol yn gweithredu dan y system a gynhwysir yn Rhan 3 o Ddeddf 2006.
- 2.27 Gwahanwyd y weithrediaeth yn ffurfiol oddi wrth y ddeddfwrfa gan Ddeddf 2006, ond ni chynyddodd faint y Cynulliad Cenedlaethol.⁴⁵ Roedd "Llywodraeth Cynulliad Cymru"⁴⁶ yn cynnwys cangen weithredol y llywodraeth, a'r Cynulliad yn cynnwys y cangen deddfwriaethol.
- 2.28 Sefydlwyd "Llywodraeth Cynulliad Cymru" o dan Ran 2 o Ddeddf Llywodraeth Cymru. Byddai Llywodraeth Cynulliad Cymru'n cynnwys Prif Weinidog, Gweinidogion Cymru, Cwnsler Cyffredinol a Dirprwy Weinidogion Cymru. Roedd y Prif Weinidog yn dewis Gweinidogion Cymru o blith Aelodau Cynulliad etholedig.⁴⁷
- 2.29 Disgrifir y model datganoli sy'n gweithredu dan Ddeddf 2006 fel "y model rhoi pwerau", lle y mae'r holl bŵer deddfu'n parhau i fod yn nwylo Senedd y Deyrnas Unedig, oni bai ei fod wedi ei ddatganoli'n benodol i'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae Senedd yr Alban a Chynulliad Gogledd Iwerddon yn gweithredu dan fodel "cadw pwerau", gyda phŵer deddfu wedi ei ddatganoli heblaw i'r graddau y mae wedi ei gadw'n ôl yn benodol i Senedd y Deyrnas Unedig. Mae'r model rhoi pwerau wedi bod yn destun beirniadaeth sylweddol, a bu ansicrwydd ynglŷn â graddau cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi ymrwymo'n ddiweddar i symud Cymru at fodel cadw pwerau.⁴⁸
- 2.30 Rhoddodd Rhan 3 o'r Ddeddf bŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol basio deddfwriaeth sylfaenol ar ffurf "Mesurau".⁴⁹ Roedd Deddf 2006 yn rhestru 20 o "feysydd"

⁴³ Trefn Lywodraethu Well i Gymru (2005) Cm 6582, para 2.14.

⁴⁴ Trefn Lywodraethu Well i Gymru (2005) Cm 6582.

⁴⁵ Nodir cyfansoddiad a swyddogaethau'r Cynulliad yn Rhan 1 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, a rhai Llywodraeth Cynulliad Cymru yn Rhan 2.

⁴⁶ Ailenwyd Llywodraeth Cynulliad Cymru yn "Llywodraeth Cymru" yn 2014. Gweler Deddf Cymru 2014 a 4.

⁴⁷ Deddf Llywodraeth Cymru 2006 a 46 i 50.

⁴⁸ Pwerau at Bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru (2015) Cm 9020.

⁴⁹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 93.

datganoledig.⁵⁰ Gellid pasio Mesurau ar “faterion”, sef meysydd polisi a oedd o fewn y “meysydd” datganoledig, i bob pwrpas. Pan gyhoeddwyd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn wreiddiol, yr unig faterion a oedd wedi eu rhestru oedd y rhai ym maes 13: Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Ni allai'r Cynulliad Cenedlaethol ond deddfu ar fater os oedd yn cael ei ychwanegu at faes trwy Ddeddf Senedd y Deyrnas Unedig neu drwy Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol (math o Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor).⁵¹ Er enghraifft, “cynllunio gwlad a thref” yw maes 18 o atodlen 5. Fodd bynnag, ni allai'r Cynulliad Cenedlaethol basio mesurau yn y maes hwnnw ond ar ôl i adran 202 o Ddeddf Cynllunio 2008, a basiwyd gan Senedd y Deyrnas Unedig, ychwanegu tri mater at y maes, ac yna ond yn gysylltiedig â'r materion hynny.⁵²

2.31 Cafodd pwerau gweithredol a roddwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol rhwng 1999 a 2006 eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru.⁵³ Parhawyd i roi pwerau gweithredol i Weinidogion Cymru trwy Ddeddfau Senedd y Deyrnas Unedig, deddfwriaeth y Cynulliad neu orchmynion trosglwyddo swyddogaethau.

2.32 Denodd Deddf 2006 feirniadaeth am ei bod yn breinio gormod o bŵer yn y weithrediaeth:

The effect of the Act will be to create a very strong executive. This is partly because the Assembly will have a very limited initial role in legislating, as most of its existing functions, including its present role in making secondary legislation, will transfer to the Assembly Government.⁵⁴

2.33 Rhwng 2008 a 2011, pasiodd y Cynulliad Cenedlaethol Fesurau ar amrywiaeth o faterion megis llywodraeth leol, addysg a'r Gymraeg. Defnyddiodd y Cynulliad Cenedlaethol ei bwerau i greu swydd Comisiynydd y Gymraeg, sef y swydd swyddogol gyntaf a oedd â'r prif nod o hybu a hwyluso'r defnydd o'r Gymraeg.⁵⁵

2.34 Sefydlwyd Confensiwn Cymru Gyfan gan y Llywodraeth Cymru gyntaf i gael ei hethol ar ôl i Ddeddf 2006 ddod i rym. Ymgynghoriad cyhoeddus ledled y wlad oedd hwn, dan gadeiryddiaeth Syr Emyr Jones Parry, cyn-ddiplomydd. Gorchwyl y Confensiwn oedd cael amcan o farn y cyhoedd gyda bwriad o fraenaru'r tir ar gyfer refferendwm ar bwerau deddfu llawn i'r Cynulliad Cenedlaethol, i gael ei

⁵⁰ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 5.

⁵¹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006 Rhan 3. Defnyddir Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor pan na fyddai offeryn statudol arferol yn briodol, megis trosglwyddo swyddogaethau rhwng adrannau'r llywodraeth. Cyhoeddir Gorchmynion yn y Cyfrin Gyngor gan a chydychyngor Cyfrin Gyngor Ei Mawrhydi, ac fe'u defnyddiwyd i drosglwyddo pwerau oddi wrth Weinidogion y DU i ddeddfwrfeydd datganoledig.

⁵² Mae cyhoeddiad Gwasanaeth Ymchwil Aelodau y Cynulliad Cenedlaethol, *A Quick Guide – Legislative Competence Orders* MRS 07/0716 (2009) yn dangos faint o amser yr oedd yn ei gymryd i sicrhau gorchmynion cymhwysedd deddfwriaethol ac yna pasio deddfwriaeth yn y Cynulliad, a pha mor gymhleth oedd y broses.

⁵³ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 11.

⁵⁴ A Trench, “The Government of Wales Act 2006: the next steps on devolution for Wales” [2006] 4 *Public Law* 687.

⁵⁵ Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011, a 2 a 3.

gynnal ar adeg neu cyn etholiad canlynol y Cynulliad yn 2011.⁵⁶

- 2.35 Cafwyd sylwadau cymysg ar effeithiolrwydd y cyfnod hwn o ddatganoli. Daeth T H Jones i'r casgliad a ganlyn:

The procedure was cumbersome, time and resource intensive, and put the National Assembly in a rather unfortunate position via-a-vis the Westminster Parliament.⁵⁷

- 2.36 Daeth Confensiwn Cymru Gyfan i'r casgliad y gellid sicrhau manteision sylweddol, o'i gymharu â'r trefniadau blaenorol, trwy drosglwyddo pwerau i'r Cynulliad Cenedlaethol o dan Ran 4 o Ddeddf 2006, ac y byddai'n

...more efficient, permit a more strategic approach to the drafting of legislation, provide greater clarity and reflect the emerging maturity of the National Assembly for Wales.⁵⁸

- 2.37 Casglodd y Confensiwn y byddai pleidlais "ie" mewn refferendwm ar Ran 4 yn bosibl. Fodd bynnag, adroddodd hefyd mai dim ond dealltwriaeth gyfyngedig o'r setliad datganoli a oedd gan lawer o bobl.⁵⁹

- 2.38 Cynhaliwyd refferendwm ar 3 Mawrth 2011, yn gofyn i etholwyr Cymru "Ydych chi am i'r Cynulliad allu llunio deddfau ar yr holl faterion yn yr 20 o feysydd pwnc y mae ganddo bwerau ar eu cyfer?". Roedd 63.5 y cant o'r rhai a bleidleisiodd o blaid, er mai dim ond 35.6 y cant a bleidleisiodd.⁶⁰ 2.1 Daeth trydydd cam datganoli, ar ffurf Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, i rym a daeth Rhan 3 yn rhan o hanes.

Cam 3 Datganoli: Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006

- 2.39 Rhoddodd Rhan 4 o Ddeddf 2006 bŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol wneud Deddfau'r Cynulliad ynglŷn â nifer sylweddol o "bynciau" datganoledig a restrir

⁵⁶ Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan (2009). Hysbysodd Confensiwn Cymru Gyfan eu bod wedi cynnal 23 o ddigwyddiadau cyhoeddus gan groesawu dros 1,700 o bobl, cyfarfod pob un o'r awdurdodau lleol, cysylltu â thros 200 o sefydliadau, cynnal 13 o sesiynau tystiolaeth lafar, yn ogystal â rhoi cyflwyniad mewn nifer o gynadleddau a digwyddiadau allanol, cynnal ymgyrch radio a chystadleuaeth ar gyfer ysgolion ledled Cymru, a defnyddio gwefan ryngweithiol a thudalennau Facebook. Derbyniwyd bron i 3,000 o ymatebion i'r ymgynghoriad.

⁵⁷ T H. Jones, *Wales, Devolution and Sovereignty* (2012) 33(2) *Statute Law Review* 151. Gweler hefyd Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan (2009) para 3.4.6 a 3.4.7 a Phwyllgor Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad, Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru Arfaethedig (Cymhwysedd Deddfwriaethol)(Amgylchedd) 2009, HL 159.

⁵⁸ Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan (2009) para 6.2.2.

⁵⁹ Adroddiad Confensiwn Cymru Gyfan (2009) para xxiii.

⁶⁰ Y Comisiwn Etholiadol, *Report on the referendum on the law-making powers of the National Assembly for Wales* (Mehefin 2011).

dan ugain pennawd yn Rhan 1 o Atodlen 7 i'r Ddeddf.⁶¹

2.40 Disodlwyd atodlen 5 gan atodlen 7, gan ddarparu rhestr o “bynciau” yr oedd gan y Cynulliad Cenedlaethol bwerau i ddeddfu arnynt. Mae Atodlen 7 hefyd yn rhestru eithriadau i'r meysydd cymhwysedd. Er enghraifft, dan bwnc 1, mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd i ddeddfu ar amaeth, garddwriaeth, coedwigaeth, pysgodfeydd a physgota, iechyd a lles anifeiliaid, iechyd planhigion, amrywogaethau a hadau planhigion, a datblygiad gwledig. Fodd bynnag, mae'r canlynol yn eithriadau a restrir o dan y pwnc

- (1) hela gyda chŵn;
- (2) rheoleiddio triniaethau gwyddonol neu rai arbrofol eraill ar anifeiliaid;
- (3) rheoli mewnfurion ac allfurion, a rheoleiddio symudiad anifeiliaid, planhigion a phethau eraill, heblaw pan fo'r symud, a siarad yn fras, yn digwydd i mewn ac allan o Gymru; neu
- (4) awdurdodi meddyginiaethau a chynhyrchion meddyginiaethol ym maes milfeddygaeth.

2.41 Mae Senedd y Deyrnas Unedig, sef y ddeddfwrfa sofran, yn cadw'r hawl i ddeddfu mewn meysydd y mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd a/neu i ddi-ddymu unrhyw Ddeddfau sy'n cael eu pasio gan y Cynulliad. Dan “Gonfensiwn Sewel”, un o bolisïau llywodraeth y Deyrnas Unedig, ceir dealltwriaeth na fydd Senedd y Deyrnas Unedig fel arfer yn deddfu ar fater datganoledig heb gael caniatâd deddfwrfa ddatganoledig ymlaen llaw.⁶² Mae “Confensiwn Sewel”, a enwyd ar ôl y dyn a'i cynigiodd, yr Arglwydd Sewel, yn ymwneud â'r Alban. Yn yr un modd, mae confensiwn yn bodoli yng Nghymru sy'n pennu na fydd Senedd y Deyrnas Unedig yn deddfu ar bwnc datganoledig heb i'r Cynulliad Cenedlaethol basio cynnig cydsyniad deddfwriaethol.

2.42 Mae Atodlen 7 hefyd yn gosod cyfyngiadau cyffredinol ar bŵer y Cynulliad Cenedlaethol. Ni chaiff y Cynulliad Cenedlaethol, er enghraifft, addasu Deddf Hawliau Dynol 1998 a rhaid i Ddeddfau'r Cynulliad gydymffurfio â deddfau'r Undeb Ewropeaidd a hawliau'r Confensiwn a nodir yn Neddf Hawliau Dynol 1998.⁶³

⁶¹ Mae Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 7 yn rhestru'r penawdau canlynol ar gyfer y pynciau: amaethyddiaeth, coedwigaeth anifeiliaid, planhigion a datblygiad gwledig; henebion ac adeiladau hanesyddol; diwylliant; datblygiad economaidd; addysg a hyfforddiant; yr amgylchedd; gwasanaethau tân a diogelwch tân; bwyd; iechyd a gwasanaethau iechyd; priffyrdd a thrafnidiaeth; tai; llywodraeth leol; Cynulliad Cenedlaethol Cymru; gweinyddiaeth gyhoeddus; lles cymdeithasol; chwaraeon a hamdden; twristiaeth; cynllunio gwlad a thref; dŵr ac amddiffyn rhag llifogydd; y Gymraeg. Rhestrir yr hyn sy'n cael ei gynnwys a'i eithrio o dan bob pennawd a nodir ethriadau cyffredinol yn rhan 2 i atodlen 7.

⁶² Cynigiwyd y confensiwn gan Weinidog y Llywodraeth, yr Arglwydd Sewel, yn ystod y ddadl ar Fil yr Alban ym 1998, *Hansard* (HL), 21 Gorffennaf 1998, cyfrol 592, col 791. Fe'i hymgorfforwyd yn ddiweddarach mewn cytundeb rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r gweinyddiaethau datganoledig mewn Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth a Chytundebau Atodol, Cm 5240 (Rhagfyr 2001).

⁶³ Gweler Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 7, rhan 2 a rhan 3.

PENDERFYNIADAU'R GORUCHAF LYS YNGHYLCH CWMPAS Y PWERAU DATGANOLEDIG

- 2.43 O dan adran 112 o Ddeddf 2006, caiff Twrnai Cyffredinol Cymru a Lloegr neu Gwnsler Cyffredinol Cymru gyfeirio at y Goruchaf Lys y cwestiwn o ba un a yw Deddf neu Fil y Cynulliad, neu unrhyw ddarpariaeth mewn Deddf neu Fil y Cynulliad, o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Penderfynir ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol gan adran 108 o'r Ddeddf ac Atodlen 7 i'r Ddeddf.
- 2.44 Mae Deddfau a Biliau'r Cynulliad yn ddarostyngedig i adolygiad ar sail cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol o dan Ddeddf 2006, ond nid ar seiliau'r gyfraith gyffredin megis rhywbeth sy'n afresymegol neu afresymol.⁶⁴
- 2.45 Mae Daniel Greenberg wedi disgrifio'r weithred o herio cymhwysedd deddfwriaethol fel a ganlyn:

Referring an Assembly Bill to the Supreme Court under s.112 is of course a politically aggressive action, but one can see that it has its place in the scheme of things. In essence, it recognises the distinction between legal effect and potential impact: a Bill might have no formal connection with an area of law that is outside legislative competence, but still have an unavoidable impact on that area.⁶⁵

- 2.46 Cyfeiriwyd tri achos o'r fath ers i Ran 4 o Ddeddf 2006 ddod i rym.

Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) 2012

- 2.47 Cyflwynwyd Bil Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) (Bil 2012) i'r Cynulliad Cenedlaethol yn 2012, a'i nod oedd symleiddio gweithdrefnau ar gyfer gwneud a gorfodi is-ddeddfau llywodraeth leol yng Nghymru. Hon oedd y Ddeddf gyntaf i gael ei phasio gan y Cynulliad Cenedlaethol gan ddefnyddio ei bwerau o dan Ran 4. Ar ôl i'r Bil gael ei basio, ond cyn iddo dderbyn Cydsyniad Brenhinol, fe'i cyfeiriwyd at y Goruchaf Lys gan Dwrnai Cyffredinol Cymru a Lloegr.⁶⁶
- 2.48 Diben cyfeirio'r Bil oedd penderfynu a oedd adrannau 6 a 9 o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol.⁶⁷ Bwriad adran 6 oedd sefydlu nad oedd angen cadarnhad gan Weinidogion Cymru neu'r Ysgrifennydd Gwladol cyn i rai is-

⁶⁴ *AXA General Insurance Ltd v Lord Advocate (Scotland)* [2012] AC 868 ym mhara 52, 147. Penderfynwyd yr achos hwn o dan Ddeddf yr Alban 1998, ond mae egwyddorion tebyg yn gymwys i Gymru.

⁶⁵ D Greenberg, "Legislative competence: challenges" [2015] Westlaw Insight.

⁶⁶ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53; [2013] 1 AC 792.

⁶⁷ Mae'r Arglwydd Neuberger yn cyfeirio at 'sections' yn hytrach na 'clauses' yn unol â Rheolau Sefydlog 26 a 26A y Cynulliad, gweler [2012] UKSC 53, troednodyn 1.

ddeddfau penodedig ddod i rym⁶⁸. Roedd Atodlen 1 yn pennu'r deddfiadau a oedd yn darparu ar gyfer yr is-ddeddfau yr oedd adran 6 yn berthnasol iddynt. Roedd adran 9 yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru ychwanegu deddfiadau at yr atodlen hon.

2.49 Roedd dau brif fater i'r Goruchaf Lys eu hystyried:

- (1) a oedd yr adrannau hyn yn rhan o'r cyfyngiadau ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol fel na all y Cynulliad ddileu neu addasu neu roi pŵer i ddileu neu addasu un o swyddogaethau Gweinidog y Goron a fodolai cyn cychwyn y setliad datganoli o dan ran 4 o Ddeddf 2006; a⁶⁹
- (2) os felly, a oedd y cyfyngiadau hyn yn anghymwys gan eu bod yn gysylltiedig â neu'n ganlyniadol i unrhyw ddarpariaeth arall sydd wedi ei chynnwys yn Neddf y Cynulliad.⁷⁰

2.50 Roedd y Goruchaf Lys o'r farn unfrydol fod adrannau 6 a 9 o Fil 2012 o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Er mai effaith y ddwy adran oedd cymryd pwerau oddi ar yr Ysgrifennydd Gwladol, derbyniodd y Llys bod hynny'n gysylltiedig prif ddibenion neu'n ganlyniadol iddynt.⁷¹

Agwedd gyffredinol at roi Deddf Llywodraeth Cymru 2006 at ei gilydd

2.51 Nododd yr Arglwydd Hope y dull y dylid ei fabwysiadu ar gyfer dehongli Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Yn yr achos *Agricultural Sector (Wales) Bill* yn hwyrach, a drafodir isod, crynhowyd dull yr Arglwydd Hope gan y Goruchaf Lys mewn tair egwyddor:

- (1) rhaid penderfynu a yw darpariaeth y tu hwnt i gymhwysedd y Cynulliad yn unol â rheolau penodol y mae adran 108 o Ddeddf 2006, ac Atodlen 7 iddi, wedi eu sefydlu;
- (2) ni ellir derbyn y disgrifiad o Ddeddf 2006 fel Deddf o arwyddocâd cyfansoddiadol mawr, ar ei ben ei hun, yn ganllaw ar gyfer ei dehongli. Rhaid dehongli'r statud yn yr un modd ag unrhyw statud arall; a
- (3) wrth ddeddfu Deddf Llywodraeth Cymru 2006, roedd yn rhaid i'r Senedd

⁶⁸ Nodir y gofynion cadarnhau is-ddeddfau yn adran 236 o Ddeddf Llywodraeth Leol 1972. Yn benodol, mae is-adran 236(11) yn datgan mai'r Ysgrifennydd Gwladol yw'r awdurdod cadarnhau os nad yw'r deddfiad y gwneir yr is-ddeddfau oddi tano yn pennu pa awdurdod neu berson sy'n gorfod cadarnhau'r is-ddeddfau. Rhagnododd Erthygl 2 o Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 wedi hynny bod yn rhaid i'r Ysgrifennydd Gwladol arfer y swyddogaeth gadarnhau hon o dan adran 236(11) ar yr un pryd â Gweinidogion Cymru.

⁶⁹ Deddf Llywodraeth Cymru, a 108, ac atodlen 7, rhan 2 para 1. Cyfeirir ar bwerau a oedd yn bodoli cyn 5 Mai 2011 fel "pre-commencement functions" yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006, gweler atodlen 7, rhan 2 para 1(3).

⁷⁰ Deddf Llywodraeth Cymru, a 108, ac atodlen 7, rhan 3, para 6(1).

⁷¹ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 yn [48] a [63]. Rhoddodd yr Arglwydd Neuberger a'r Arglwydd Hope ddyfarniadau. Roedd yr Arglwydd Clarke, yr Arglwydd Reed a'r Arglwydd Carnwath yn cytuno â'r ddau ddyfarniad.

ddiffinio meysydd o weithgaredd deddfwriaethol a ganiateir neu a waherddir, o reidrwydd mewn termau eithaf cyffredinol a chryno. Y nod oedd cael setliad cyfansoddiadol. Mae'n briodol ystyried y pwrpas hwnnw os oes angen cymorth o ran yr hyn y mae'r geiriau yn ei olygu.⁷²

Ystyr “yn gysylltiedig ag unrhyw ddarpariaeth arall yn Neddf y Cynulliad, neu'n ganlyniadol i ddarpariaeth o'r fath”

- 2.52 Wrth gadarnhau cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol i basio'r Bil Is-ddeddfau, nododd y Goruchaf Lys y gallai'r penderfyniad a yw darpariaeth benodol yn gysylltiedig â darpariaeth arall, neu'n ganlyniadol i ddarpariaeth arall, i ryw raddau, yn fater o ffeithiau a graddau, ac y dylai fod yn seiliedig ar sylwedd yn hytrach na ffurf.⁷³
- 2.53 Roedd cymhariaeth rhwng Deddf Llywodraeth Cymru 2006 a pharagraff 3(1)(a) o Atodlen 4 i Ddeddf yr Alban 1998 yn ddefnyddiol, ym marn y Goruchaf Lys. Mae'r paragraff hwnnw'n galluogi Senedd yr Alban i “modify the law on reserved matters” os yw'r addasiad yn “incidental to, or consequential on, provision made...which does not relate to reserved matters”. Roedd y Goruchaf Lys wedi ystyried y ddarpariaeth hon, wrth benderfynu a oedd un o Ddeddfau Senedd yr Alban o fewn cymhwysedd Senedd yr Alban yn *Martin v Most*.⁷⁴
- 2.54 Yn yr achos hwnnw, disgrifiodd yr Arglwydd Rodger ddiwygiadau fel bod o fewn cwmpas paragraff 3(1)(a) pe na byddent yn codi mater o egwyddor ar wahân a dywedodd y canlynol am y paragraff
- Intended to cover the kinds of minor modifications which are obviously necessary to give effect to a piece of devolved legislation, but which raise no separate issue of principle.⁷⁵
- 2.55 Roedd dyfarniad yr Arglwydd Hope yn yr un achos yn disgrifio'r ddarpariaeth dan sylw fel un bwysig oherwydd ei bod yn gosod, ac yn rhoi pŵer i Weinidogion yr Alban osod, dedfryd o garchar o fwy na chwe mis am rai troseddau penodol. Ni allai felly fod yn “incidental or consequential on provisions found elsewhere in the enactment”.⁷⁶
- 2.56 Ystyriodd a dilynodd y llys yn yr achos *Is-ddeddfau Llywodraeth Leol* agwedd yr Arglwydd Hope a'r Arglwydd Rodger yn *Martin v Most*. Rhestrodd yr Arglwydd Neuberger resymau pam y byddai cael gwared ar bwerau cadarnhau yr Ysgrifennydd Gwladol trwy adran 6 o'r Bil mewn perthynas â'r deddfiadau yn yr atodlen yn gysylltiedig â'i brif ddiben neu'n ganlyniadol iddo.

⁷² *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 yn [79] i [80]; *Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43, [2014] 1 WLR 2622 yn [6].

⁷³ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 yn [49].

⁷⁴ *Martin v Most* [2010] UKSC 10 [2010] SC (UKSC) 40.

⁷⁵ *Martin v Most* [2010], UKSC 10, [2010] SC (UKSC) 40 yn [128].

⁷⁶ *Martin v Most* [2010], UKSC 10, [2010] SC (UKSC) 40 yn [40].

- (1) ni ellir cyflawni prif ddiben y Bil gael gwared ar y pwerau hynny;
- (2) mae pŵer cadarnhau yr Ysgrifennydd Gwladol yn cael ei ddal ar yr un pryd ag un Gweinidogion Cymru;
- (3) mae'r pŵer cadarnhau yn deillio o ddarpariaeth sydd, mewn gwirionedd yn ddarpariaeth wrth gefn;
- (4) mae'r deddfiadau yn yr atodlen yn ymwneud ag is-ddeddfau y mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn annhebygol iawn o arfer ei bŵer cadarnhau ynglŷn â hwy os o gwbl;
- (5) roedd adran 7 o'r Bil yn ategu'r canlyniad hwn; a
- (6) byddai perygl i'r farn groes olygu na fyddai gan yr eithriad "incidental or consequential" unrhyw effaith wirioneddol.⁷⁷

2.57 Rhoddodd yr Argwlydd Hope fwy o arweiniad ynglŷn â'r dull o ddefnyddio'r eithriad, gan nodi:

If the removal has an end and purpose of its own ... it will be outside competence. If its purpose or effect is merely subsidiary to something else in the Act, and its consequence when it is put into effect can be seen to be minor or unimportant in the context of the Act as a whole ... it can then be regarded to as merely incidental to, or consequential on, the purpose that the Bill seeks to achieve.⁷⁸

2.58 Fodd bynnag, nododd y Llys y gellid dehongli bod adran 9 y tu hwnt i gwmpas cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Roedd yn rhoi pŵer i ychwanegu is-ddeddfau at y rhestr y mae paragraff 6 yn ymdrin â hi, a'r pŵer hwnnw, yn ôl yr Arglwydd Hope, yn benagored.⁷⁹

Dehongli darpariaethau Deddf y Cynulliad fel eu bod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol

2.59 Roedd y Llys o'r farn y gellid dod i ddehongliad culach o adran 9 trwy alw i rym adran 154(2) o Ddeddf 2006 – sy'n ei gwneud yn ofynnol i ddarllen darpariaeth mewn ffordd mor gul ag sy'n angenrheidiol er mwyn iddi fod o fewn cymhwysedd

⁷⁷ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 *Martin v Most* [2010], UKSC 10, [2010] SC (UKSC) 40 yn [53].

⁷⁸ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 yn [83].

⁷⁹ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 yn [61] i [62], ac fel y nododd yr Arglwydd Hope ym mharagraff [82]. Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 7 rhan 3 paragraff 6(1)(b).

deddfwriaethol.⁸⁰

- 2.60 Wrth benderfynu a ellid dibynnu ar adran 154(2) i gulhau dehongliad darpariaeth, dywedodd yr Arglwydd Neuberger:

It would not be permissible to invoke [section 154(2) of the 2006 act] if it was inconsistent with the plain words of section 9.⁸¹

- 2.61 Roedd yr Arglwydd Neuberger o'r farn bod modd galw adran 154(2) o Ddeddf 2006 i rym er mwyn darllen adran 9 o Fil 2012 mewn ffordd ddigon cul i'w chadw o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Dywedodd:

Such an interpretation is consistent with the thrust of the Bill as a whole, and does not conflict with any other provision in the Bill.⁸²

- 2.62 Cytunodd yr Arglwydd Hope. Yn ei farn ef, gan fod cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol yn gyfyngedig i ddileu, neu ddirprwyo'r pŵer i ddileu, swyddogaethau Gweinidog y Goron pan fyddai gwneud hynny'n bodloni paragraff 6(1)(b) o Ran 3 o atodlen 7 i Ddeddf 2006, ni allai'r Cynulliad Cenedlaethol roi pwerau ehangach na hynny i Weinidogion Cymru. Felly, dehonglwyd nad oedd adran 9 ond yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru ychwanegu neu ddileu un o swyddogaethau'r Gweinidog Gwladol pan oedd hynny'n gysylltiedig â darpariaeth arall yn y Bil neu'n ganlyniadol i ddarpariaeth arall yn y Bil. Penderfynwyd bod adran 9 o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.⁸³

- 2.63 Roedd yr Arglwydd Neuberger o'r farn y gellid dehongli, fel arall, bod adran 9 o fewn cwmpas deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol heb droi at adran 154(2). Yn hytrach, galwodd i rym egwyddor y gyfraith gyffredin "*nemo dat quod non habet*" (ni all neb roi'r hyn nad oes ganddo). Oherwydd na allai'r Cynulliad Cenedlaethol ond rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ddileu un o swyddogaethau Gweinidog y Goron pan fyddai'n gysylltiedig â darpariaeth arall neu'n ganlyniadol i ddarpariaeth arall, "the wide words of section 9 must be read as being

⁸⁰ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 fel y nododd yr Arglwydd Neuberger yn [64] a'r Arglwydd Hope yn [84]. Mae a 154(2) yn nodi: the provision is to be read as narrowly as is required for it to be within competence or within the powers, if such a reading is possible, and is to have effect accordingly. Am fwy o drafodaeth, gweler y Gwir Anrhydeddus Arglwyddes Ustus Arden DBE, "What is the safeguard for Welsh devolution?" [2014] 2 *Public Law* 189.

⁸¹ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 yn [64].

⁸² *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 yn [64].

⁸³ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 yn [84].

circumscribed in their scope so as to render the section valid”.⁸⁴

BIL SECTOR AMAETHYDDOL (CYMRU)⁸⁵

- 2.64 Roedd Bil Sector Amaethyddol (Cymru) 2013 yn Fil brys a gyflwynwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol ym mis Gorffennaf 2013 ac a basiwyd o fewn naw diwrnod i ddiddymu Bwrdd Cyflogau Amaethyddol Cymru o dan Ddeddf Diwygio Rheoleiddio 2013, trwy ddeddfwriaeth a basiwyd gan Senedd y Deyrnas Unedig.⁸⁶ Roedd y Bil Sector Amaethyddol (Cymru) yn darparu ar gyfer gosod telerau ac amodau cyflogaeth safonol ar gyfer gweithwyr amaethyddol trwy sefydlu Panel Cyngori ar Amaethyddiaeth Cymru. Roedd y Cynulliad Cenedlaethol o'r farn fod y Bil o fewn ei gymhwysedd gan ei fod yn ymwneud ag amaethyddiaeth.⁸⁷ Roedd y Twrnai Cyffredinol yn honni bod y Bil, mewn gwirionedd, yn ymwneud â chysylltiadau cyflogaeth a diwydiant ac nid amaethyddiaeth, ac nad oedd o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol oherwydd hynny.⁸⁸

Penderfynu a yw'r Bil yn ymwneud â phwnc datganoledig

- 2.65 Mae Adran 108(4) o Ddeddf 2006 yn ei gwneud yn ofynnol i Ddeddf y Cynulliad ymwneud â phwnc datganoledig, ac ni chaiff ddod o fewn cwmpas unrhyw un o'r eithriadau a restrir yn Rhan 1 o Atodlen 7 pa bynnag bennawd y maent wedi eu rhestru oddi tanynt.⁸⁹
- 2.66 Yn yr achos *Agricultural Sector (Wales) Bill*, roedd yn rhaid i'r Goruchaf Lys benderfynu yn gyntaf sut y dylid diffinio'r pwnc "amaethyddiaeth". Roedd y llys o'r farn y dylid pennu ystyr y pynciau datganoledig yng nghyd-destun Deddf 2006, yn benodol yng nghyd-destun y pynciau eraill a restrir yn atodlen 7. Mae hyn oherwydd:

Each is intended to designate a subject-matter which is the object of

⁸⁴ *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 fel y nododd yr Arglwydd Neuberger yn [63], "This is because of the simple legal principle...embodied in the Latin maxim *nemo dat quod non habet*". Ni wnaeth yr Arglwydd Hope alw i rym yr egwyddor hon o'r gyfraith gyffredin i ddehongli adran 9. *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012: Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, [2013] 1 AC 792 fel y nododd yr Arglwydd Neuberger yn [63]; Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 7, rhan 3, paragraff 6(1)(b) a (2).

⁸⁵ *Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43, paragraff [63].

⁸⁶ Cyflwynwyd y Bil fel "Bil brys" o dan Reol Sefydlog 26.95- 26.104, Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Diddymwyd Bwrdd Cyflogau Amaethyddol Cymru o dan Ddeddf Menter a Diwygio Rheoleiddio 2013, er i Gynulliad Cymru wrthod cynnig cydsyniad deddfwriaethol i roi'r pŵer i Senedd y DU ystyried y Bil mewn cysylltiad â Bwrdd Cyflogau Amaethyddol Cymru. Gweler Cyfarfod Llawn Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cyfarfod Llawn, *Cofnod y Trafodion* [16:20], 2 Gorffennaf 2013.

⁸⁷ Gan ddibynnu ar adran 108 o Ddeddf 2006 ac Atodlen 7 i'r Ddeddf honno: "Amaethyddiaeth. Garddwriaeth. Coedwigaeth. Pysgodfeydd a physgota. Iechyd anifeiliaid a lles. Iechyd planhigion. Amrywogaethau planhigion a hadau. Datblygiad gwledig".

⁸⁸ *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43 [2014] 1 WLR 2622 yn [4].

⁸⁹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 108(4).

legislative activity. In this context, it is clear to us that agriculture cannot be intended to refer solely to the cultivation of the soil or the rearing of livestock, but should be understood in a broader sense as designating the industry or economic activity of agriculture in all its aspects...⁹⁰

- 2.67 Yna roedd yn rhaid i'r Goruchaf Lys benderfynu a oedd y Bil yn ymwneud ag un neu fwy o'r pynciau datganoledig, neu o fewn cwmpas un o'r eithriadau. Er mwyn i Ddeddf fod yn ymwneud â phwnc datganoledig, roedd y llys o'r farn y byddai angen cael mwy na chysylltiad llac neu ganlyniadol â'r pwnc hwnnw.⁹¹ Wrth benderfynu a yw Bil yn ymwneud â phwnc datganoledig, mae adran 108(7) yn pennu ei bod yn ofynnol ystyried:

To the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.⁹²

- 2.68 Roedd y Llys o'r farn felly bod angen edrych ar y cyd-destun yn gyffredinol, gan gynnwys unrhyw adroddiadau perthnasol gan y Cynulliad Cenedlaethol neu'r adroddiad a arweiniodd at y Bil, yn ogystal â'r hyn y gellid ei ganfod trwy ystyriaeth wrthrychol o effeithiau ei delerau.⁹³ Ar ôl ystyried darpariaethau'r Bil, a'r ddogfen ymgynghori a arweiniodd at y Bil, penderfynodd y Goruchaf Lys mai diben y Bil oedd rheoleiddio cyflogau amaethyddol, er mwyn cefnogi a diogelu'r diwydiant amaethyddol yng Nghymru. Roedd hyn yn ymwneud ag amaeth ac nid oedd yn dod o fewn cwmpas unrhyw un o'r eithriadau a restrir yn yr Atodlen.⁹⁴

- 2.69 Yna, ystyriodd y Llys a ellid ystyried bod y Bil hefyd yn ymwneud â phynciau eraill, yn ogystal ag "amaethyddiaeth", nad oeddynt o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, er nad ydynt wedi eu nodi yn eithriadau penodol yn Neddf 2006. Yn benodol, ystyriodd y llys a oedd hi'n berthnasol bod y Bil yn ymwneud â chyflogaeth a chysylltiadau diwydiannol, nad oeddynt wedi eu rhestru yn bynciau datganoledig nac yn eithriadau yn Neddf 2006.⁹⁵ Daeth y llys i'r casgliad unfrydol bod:

⁹⁰ *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43, [2014] 1 WLR 2622 yn [49].

⁹¹ *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43, [2014] 1 WLR 2622 at [50]; *Martin v Most* [2010] UKSC 10; [2010] SC (UKSC) 40 at [49]; *Imperial Tobacco Ltd v Lord Advocate* [2012] UKSC 61, [2013] SLT 2 yn [16].

⁹² Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 108(7).

⁹³ *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43, [2014] 1 WLR 2622 yn [50]. *Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43, [2014] 1 WLR 2622 yn [50].

⁹⁴ *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43 [2014] 1 WLR 2622 at [50] i [54] yn unol â gofynion adran 108(4) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

⁹⁵ *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43, [2014] 1 WLR 2622 yn [55] i [68].

Provided that the Bill fairly and realistically satisfies the test set out in section 108(4) and (7) and is not within an exception, it does not matter whether in principle it might also be capable of being classified as relating to a subject which has not been devolved. The legislation does not require that a provision should only be capable of being characterised as relating to a devolved subject.⁹⁶

2.70 Byddai penderfynu fel arall yn:

Give rise to an uncertain scheme that was neither stable nor workable. In contrast, the application of the clear test in section 108 provides for a scheme that is coherent, stable and workable.⁹⁷

2.71 O ganlyniad, roedd y Bil yn dod o dan gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol.

Y BIL ADENNILL COSTAU MEDDYGOL AR GYFER CLEFYDAU ASBESTOS (CYMRU)

2.72 Roedd y Bil Adennill Costau Meddygol ar gyfer Clefydau Asbestos (Cymru) yn darparu ar gyfer adennill oddi wrth gyflogwyr y costau a ysgwyddwyd gan GIG Cymru wrth ddarparu triniaeth i weithwyr a oedd wedi bod yn agored i asbestos, mewn achosion lle yr oedd dyfarniad wedi ei roi neu gytundeb iawndal wedi ei wneud rhwng y cyflogwr a'r gweithiwr. Y ddwy ddarpariaeth yn y Bil yr oedd anghydfod yn eu cylch oedd adrannau 2 a 14.

2.73 O dan adran 2, roedd y rhai y gwnaed taliadau iawndal i ddiodefwyr clefydau sy'n ymwneud ag asbestos "ganddo neu ar ei ran" (cyflogwyr yn gyffredinol, y cyfeirir atynt yn y Bil fel "digolledwyr") hefyd yn atebol i Weinidogion Cymru am gost gwasanaethau'r GIG a ddarparwyd i ddiodefwyr y clefyd.

2.74 Ehangodd adran 14 gwmpas polisiau yswiriant atebolrwydd cyflogaeth y digolledwyr i gynnwys y symiau y byddai angen i'r digolledwyr eu talu o dan adran 2. Roedd yr atebolrwydd hwn ar yswirwyr yn newydd a chafodd ei gymhwyso'n ôl-weithredol. Roedd ymgymerwyr yn y diwydiant yswiriant wedi mynegi pryderon ynglŷn â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol i basio'r Bil o dan Ddeddf 2006.

2.75 Er mwyn datrys y mater, cyfeiriodd Cwnsler Cyffredinol Cymru'r cwestiwn at y Goruchaf Lys a oedd y Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.⁹⁸

2.76 Gofynnodd y Goruchaf Lys y cwestiwn a oedd y Bil yn ymwneud â threfniadaeth a chyllido'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol, sy'n bwnc datganoledig o dan y

⁹⁶ *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43, [2014] 1 WLR 2622 yn [67]. Rhoddwyd y dyfarniad gan yr Arglwydd Reed a'r Arglwydd Thomas, ac roedd yr Arglwydd Neuberger, yr Arglwyddes Hale a'r Arglwydd Kerr yn cytuno â'r dyfarniad hwnnw.

⁹⁷ *Re Agricultural Sector (Wales) Bill: Attorney General for England and Wales v Counsel General for Wales (Attorney General for Northern Ireland intervening)* [2014] UKSC 43, [2014] 1 WLR 2622 yn [68].

⁹⁸ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481.

pennawd iechyd a gwasanaethau iechyd.⁹⁹ Ystyriodd y llys hefyd a oedd y Bil yn mynd yn groes i erthygl 1 o brotocol 1 i Gonfensiwn Ewrop ar Hawliau Dynol, sy'n darparu ar gyfer mwynhau eiddo'n heddychlon. O dan delerau Deddf 2006, mae Bil nad yw'n cydymffurfio â hawliau'r Confensiwn y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad.¹⁰⁰

- 2.77 Penderfynodd y llys yn unfrydol fod y Bil y tu allan i gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Rhoddwyd y dyfarniad ar ran y mwyafrif gan yr Arglwydd Mance, ac roedd yr Arglwydd Neuberger a'r Arglwydd Hodge yn cytuno ag ef. Roedd yr Arglwydd Thomas yn anghytuno'n rhannol ynglŷn â sut y dylid dod i'r casgliad hwn, ac roedd y Farwnes Hale yn cytuno ag ef.

A yw'r Bil yn ymwneud â phwnc datganoledig?

- 2.78 Roedd yn rhaid i'r llys benderfynu'n gyntaf a oedd adran 2, a oedd yn gosod atebolrwydd am gostau'r GIG ar ddigolledwyr, o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Roedd adran 15 o'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru roi ystyriaeth i ba mor ddymunol fyddai gwario symiau cyfatebol i'r taliadau a godir o dan adran 2 ar drin clefydau cysylltiedig ag asbestos, ymchwil i glefydau o'r fath neu wasanaethau cysylltiedig. Y cwestiwn cyntaf i'r llys oedd pa un a oedd yr adrannau hyn yn ymwneud â threfnu a chyllido'r gwasanaethau iechyd gwladol, yn unol ag adrannau 108(4) a (5) a pharagraff 9 o atodlen 7 i Ddeddf 2006.

- 2.79 Daeth yr Arglwydd Mance i'r casgliad a ganlyn;

Any raising of charges permissible under para 9 [of the 2006 Act] would have, in my opinion, to be more directly connected with the service provided and its funding. The mere purpose and effect of raising money which can or will be used to cover part of the costs of the Welsh NHS could not constitute a sufficiently close connection.¹⁰¹

- 2.80 Roedd yr Arglwydd Mance o'r farn nad oedd gan y taliadau o dan adran 2 o'r Bil ond cysylltiad anuniongyrchol, llac neu ganlyniadol ar y gorau â threfniadaeth a chyllido'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol.¹⁰² Roedd yr Arglwydd Mance hefyd o'r farn nad oedd cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol i drefnu a chyllido'r Gwasanaethau Iechyd Gwladol, hyd yn oed os oedd adran 15 yn rhoi dyletswydd ar Weinidogion Cymru i wario symiau sy'n cyfateb i'r taliadau a godir o dan adran 2 ar glefydau cysylltiedig ag asbestos, ymchwil ar glefydau o'r fath neu wasanaethau cysylltiedig, yn:

Permit the Welsh Ministers to raise money in any way they choose even if the only purpose for which the moneys raised can be used is

⁹⁹ Gweler Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 108, atodlen 7 para 9.

¹⁰⁰ Gweler Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 108(6).

¹⁰¹ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [27].

¹⁰² *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [27].

on the Welsh NHS.¹⁰³

- 2.81 Mae'r farn hon am drefnu a chyllido'n gulach o dipyn na'r farn am y pwnc datganoledig "amaethyddiaeth". Rhoddodd y Goruchaf Lys ystyr eang i hwnnw yn achos y Bil Sector Amaethyddol (Cymru). Ystyriodd yr Arglwydd Mance hefyd na ellid bod wedi dyfeisio'r geiriau yn Atodlen 7 paragraff 9 er mwyn caniatáu ar gyfer ailysgrifennu cyfraith gamwedd a thorri dyletswydd statudol.¹⁰⁴
- 2.82 Anghytunodd yr Arglwydd Thomas â'r pwynt hwn, ac roedd o'r farn bod adran 2 o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Roedd o'r farn bod "organisation of funding of the National Health Service" yn cwmpasu pŵer cyffredinol i godi arian ar gyfer GIG Cymru trwy godi taliad ar gleifion. Gallai cleifion sydd wedi dioddef drwg effeithiau gwenwyn asbestos adennill y taliadau hynny oddi wrth gyflogwr atebol, a allai, yn ei dro, hawlio ar ei yswiriant ei hun. Ym marn yr Arglwydd Thomas felly, roedd y ffordd yn glir i'r Cynulliad Cenedlaethol godi taliad yn uniongyrchol ar y cyflogwr.¹⁰⁵
- 2.83 Roedd yr Arglwydd Mance o'r farn nad oedd adran 14 o'r Bil, a oedd yn ymestyn cwmpas yswiriant atebolrwydd digolledwyr, o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, hyd yn oed os oedd adran 2. Ei farn ef oedd nad oedd adran 14 o'r Bil yn bodloni gofynion adran 108(5) o Ddeddf 2006, a oedd yn galluogi un o ddarpariaethau Deddf y Cynulliad i fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol pe byddai:
- (1) yn darparu ar gyfer gorfodi darpariaeth arall (sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad),¹⁰⁶
 - (2) yn briodol ar gyfer gwneud darpariaeth o'r fath yn effeithiol, neu
 - (3) fel arall yn gysylltiedig â, neu'n ganlyniadol i, ddarpariaeth o'r fath.¹⁰⁷
- 2.84 Roedd yr Arglwydd Mance o'r farn nad oedd adran 14 yn darparu ar gyfer gorfodi adran 2, ac nad oedd yn briodol ar gyfer ei wneud yn effeithiol. Roedd yr Arglwydd Mance o'r farn bod y cynllun o dan adran 14, a oedd yn ei gwneud yn haws i ddigolledwyr droi at yswirwyr trydydd parti am ddigollediad ariannol, ar wahân i'r ddarpariaeth a oedd yn galluogi Gweinidogion Cymru i droi at y digolledwyr am ddigollediad ariannol.¹⁰⁸
- 2.85 Yn yr un modd, roedd yr Arglwydd Mance o'r farn nad oedd adran 14 fel arall yn gysylltiedig â, nac yn ganlyniadol i, adran 2. Yn dilyn y canllawiau a bennwyd yn

¹⁰³ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [28].

¹⁰⁴ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [27].

¹⁰⁵ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [83] i [95].

¹⁰⁶ At ddibenion adran 108(5), rhaid i'r ddarpariaeth ddarparu ar gyfer gorfodi darpariaeth yn adran 108(4) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

¹⁰⁷ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 108(5).

¹⁰⁸ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [29].

Martin v Most [2010] a'r achos *Local Government Byelaws Bill*, nid rhywbeth atodol i adran 2 yn unig oedd adran 14, na rhywbeth "minor or unimportant in the context of the Act as a whole" ond roedd ganddi ei diben a'i phwrpas ei hun. Roedd yr Arglwydd Mance o'r farn nad oedd y rhesymeg dros orfodi'r cynllun ar gyfer adennill costau'r GIG gan ddigolledwyr o dan adran 2 yn ymestyn i yswirwyr o dan adran 14. Nododd yr Arglwydd Mance bod adran 14 hefyd yn codi materion o egwyddor, pwysig ac ar wahân:

Legislation imposing on insurers new contractual liabilities under old insurance policies years after they were made engages obvious and important general principles.¹⁰⁹

- 2.86 Roedd yr Arglwydd Thomas o'r farn hefyd bod adran 14 y tu hwnt i gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Er bod yr Arglwydd Thomas o'r farn mai bwriad adran 14 oedd gorfodi darpariaeth adran 2 yn unig ac nad oedd unrhyw bwrpas na diben arall iddi, roedd y termau a ddefnyddiwyd wrth ei drafftio yn golygu ei bod yn anghaniataol yn mynd yn llawer pellach.¹¹⁰ Ym marn yr Arglwydd Thomas, byddai adran 14 wedi cael yr effaith o ymestyn atebolrwydd yswiriwr i'r digolledwr y tu hwnt i atebolrwydd y digolledwr i'r dioddefwr am daliadau y GIG. Roedd yr Arglwydd Thomas felly yn cytuno â'r Arglwydd Mance nad oedd adran 14 o'r Bil yn bodloni adran 108(5) o Ddeddf 2006.¹¹¹

A oedd y Bil yn gydnaws â hawliau'r Confensiwn?

- 2.87 Er bod y Goruchaf Lys wedi penderfynu bod y Bil y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol gan nad oedd yn ymwneud ag unrhyw un o'r pynciau datganoledig, roedd y llys hefyd o'r farn bod y Bil yn anghydnaws ag erthygl 1 o brotocol 1 i'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol. Mae Erthygl 1 i'r protocol yn nodi:

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.¹¹²

- 2.88 Mae Adran 108(6)(c) o Ddeddf 2006 yn pennu y bydd darpariaeth mewn Deddf Cynulliad y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad os yw'n anghydnaws â hawl yn y Confensiwn. Daeth y llys i'r casgliad unfrydol fod yr erthygl yn weithredol o ran cyflogwyr (o dan adran 2) ac yswirwyr (o dan adran

¹⁰⁹ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [30].

¹¹⁰ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [132] a [133].

¹¹¹ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [133].

¹¹² Deddf Hawliau Dynol 1998, atodlen 1, rhan 2, protocol 1 erthygl 1.

14), oherwydd:

Both are affected and potentially deprived of their possessions, in that the Bill alters their otherwise existing legal liabilities and imposes on them potentially increased financial burdens arising from events long-past and policies made long ago.¹¹³

2.89 Roedd yr Arglwydd Mance o'r farn bod hawl y cyflogwyr a'r yswirwyr i barch tuag at eu heiddo wedi ei thorri, gan na ddangoswyd unrhyw gyfiawnhad arbennig i'r newidiadau ôl-weithredol a wnaed gan y Bil a fyddai'n chwalu eu disgwyliadau cyfreithlon.¹¹⁴

2.90 Fodd bynnag, roedd yr Arglwydd Thomas yn anghytuno bod hawliau cyflogwyr i eiddo wedi eu torri. Roedd o'r farn bod ymyriad y Bil â hawliau cyflogwyr o dan y Confensiwn yn gymesur â'i ddiben economaidd a chymdeithasol, sef ariannu gwasanaethau GIG Cymru ar gyfer dioddefwyr clefydau asbestos. Fodd bynnag, cytunodd yr Arglwydd Thomas fod hawliau'r yswirwyr i eiddo wedi ei dorri, ond ar sail gulach. Roedd yr Arglwydd Thomas o'r farn y byddai cydbwysedd teg wedi ei sicrhau o dan erthygl 1 o brotocol 1, pe byddai adran 14 wedi ei gyfyngu i ddarparu indemniad ar gyfer atebolrwydd y cyflogwyr i Weinidogion Cymru am daliadau'r GIG yn unig. Roedd yr Arglwydd Thomas o'r farn nad oedd gan yswirwyr na chyflogwyr fuddiannau cyfreithlon

which protects them against the withdrawal of the state benefit conferred in the provision of free medical treatment and care for diseases caused by negligence or breach of statutory duty, irrespective of whether that negligence or breach of statutory duty occurred in the past, particularly in circumstances where the consequences of such wrongdoing take many years to become manifest.¹¹⁵

2.91 Mae dadansoddiad yr Arglwydd Mance a'r Arglwydd Thomas i weld i ba raddau yr oedd y Bil yn gydnaws ag erthygl 1 i brotocol 1 yn dangos faint o waith craffu y mae'r llys yn fodlon ei wneud ar bolisi sylfaenol Bil.

Parch barnwrol tuag at ddeddfwrfeydd datganoledig

2.92 Mae dyfarniadau'r mwyafrif a'r lleiafrif yn yr achos *Asbestos Diseases (Wales) Bill* hefyd yn dangos safbwyntiau gwrthgyferbyniol ynglŷn â faint o barch y dylid ei ddangos i'r deddfwrfeydd datganoledig, o'i gymharu â Senedd y Deyrnas Unedig. Fel y mae'r Academydd Adam Tomkins yn nodi:

Whereas, for Lord Thomas, the Court should give the same "great weight" to the judgment of the Welsh Assembly as it would to that of the United Kingdom Parliament, for Lord Mance, the Court should give "weight" to the Assembly's judgment whilst remembering that "it

¹¹³ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [41].

¹¹⁴ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [61] i [66].

¹¹⁵ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [140].

is the court's function, under GoWA, to evaluate the relevant considerations and to form its own judgment".¹¹⁶

- 2.93 Roedd yr Arglwydd Mance o'r farn y gellid gweld gwahaniaeth perthnasol rhwng achosion yn ymwneud â deddfwriaeth sylfaenol gan Senedd y Deyrnas Unedig a phenderfyniadau deddfwriaethol a gweithredol eraill, yn sgil y ffaith nad yw erthygl 9 o'r Bil Hawliau yn gymwys i'r Cynulliad Cenedlaethol.¹¹⁷ Mae'r erthygl hon yn nodi "the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament". Roedd yr Arglwydd Thomas yn anghytuno'n gryf:

Although the Welsh Assembly is a body...to which article 9 does not apply, I would find it difficult to make any logical distinction in the context of the United Kingdom's devolved constitutional structure between these legislatures and the United Kingdom Parliament in according weight to the evaluation of the different choices and interests in respect of matters which are within the primary competence of the legislatures.¹¹⁸

COMISIWN SILK

- 2.94 Yn 2011, sefydlwyd Comisiwn annibynnol a gadeiriwyd gan Mr Paul Silk (Syr erbyn hyn), cler c i Gynulliad Cenedlaethol Cymru rhwng 2001 a 2007, er mwyn adolygu'r trefniadau ariannol a chyfansoddiadol ar gyfer Cymru.¹¹⁹ Cynhaliodd "Comisiwn Silk" ei waith mewn dwy ran, gan edrych yn gyntaf ar bwerau cyllidol y Cynulliad Cenedlaethol ac wedyn ar y setliad cyfansoddiadol yn fwy cyffredinol.

Silk I a Deddf Cymru 2014

- 2.95 Cyhoeddwyd adroddiad cyntaf Comisiwn Silk ym mis Tachwedd 2012.¹²⁰ Gwnaeth 33 o argymhellion, ac roedd 31 ohonynt yn rhai i Lywodraeth y Deyrnas Unedig eu hystyried. Derbyniodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig 30 o'r 31 o argymhellion yn llawn neu'n rhannol, ac mae sawl un ohonynt wedi ei ddeddfu ers hynny yn Deddf Cymru 2014.
- 2.96 Derbyniodd Deddf Cymru 2014 (Deddf 2014) Gydsyniad Brenhinol ar 17 Rhagfyr 2014. Mae'r rhan fwyaf o'i darpariaethau yn ymwneud â chyllid a datganoli pwerau trethiant i'r Cynulliad Cenedlaethol.¹²¹ Rhoddir pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol osod cyfraddau treth incwm ar gyfer trethdalwyr Cymru, yn amodol ar ganlyniad refferendwm a fydd yn cael ei gynnal yng Nghymru i benderfynu pa

¹¹⁶ A Tomkins, "Confusion and Retreat: The Supreme Court on Devolution" ar flog UK Constitutional Law (19 Chwefror 2015) para 67. Ar gael yn <http://ukconstitutionallaw.org/> (cyrchwyd ddiwethaf 6 Mehefin 2015).

¹¹⁷ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [55] i [56].

¹¹⁸ *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: Reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3, [2015] 2 WLR 481 yn [118] i [119].

¹¹⁹ Y Comisiwn ar Ddatganoli: Cylch gorchwyl (Tachwedd 2011).

¹²⁰ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Ariannol i Gryfhau Cymru* (Tachwedd 2012).

¹²¹ Deddf Cymru 2014, a 6 i 23.

un a ddylai'r darpariaethau ym maes treth incwm ddod i rym.¹²² Mae'r Ddeddf hefyd yn darparu i'r Cynulliad Cenedlaethol arfer pwerau yn ymwneud â threth trafodiadau tir a threth dirlenwi.¹²³

- 2.97 Nid yw'r Ddeddf wedi ei chyfyngu i faterion cyllidol. Mae adran 4 yn newid enw "Llywodraeth Cynulliad Cymru" yn swyddogol i "Llywodraeth Cymru" neu "Welsh Government". Darperir ar gyfer amseriad etholiadau'r Cynulliad (gan eu newid o bob pedair blynedd i bob pum mlynedd), gwneud i ffwrdd â'r gwaharddiad a gyflwynwyd yn 2006 i rwystro ymgeiswyr rhag sefyll mewn etholiadau etholaethol ac ar restr ranbarthol, ac â'r rheolau sy'n datgymhwyso rhywun o fod yn Aelod o'r Cynulliad Cenedlaethol yn rhinwedd y ffaith ei fod yn Aelod o Senedd y Deyrnas Unedig.¹²⁴
- 2.98 Mae adran 25 o Ddeddf Cymru 2014 yn diwygio Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, er mwyn galluogi Llywodraeth Cymru i ofyn i Gomisiwn y Gyfraith gynnal prosiectau diwygio'r gyfraith a llofnodi protocol â'r Comisiwn. Ar adeg ysgrifennu'r ddogfen hon, mae protocol rhwng Comisiwn y Gyfraith a Llywodraeth Cymru wrthi'n cael ei baratoi.

Silk II a Phwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru

Silk II

- 2.99 Cyhoeddwyd ail adroddiad Comisiwn Silk ym mis Mawrth 2014.¹²⁵ Gwnaeth 61 o argymhellion er mwyn symud i gyfeiriad "setliad datganoli clir sydd ar sylfaen dda" ar gyfer Cymru.¹²⁶ Roedd ei brif argymhellion yn cynnwys symud at fodel cadw pwerau a mwy o ddatganoli mewn amrywiol feysydd.¹²⁷ Ymatebodd Llywodraeth Cymru i ail adroddiad Silk ar 1 Gorffennaf 2014 yn nodi ei bod yn cefnogi cyfeiriad yr adroddiad.¹²⁸

Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru

- 2.100 Ymatebodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig i Silk II ym mis Chwefror 2015. Roedd yr adroddiad, *Pwerau at bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru*, yn rhoi sylw i argymhellion Silk II, yn ogystal ag ystyried y goblygiadau posibl i Gymru yn sgil y pwerau newydd ar gyfer Senedd yr Alban a awgrymwyd gan Gomisiwn Smith¹²⁹

¹²² Deddf Cymru 2014, a 8 i 11 a Deddf Cymru 2014 a 12.

¹²³ Deddf Cymru 2014, a 15, 16, 17 a 18.

¹²⁴ Deddf Cymru 2014, a 1 i 4.

¹²⁵ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru* (Mawrth 2014).

¹²⁶ Paul Silk, "Creating a clear and stable devolution settlement for Wales" ar Click on Wales (Mawrth 2014) Ar gael yma: <http://www.clickonwales.org/2014/03/creating-a-clear-and-stable-devolution-settlement-for-wales/> (cyrchwyd ddiwethaf 6 Mehefin 2015).

¹²⁷ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, (Mawrth 2014).

¹²⁸ Llywodraeth Cymru, *Datganoli, Democratiaeth a Chyflawni: Pwerau i wireddu ein dyheadau ar gyfer Cymru* (Gorffennaf 2014).

¹²⁹ (2015) Cm 9020, Comisiwn Smith, Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament (Tachwedd 2014).

- 2.101 Cyhoeddwyd yr adroddiad yn dilyn proses drawsbleidiol a gynhaliwyd gan Ysgrifennydd Gwladol Cymru, er mwyn sicrhau consensws gwleidyddol ar fwy o ddatganoli i Gymru. Derbyniodd pob plaid y rhan fwyaf o argymhellion Silk II. Ni chafwyd consensws trawsbleidiol ar gyfer pedwar ar ddeg o'r argymhellion, ac ni fydd yr argymhellion hyn yn cael eu datblygu ymhellach. Roedd llawer ohonynt yn ymwneud â phlisma a chyfiawnder troseddol.¹³⁰
- 2.102 Yn nodedig, cytunodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig â'r consensws trawsbleidiol y dylai setliad datganoli Cymru symud at fodel cadw pwerau. Atodir wrth yr adroddiad restr enghreifftiol dros dro o'r meysydd lle y byddai pwerau'n cael eu cadw gan Senedd y Deyrnas Unedig.¹³¹ Mynegodd y Llywodraeth ei bwriad i wneud mwy o waith ar y rhestr, yn ogystal â chymryd rhan mewn proses ymgynghori gyda'r bwriad o gyflwyno Bil yn gynnar yn ystod y Senedd nesaf i roi cymhwysedd i'r Cynulliad Cenedlaethol yn unol â'r model cadw pwerau.¹³²
- 2.103 Cytunodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig hefyd y dylai'r Cynulliad Cenedlaethol fod yn rhydd i benderfynu sut y mae'n gweithredu, sy'n cynnwys dileu cyfyngiadau ar gyfansoddiad Pwyllgorau'r Cynulliad a chaniatáu i'r Cynulliad Cenedlaethol newid ei enw os yw'n dymuno hynny.¹³³ Yn ogystal, cydnabu'r Llywodraeth fod achos cryf o blaid datganoli cymhwysedd deddfwriaethol a gweithredol llawn o ran cynnal etholiadau'r Cynulliad, gan gynnwys y gallu i ostwng yr oedran pleidleisio i un ar bymtheg – pŵer sydd gan y Cynulliad Cenedlaethol eisoes o ran y refferendwm ar ddatganoli pwerau trethiant incwm.¹³⁴
- 2.104 Ni chafwyd consensws trawsbleidiol ar ddatganoli'r system gyfiawnder, gan gynnwys cyfiawnder ieuencid. Barn Llywodraeth y Deyrnas Unedig ynglŷn ag argymhelliad Silk II y dylai fod gan o leiaf un o farnwyr Goruchaf Lys y Deyrnas Unedig wybodaeth a dealltwriaeth arbennig ynghylch gofynion penodol Cymru oedd mai mater i'r farnwriaeth oedd hyn.
- 2.105 Addawodd yr adroddiad hefyd "ystyried a dadansoddi'n fwy manwl argymhellion Comisiwn Smith" ac ystyried pa un a oes achos cryf dros eu gweithredu yng Nghymru.¹³⁵ Sefydlwyd Comisiwn Smith yn dilyn refferendwm yr Alban ar 18 Medi 2014; roedd yr adroddiad yn argymhell y trosglwyddiad pwerau mwyaf i Senedd yr Alban ers ei sefydlu.¹³⁶

¹³⁰ Pwerau at Bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru (2015) Cm 9020 tud 38 i 40.

¹³¹ Pwerau at Bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru (2015) Cm 9020 Atodiad B.

¹³² Pwerau at Bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru (2015) Cm 9020 tud 15 i 16.

¹³³ Pwerau at Bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru (2015) Cm 9020 tud 18 i 19.

¹³⁴ Pwerau at Bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru (2015) Cm 9020. Deddf Cymru 2014, a 13, y cyfeiriwyd ato uchod.

¹³⁵ Pwerau at Bwrpas: Tuag at setliad datganoliad sy'n para i Gymru (2015) Cm 9020 pennod 3.

¹³⁶ Comisiwn Smith, Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament (Tachwedd 2014).

PENNOD 3

Y BROSES DDEDDFWRIAETHOL BRESENNOL A LLYWODRAETH CYMRU

CYFLWYNIAD

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

CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU

- 3.2 Sefydlwyd Cynulliad Cenedlaethol Cymru o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. Fe'i crëwyd gyda'r bwriad iddo arfer pwerau is-ddeddfwriaethol yn unig: trosglwyddwyd i'r Cynulliad rai pwerau i wneud rheoliadau a oedd wedi eu breinio'n flaenorol yng Ngweinidogion y Goron.¹ Roedd hwn yn drefniant cyfansoddiadol anghyffredin, a oedd yn annhebyg iawn i'r gweinyddiaethau datganoledig yn yr Alban a Gogledd Iwerddon.
- 3.3 O dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, rhoddwyd y cymhwysedd i'r Cynulliad wneud deddfwriaeth sylfaenol, a gwahanwyd ei ganghennau gweithredol a deddfwriaethol oddi wrth ei gilydd yn ffurfiol.² Fodd bynnag, mae rhai nodweddion o'r Cynulliad wedi aros yn ddigyfnewid – un siambr sydd ganddo, ac mae'n cynnwys 60 o aelodau sy'n cael eu hethol trwy'r system aelodau ychwanegol. Mae'r holl nodweddion hyn yn cael dylanwad pwysig ar y gyfraith a grëir yng Nghymru.

Un siambr

- 3.4 Un siambr ddeddfwriaethol sydd gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru ("y Senedd"). Mae deddfwrfeydd un siambr yn gyffredin ledled y byd, yn enwedig mewn awdurdodaethau bychain lle y gallai ail siambr fod yn gymhlethdod aneffeithlon.³ Mewn cyferbyniad, mae'r ffaith fod Senedd y Deyrnas Unedig wedi'i rhannu'n ddwy siambr yn rhan annatod o'r modd y mae'r Senedd hwnnw'n deddfu. Mae'n rhaid i'r ddau Dŷ (a'r Frenhines), fel arfer, gymeradwyo Deddf cyn iddi ddod yn gyfraith.⁴ Er bod pŵer cymharol Tŷ'r Arglwyddi wedi lleihau yn y cyfnod modern, gwneir llawer iawn o'r gwaith ymarferol o graffu ar ddeddfwriaeth yn y siambr honno. Yn y Senedd yn unig y gellir craffu ar ddeddfwriaeth sy'n pasio trwy'r Cynulliad. O ganlyniad, sefydlwyd system o bwyllgorau, gyda golwg ar sicrhau y creffir yn briodol ar y deddfau.
- 3.5 Mewn Cynulliad ag un siambr mae'r holl Aelodau yn cymryd rhan ehangach ym

¹ Gweler pennod 2.

² Deddf Llywodraeth Cymru 2006, Rhan 1 a Rhan 2. Gweler pennod 2.

³ N Baldwin a D Shell, *Second Chambers* (2001) tud 151.

⁴ Heblaw pan ddilynir y weithdrefn yn Neddf y Senedd 1911 a 1949.

musnes y Cynulliad.⁵ Dadleuwyd bod gwahanol safbwynt yn dylanwadu ar ddeddfwriaeth, ac yn syml, bod mwy o amser yn cael ei roi i'r broses graffu, pan fo angen i ddeddfwriaeth oroesi proses graffu gan ail siambr.⁶

The mere presence of a second legislative chamber creates the possibility of quality control in the more modern sense. Quality control rests on two ideas. The first is preventive: knowing that someone else will examine the product makes the producer more careful initially. Second, there is a system to discover mistakes after they have been committed. A second chamber, regardless of its level of expertise and wisdom, constitutes such a quality-control mechanism.⁷

- 3.6 Fodd bynnag, mae gan siambr sengl ei manteision. Gall annog y ddeddfwrfa i wneud cyfraith mewn modd effeithlon a chydweithredol, ac fel y cyfryw, mae'n gweddu'n dda i wlad glos, weddol fach fel Cymru.
- 3.7 Mae'n werth nodi bod siambr sengl, mewn ystyr ymarferol, yn cyfyngu ar allu deddfwriaethol y Cynulliad. Mewn deddfwriaeth dwy siambr, gall y ddwy siambr weithio ar yr un pryd ar wahanol ddarnau o ddeddfwriaeth. Mae angen bod yn greadigol, er mwyn datblygu modelau i annog proses effeithiol ac effeithlon o lunio cyfraith mewn un siambr. Yn arbennig, mae'n rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol sicrhau y croesewir sylwadau o'r tu allan i'r Cynulliad. Fel y byddwn yn gweld, mae prosesau pwyllgorau'r Cynulliad yn annog ymgynghoriad cyhoeddus pan fo deddfwriaeth yn ei chamau cynnar.

Aelodau'r Cynulliad a'u hetholiad

Maint y Cynulliad

- 3.8 Crëwyd Cynulliad a oedd yn cynnwys 60 o aelodau gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998. Eglurodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar y pryd:

[The size] was arrived at by a policy commission of the Labour party... The 60 figure results from the fact there are 40 parliamentary constituencies. At that time, we had five European constituencies. It was believed that a first-past-the-post system based on the existing parliamentary constituencies and an additional member system using the combination of five European constituencies, each with four members, would be the best way of achieving an Assembly that was broadly proportionate.⁸

- 3.9 Mae'r nifer hwn wedi aros yn ddigyfnewid er bod swyddogaeth a chymhwysedd y Cynulliad wedi newid. Mae'n fychan o'i gymharu â deddfwrfeydd yr Alban a Gogledd Iwerddon. Nododd Comisiwn Silk yn ddiweddar:

Gyda'i thrigain aelod, neu un aelod i bob 51,000 o boblogaeth Cymru, mae mwy o bwysau ar y Cynulliad Cenedlaethol nag sydd ar aelodau

⁵ N Baldwin a D Shell, *Second Chambers* (2001) tud 14.

⁶ G Tsebelis a J Money, *Bicameralism* (1997) tud 16.

⁷ G Tsebelis a J Money, *Bicameralism* (1997) tud 40.

⁸ *Hansard* (HC), 8 Rhagfyr 1997, col 675 i 676.

Senedd yr Alban (129 o aelodau neu un ar gyfer pob 41,000 o'r cyhoedd) ac ar aelodau Cynulliad Gogledd Iwerddon (108 o aelodau, neu un aelod ar gyfer pob 17,000 o'r cyhoedd).⁹

3.10 Mae maint y Cynulliad wedi cael ei farnu ers dechreuadau'r broses ddatganoli.¹⁰ Yn 2004, argymhellodd Comisiwn Richard y dylai fod gan y Cynulliad bedwar ugain o aelodau, yn hytrach na thrigain.¹¹ Nododd y Comisiwn fod manteision o gael Cynulliad bychan – er enghraifft, roedd yr Aelodau'n cyfathrebu'n effeithiol ac roedd presenoldeb da mewn pwyllgorau – ond bod anfanteision clir hefyd. Roedd yr anfanteision yn cynnwys problemau o ran craffu, oherwydd bod cymaint o ddeddfwriaeth yn cael ei phasio, a natur glos y Cynulliad. Awgrymwyd nad oedd digon o aelodau yn y Cynulliad i wneud ei waith.

3.11 Adleisiwyd pryderon tebyg gan Gomisiwn Silk, a archwiliodd y “bwllch o ran gallu” yn y Cynulliad.¹² Gan nodi bod y Cynulliad yn ymdrin ag ystod ehangach o feysydd pwnc, gan gynnwys meysydd arbenigol, a bod y pwysau i graffu'n effeithiol wedi cynyddu, awgrymodd Comisiwn Silk y byddai wyth deg o aelodau yn “cadw'r ddysgl yn wastad rhwng cryfhau'r gallu i graffu a chadw gafael tynn ar linyngwariant cyhoeddus”.¹³

3.12 Mynegodd adroddiad Comisiwn y Cynulliad 2015, a drafodir yn hwyrach, bryderon tebyg:

Gyda dim ond 60 o Aelodau, mae diffyg pŵer yn y Cynulliad Cenedlaethol ond mae gormod o bwysau yn cael ei roi arno. Mae'n fach yn ôl unrhyw gymhariaeth wrthrychol leol, genedlaethol neu ryngwladol; mae prinder penodol o Aelodau i wasanaethu ar bwyllgorau; ac mae ei gyfrifoldebau deddfwriaethol ac ariannol yn cynyddu. Mae Aelodau'r Cynulliad yn wynebu cylch wythnosol o waith pwyllgor, sy'n galw am lefel uchel o arbenigedd polisi, arbenigedd deddfwriaethol, arbenigedd ariannol ac arbenigedd gweithdrefnol, a hynny wedi'u hamserlennu o amgylch dau Gyfarfod Llawn lle mae lefel uchel o bresenoldeb a chyfranogiad yn arferol, ac, i lawer, ychwanegir at hyn gan ofynion rolau arwain allweddol y mae'r sefydliad yn dibynnu arnynt.¹⁴

3.13 Yn y papur gorchymyn Pwerau at bwrpas: Tuag at setliad datganoli sy'n para i Gymru, cafwyd consensws trawsbleidiol i dderbyn argymhelliad canlynol Comisiwn Silk:

⁹ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru. *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, (Mawrth 2014).

¹⁰ M Cole, L McAllister a D Stirbu, “The Capacity of the National Assembly” [2013] *A Stable, Sustainable Settlement for Wales* 6.

¹¹ Y Comisiwn ar Bwerau a Threfniadau Etholiadol Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Adroddiad Comisiwn Richard (2004).

¹² Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru* (Mawrth 2014).

¹³ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru* (Mawrth 2014).

¹⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Cynulliad, *Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru* (2015).

Dylid cynyddu maint y Cynulliad Cenedlaethol er mwyn iddo gyflawni ei swyddogaeth craffu yn well.¹⁵

- 3.14 Nid yw'r papur gorchymyn, yn trafod sut y gallai neu na allai maint y Cynulliad effeithio ar ei allu i gyflawni ei swyddogaeth graffu. Yn hytrach, mae cytundeb i roi'r pŵer i'r Cynulliad wneud penderfyniadau "am faterion o bwys cyfansoddiadol sylfaenol". Mae'r papur yn nodi bod "cynsail gref wedi'i sefydlu eisoes yn y Cynulliad sef bod angen mwyafrif o ddwy ran o dair ar faterion o bwys cyfansoddiadol".¹⁶

Er mwyn cadw golwg ar deddfwriaeth y Cynulliad sy'n cynnig newidiadau i etholfraint etholiadau'r Cynulliad neu lywodraeth leol yng Nghymru, newidiadau i'r system etholiadol neu i'r gymhareb rhwng aelodau Cynulliad yr etholaethau a'r rhanbarthau, barn gadarn Llywodraeth y Deyrnas Unedig yw y dylai deddfwriaeth o'r fath gael ei phasio gan fwyafrif o ddwy ran o dair o holl Aelodau'r Cynulliad.¹⁷

- 3.15 Ymatebodd y Fonesig Rosemary Butler AC, y Llywydd, i'r papur gorchymyn, gan ddweud¹⁸:

Rwy'n falch o weld ymrwymiad sicrhau y bydd y Cynulliad: ... yn cael pŵer i gynyddu ei gapasiti i adlewyrchu maint y dasg sydd o'i flaen. Bydd hyn yn ein galluogi i graffu'n drylwyr ar raglen bolisi a deddfwriaeth y Llywodraeth a'i phwerau newydd i godi trethi ...¹⁹

- 3.16 Mae'r Cynulliad yn parhau i fod yn sefydliad ifanc, ac mae ei bŵer i wneud deddfwriaeth sylfaenol yn fwy ifanc byth. Ymddengys hefyd fod trosiant Aelodau'r Cynulliad yn sylweddol. Yn etholiad 2011, newidiodd mwy na thraean o aelodau'r Cynulliad.²⁰ Roedd dau Aelod newydd wedi gwasanaethu fel Aelodau Seneddol yn San Steffan ac roedd un ar ddeg wedi bod yn gynghorwyr lleol.²¹ Yn ei adroddiad ar brofiadau aelodau newydd, canfu Cymdeithas Hansard fod y rhai hynny a oedd wedi bod yn gynghorwyr lleol yn flaenorol yn teimlo'n fwy hyderus yn cychwyn ar eu gwaith, ond bod y gwahaniaethau rhwng y Cynulliad a chyngor lleol weithiau wedi achosi dryswch a rhwystredigaeth.²²

¹⁵ Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru (2015) Cm 9020 para 2.2.

¹⁶ Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru (2015) Cm 9020 para 2.2.18 i 2.2.19.

¹⁷ Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru (2015) Cm 9020 para 2.2.19.

¹⁸ Gweler isod i gael esboniad o swyddogaeth y Llywydd.

¹⁹ Ymateb y Llywydd, Datganiad i'r wasg, Cynulliad Cenedlaethol, 27 Chwefror 2015.

²⁰ Cymerodd 23 Aelod Cynulliad newydd sedd yn y pedwerydd Cynulliad. Gweler M Korris, "Assembly Line? The Experiences and Development of new Assembly Members" *Hansard Society*.

²¹ M Korris, "Assembly Line? The Experiences and Development of new Assembly Members" *Hansard Society*.

²² M Korris, "Assembly Line? The Experiences and Development of new Assembly Members" *Hansard Society*.

Pwyllgorau

3.17 Mae gan y pwyllgorau swyddogaeth bwysig i'w chyflawni yn y gwaith o gynnal busnes y Cynulliad, ac yn arbennig, o ran craffu ar Filiau'r Cynulliad.²³ Mae gan y Cynulliad ddeuddeg o bwyllgorau parhaol ar hyn o bryd, gan gynnwys y Pwyllgor Busnes. Ymdrinnir â chyfrifoldebau pynciau Llywodraeth Cymru gan bum pwyllgor polisi a'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol.²⁴ Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus yn unig sy'n ofynnol o dan statud. Mae gan y pwyllgorau polisi ddeg aelod yr un, ac mae gan bwyllgorau eraill gyn lleied â phedwar. Dyma'r pwyllgorau a'u haelodaethau:

- (1) Pwyllgorau polisi:
 - (a) Y Pwyllgor Plant, Pobl Ifanc ac Addysg (10 aelod);
 - (b) Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol (10 aelod);
 - (c) Y Pwyllgor Menter a Busnes (10 aelod);
 - (ch) Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd (10 aelod);
 - (d) Y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol (10 aelod).
- (2) Pwyllgorau eraill:
 - (a) Y Pwyllgor Cyllid (8 aelod);
 - (b) Y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus (8 aelod);
 - (c) Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (5 aelod);
 - (ch) Y Pwyllgor Craffu ar Waith y Prif Weinidog (5 aelod);
 - (d) Pwyllgor Busnes (5 aelod);
 - (dd) Y Pwyllgor Deisebau (4 aelod);
 - (e) Y Pwyllgor Safonau Ymddygiad (4 aelod).

3.18 Mae'n rhaid i'r pum pwyllgor polisi ymdrin â'r ugain o bynciau sy'n dod o dan gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol o dan Ran 4 o Ddeddf 2006 ac Atodlen 7 i'r Ddeddf honno. O ganlyniad, mae pob pwyllgor polisi yn ymdrin â mwy na phortffolio un Gweinidog ac mae ganddynt i gyd gylch gwaith eang.²⁵ Mae gan y pwyllgorau polisi swyddogaeth ddeuol – maent yn cyflawni swyddogaeth craffu polisi a chraffu deddfwriaethol. Mae hyn yn cyfuno swyddogaeth y Pwyllgorau Dethol â'r Pwyllgorau Biliau Cyhoeddus yn Nhŷ'r Cyffredin. Rhoddodd Comisiwn y Cynulliad sylwadau ar swyddogaeth ddeuol y pwyllgorau:

Y prif sbardun ar gyfer y cynllun hwn yw dwyn arbenigedd polisi'r

²³ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 17 (Mawrth 2015).

²⁴ Deddf Llywodraeth Leol 2006, atodlen 7.

²⁵ Ceir 5 pwyllgor polisi sy'n ymdrin â phortffolio 7 Gweinidog.

Aelodau ynghyd i ddylanwadu ar y gwaith o archwilio polisi a deddfwriaeth yn gyffredinol.²⁶

3.19 Mae'r pwyllgorau'n brysur, ac mae eu gwaith yn rhoi Aelodau dan lawer iawn o bwysau amser. Nododd Comisiwn y Cynulliad:

Caiff gwaith y pwyllgorau, sy'n cwrdd bob wythnos ar y cyfan, ei gyflawni gan ddim ond 43 o Aelodau. Mae deg o'r Aelodau hynny'n aelodau o dri phwyllgor, mae 21 ohonynt yn aelodau o ddau bwyllgor a'r 12 sy'n weddill yn aelodau o un pwyllgor.²⁷

3.20 Mae'r pwyllgorau'n rhoi ystyriaeth i wariant a pholisi Llywodraeth Cymru, ac yn craffu ar Ffiliau ac yn cynnal ymchwiliadau. Er mwyn iddynt graffu'n effeithiol, mae'r pwyllgorau'n dibynnu ar ddeunydd ysgrifenedig megis dogfennau briffio a baratoir gan y gwasanaeth ymchwil a'r memorandwm esboniadol sy'n dod gyda Biliau. Nododd Comisiwn y Cynulliad fod "amser darllen yn rhywbeth moethus" wrth iddynt gyflawni'r swyddogaeth graffu a bod dogfennau esboniadol yn bwysig iawn.

Swyddogion a chyrrff eraill yn y Cynulliad

Y Llywydd a'r Dirprwy Lywydd

3.21 Mae Deddf 2006 yn ei gwneud yn ofynnol ethol Llywydd a Dirprwy Lywydd ar gyfer y Cynulliad.²⁸ Mae'r Cynulliad yn eu hethol o blith ei aelodau yn ystod cyfarfod cyntaf y Cynulliad yn dilyn etholiad.²⁹ Mae'r Llywydd yn cyfateb yn fras i Lefarydd Tŷ'r Cyffredin.

3.22 Dyma swyddogaethau'r Llywydd:

- (1) cadeirio cyfarfodydd llawn;
- (2) penderfynu ar gwestiynau ynglŷn â dehongli Rheolau Sefydlog neu eu rhoi ar waith;
- (3) cynrychioli'r Cynulliad mewn trafodaethau ag unrhyw gyrff eraill, y tu mewn neu'r tu allan i'r Deyrnas Unedig, mewn cysylltiad â materion sy'n effeithio ar y Cynulliad; a
- (4) swyddogaethau eraill o'r fath a roddir trwy unrhyw ddeddfiad, gan y Cynulliad neu gan y Rheolau Sefydlog hyn.³⁰

3.23 Pan fo'r Llywydd yn absennol, neu ar ei chais hi, cyflawnir ei dyletswyddau gan y

²⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Cynulliad, *Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru* (2015). Disgrifir Comisiwn y Cynulliad isod.

²⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Cynulliad, *Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru* (2015).

²⁸ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 25(1).

²⁹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 25(1). Gweler hefyd Reolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 6.1 (Mawrth 2015).

³⁰ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 6.15 (Mawrth 2015).

dirprwy lywydd.³¹ Gwneir darpariaeth i sicrhau mai dim ond un o'r ddau swyddog sy'n perthyn i grŵp gwleidyddol y llywodraeth sydd mewn grym.³²

Comisiwn y Cynulliad a Gweinyddiaeth y Cynulliad

- 3.24 Gwneir darpariaeth yn Neddf 2006 i greu corff corfforaethol o'r enw "Comisiwn y Cynulliad" (y Comisiwn), ac mae'n rhaid iddo ddarparu ar gyfer y Cynulliad, neu sicrhau y darperir ar gyfer y Cynulliad, yr eiddo, y staff a'r gwasanaethau sydd eu hangen arno er mwyn cyflawni ei ddyletswyddau.³³ Yn y bôn, mae'r Comisiwn yn gyfrifol am weinyddiaeth briodol y Cynulliad. Mae'n cyflawni'r ddyletswydd hon trwy gyflogi a goruchwyllo gwaith y staff, sy'n atebol i Brif Weithredwr y Cynulliad, sydd, yn ei dro, yn atebol i'r Comisiwn.³⁴
- 3.25 Mae'r Comisiwn yn cynnwys y Llywydd a phedwar Aelod, a chaiff pob un ohonynt ei enwebu gan un o'r pedwar grŵp gwleidyddol a gynrychiolir yn y Cynulliad.³⁵
- 3.26 Mae'r Comisiwn hefyd yn cymryd diddordeb strategol yng ngweinyddiaeth effeithiol y Cynulliad, ac yn 2015, cyhoeddodd ddogfen a oedd yn archwilio ac yn gwneud argymhellion ynglŷn â dyfodol y Cynulliad.³⁶

Y Gwasanaeth Ymchwil

- 3.27 Mae'r Gwasanaeth Ymchwil yn rhoi cyngor a chefnogaeth i aelodau a phwyllgorau i'w cynorthwyo i gyflawni eu swyddogaethau craffu, a'u swyddogaethau deddfwriaethol a chynrychiadol. Mae'n cynnwys:

- (1) pedwar tîm ymchwil sy'n rhoi cyngor arbenigol ar feysydd polisi arbenigol;
- (2) tîm ymchwil sy'n darparu gwybodaeth ynglŷn â chyllid ac ystadegau;
- (3) tîm ymchwil sy'n rhoi cyngor ar y Cynulliad, y cyfansoddiad, a deddfwriaeth, etholiadau a refferenda'r Deyrnas Unedig a'r Undeb Ewropeaidd;
- (4) llyfrgell.³⁷

³¹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 25(10) i (11). Gweler hefyd Reolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 6.18 (Mawrth 2015).

³² Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 25(7) i (9). Gweler hefyd Reolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 6.12 i 6.14 (Mawrth 2015).

³³ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 27(1) i (5).

³⁴ Mae "Prif Weithredwr a Chlerc y Cynulliad Cenedlaethol" yn swydd uwch reolwr sy'n cwmpasu swydd Clerc y Cynulliad sy'n statudol orfodol (gweler Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 26). Nid yw arbenigedd mewn materion cyfansoddiadol neu faterion yn ymwneud â gweithdrefnau deddfwriaethol yn ofynnol ar gyfer y swydd o anghenraid, fel sydd wedi bod yn wir yn draddodiadol yn achos clercod Dau Dŷ'r Senedd yn y DU, er enghraifft. Cyflawnir y swyddogaethau hynny bellach gan staff y Cynulliad sy'n atebol i'r Prif Weithredwr.

³⁵ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 27(4). Gweler hefyd Reolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 7.2 i 7.5 (Mawrth 2015).

³⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Cynulliad, *Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru* (2015).

³⁷ Gweler Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Y Gwasanaeth Ymchwil: Canllaw (Chwefror 2015).

- 3.28 Mae'r Gwasanaeth Ymchwil hefyd yn monitro hynt deddfwriaeth, ymysg pethau eraill; mae'n cyhoeddi'r wybodaeth honno a phapurau ymchwil ar ei wefan.

LLYWODRAETH CYMRU

- 3.29 Llywodraeth ddatganoledig Cymru yw Llywodraeth Cymru. Mae'n cynnwys y Prif Weinidog, Gweinidogion eraill Cymru, y Cwnsler Cyffredinol, y Dirprwy Weinidogion a gwasanaeth sifil sy'n eu cefnogi³⁸. Mae'r Prif Weinidog a Gweinidogion Cymru yn ffurfio'r Cabinet.
- 3.30 Yn fras iawn, mae Llywodraeth Cymru'n datblygu a gweithredu polisïau yn y meysydd datganoledig, ac mae'n gyfrifol am gyflwyno gwasanaethau megis GIG Cymru. Fel yr ydym yn trafod yn nes ymlaen, mae Llywodraeth Cymru'n llunio a chyhoeddi rhaglen ddeddfwriaethol ar gyfer cyfnod y Cynulliad yn fuan ar ôl iddo gael ei ethol. Byddwn yn ystyried y rhaglen ddeddfwriaethol wrth droi at bosibiliadau diwygio ym mhennod 8.

Y Prif Weinidog a Gweinidogion Cymru

- 3.31 Rhaid i'r Cynulliad enwebu Prif Weinidog o fewn 28 niwrnod i etholiad Cynulliad, neu pan fo'n rhaid llenwi lle'r Prif Weinidog blaenorol, am ryw reswm.³⁹ Mae'r Llywydd yn derbyn enwebiadau, ac os gwneir mwy nag un enwebiad, mae'n rhaid i'r Llywydd roi'r mater i bleidlais.⁴⁰ Mae'n rhaid i'r Llywydd argymhell i'w Mawrhydi benodiad yr Aelod a enwebwyd gan y Cynulliad i fod yn Brif Weinidog.⁴¹
- 3.32 Mae'r Prif Weinidog yn gyfrifol, gyda chymeradwyaeth y Frenhines, am benodi'r Gweinidogion a'r Dirprwy Weinidogion ac am argymhell penodiad y Cwnsler Cyffredinol i'r Frenhines. Mae'r Prif Weinidog yn cadeirio cyfarfodydd y cabinet, ac ynghyd â'r Gweinidogion, mae'n arfer swyddogaethau gweithredol y llywodraeth.
- 3.33 Cynhelir Cwestiynau i'r Prif Weinidog unwaith yr wythnos ar lawr y Cynulliad Cenedlaethol.⁴² Yn ystod cyfarfod llawn, caiff Aelodau'r Cynulliad gyflwyno cwestiynau llafar i'r Prif Weinidog ynglŷn ag unrhyw faterion sy'n ymwneud â'i gyfrifoldebau.⁴³ Caiff Aelodau'r Cynulliad hefyd gyflwyno cwestiynau i gael ateb ysgrifenedig gan y Prif Weinidog.⁴⁴
- 3.34 Yn 2006, trosglwyddwyd i Weinidogion Cymru swyddogaethau gweithredol a oedd wedi eu breinio yn y Cynulliad Cenedlaethol cyn hynny.⁴⁵ Er 2006, mae mwy o swyddogaethau gweithredol wedi eu breinio yng Ngweinidogion Cymru trwy is-ddeddfwriaeth a wnaed dan Ffiliau'r Cynulliad, Biliau Senedd y Deyrnas Unedig

³⁸ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 46; Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 48; Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 49 a Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 50, yn eu tro.

³⁹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 47(2).

⁴⁰ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 8.2 (Mawrth 2015).

⁴¹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 47(4).

⁴² Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 12.56 (Mawrth 2015).

⁴³ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 12.54 (Mawrth 2015).

⁴⁴ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 14 (Mawrth 2015).

⁴⁵ Gweler pennod 2; a Deddf Llywodraeth Cymru 2006 atodlen 11 para 30.

neu Orchmynion yn y Cyfrin Gyngor.⁴⁶ Mae pwyllgorau'n craffu ar swyddogaethau Gweinidogion Cymru.⁴⁷ Mae gan Weinidogion Cymru bwerau i hyrwyddo lles, cefnogi diwylliant a chyflwyno sylwadau priodol ynglŷn ag unrhyw fater sy'n effeithio ar Gymru.⁴⁸

3.35 Ar hyn o bryd, ceir wyth o Weinidogion Cymru, gan gynnwys y Prif Weinidog.⁴⁹ Dyma restr ohonynt:

- (1) Y Prif Weinidog,
- (2) Y Gweinidog Cyfoeth Naturiol,
- (3) Y Gweinidog Cymunedau a Threchu Tlodi,
- (4) Y Gweinidog Gwasanaethau Cyhoeddus,
- (5) Y Gweinidog Cyllid a Busnes y Llywodraeth,
- (6) Y Gweinidog Addysg a Sgiliau,
- (7) Gweinidog yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth a'r
- (8) Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol.

3.36 Y rhain, gyda'r Cwnsler Cyffredinol sy'n bresennol trwy wahoddiad, sy'n ffurfio'r cabinet.

3.37 Fel yn achos y Prif Weinidog, caiff Gweinidogion eraill Cymru hefyd dderbyn cwestiynau llafar neu ysgrifenedig gan Aelodau'r Cynulliad ynglŷn ag unrhyw fater sy'n ymwneud â'u cyfrifoldebau.⁵⁰

3.38 Caiff y Prif Weinidog hefyd benodi Dirprwy Weinidogion i gynorthwyo'r Prif Weinidog, un o Weinidogion Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol â'u swyddogaethau.⁵¹

Y Cwnsler Cyffredinol

3.39 Swyddog y Gyfraith ar gyfer Llywodraeth Cymru yw'r Cwnsler Cyffredinol. Mae ei benodiad a'i swyddogaeth ef neu hi wedi eu nodi yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006. Prif swyddogaeth y Cwnsler yw darparu cyngor cyfreithiol i Lywodraeth Cymru a gweithredu ar ei rhan mewn achosion cyfreithiol. Mae gan y Cwnsler Cyffredinol swyddogaeth gyfansoddiadol benodol mewn cysylltiad mewn cysylltiad â'r setliad datganoli. Yn benodol, caiff y Cwnsler Cyffredinol gyfeirio'r cwestiwn a

⁴⁶ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 58.

⁴⁷ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 16.4 (Mawrth 2015).

⁴⁸ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 60 i 62.

⁴⁹ Gan gynnwys y dirprwy weinidogion ond heb gynnwys y Prif Weinidog a'r Cwnsler Cyffredinol, ni chaiff nifer Gweinidogion Cymru fod yn fwy na 12: Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 51.

⁵⁰ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 12.54 a 14.1 (Mawrth 2015).

⁵¹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 50.

yw Bil Cynulliad o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol i'r Goruchaf Lys.⁵²

- 3.40 O fewn Llywodraeth Cymru, yn ogystal â bod y ffynhonnell derfynol ar gyfer cyngor cyfreithiol, y Cwnsler Cyffredinol sy'n gyfrifol ar wahanol adegau am sicrhau ansawdd deddfwriaeth ddrafft.
- 3.41 Mae cyfrifoldeb cyfansoddiadol y Cwnsler Cyffredinol o ran materion cymhwysedd wedi ei adlewyrchu yn ei rwymedigaethau yn strwythur y Llywodraeth. Bydd y Cwnsler Cyffredinol yn cyflwyno adroddiadau ar faterion cymhwysedd ar adegau allweddol yn ystod datblygiad Bil, yn ogystal ag ar ôl ei gyflwyno i'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae ei farn ar gymhwysedd, wrth gwrs, yn derfynol o fewn Llywodraeth Cymru (mae'r ofynnol i Lywydd y Cynulliad Cenedlaethol lunio barn annibynnol, a chyhoeddi datganiad ar gymhwysedd wrth gyflwyno Bil).⁵³
- 3.42 Hefyd, mae'n ofynnol i gyfreithwyr sy'n gyfrifol, fel rhan o dîm y Bil, am roi "cyfarwyddiadau" ffurfiol i gwnsleriaid cyfreithiol (cyfreithwyr arbenigol y gwasanaeth sifil sy'n drafftio deddfwriaeth) gyflwyno adroddiad i'r Cwnsler Cyffredinol pan gaiff eu cyfarwyddiadau eu trosglwyddo i'r cwnsleriaid deddfwriaethol, pan fydd y Bil yn barod i gael ei gyfieithu ac ar bob cyfnod gwelliannau yn ystod taith y Bil drwy'r Cynulliad Cenedlaethol. Rhoddir cyfarwyddiadau i dimau Biliau hysbysu'r Cwnsler Cyffredinol pan fo materion arbennig o sensitif yn codi, er enghraifft cychwyn yn gynnar, effaith ôl-weithredol, pwerau arestio neu fynediad, apeliadau, troseddau a chosbau, codau ymarfer, neu unrhyw beth sy'n effeithio ar hawliau dynol. Mae gan y Cwnsler Cyffredinol gyfrifoldeb cyffredinol hefyd i ystyried cyfiawnder darpariaethau, a byddai disgwyliad i ymgynghori ag ef/hi pe byddai gan dîm Bil bryder am gwestiwn o'r fath.
- 3.43 Yn ogystal, cyn i Fil gael ei anfon at lywydd y Cynulliad Cenedlaethol i'w gyflwyno, rhaid iddo gael ei glirio'n swyddogol gan y Cwnsler Cyffredinol (yn ogystal â'r Prif Weinidog a'r Gweinidog sydd â'r portffolio perthnasol).
- 3.44 Er nad yw'r Cwnsler Cyffredinol yn Weinidog, bydd ef neu hi'n rhan o'r cabinet a chaiff wneud unrhyw beth o dan y rheolau sefydlog y caiff un o Weinidogion Cymru ei wneud.⁵⁴ Nid oes rhaid i'r Cwnsler Cyffredinol fod yn Aelod o'r Cynulliad. Pan nad yw'r Cwnsler yn Aelod, caiff gymryd rhan yn nhrefodion y Cynulliad ond ni chaiff bleidleisio.⁵⁵
- 3.45 Yn union fel Gweinidogion Cymru, caiff y Cwnsler Cyffredinol gyflwyno sylwadau priodol ynglŷn â materion sy'n effeithio ar Gymru.⁵⁶
- 3.46 Caiff y Cwnsler Cyffredinol hefyd amddiffyn neu ymddangos mewn unrhyw achosion cyfreithiol sy'n ymwneud â materion y mae unrhyw un o swyddogaethau Gweinidogion Cymru, y Prif Weinidog neu'r Cwnsler Cyffredinol yn arferadwy ar eu

⁵² Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 112. Wrth ystyried a ddylid cyfeirio Bil, mae Cod Gweinidogol Llywodraeth Cymru yn darparu bod y Cwnsler Cyffredinol yn gweithredu'n annibynnol ar Lywodraeth Cymru, gweler isod.

⁵³ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 110.

⁵⁴ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 9.3 (Mawrth 2015).

⁵⁵ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 9.4 (Mawrth 2015).

⁵⁶ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 62.

cyfer pan fo'r Cwnsler Cyffredinol o'r farn bod hynny'n briodol er mwyn hybu neu amddiffyn budd y cyhoedd.⁵⁷

- 3.47 Fel y gwelwch, mae gan y Cwnsler Cyffredinol y pŵer i gyfeirio'r cwestiwn at y Goruchaf Lys a yw Bil Cynulliad, neu ddarpariaeth mewn Bil Cynulliad, o fewn ei gymhwysedd deddfwriaethol.⁵⁸ Caiff y Cwnsler Cyffredinol hefyd gyflwyno Biliau i'r Cynulliad Cenedlaethol.

Staff Llywodraeth Cymru⁵⁹

- 3.48 Mae Gwasanaeth Sifil Llywodraeth Cymru yn cynnwys mwy na 5,000 o weision sifil sy'n gweithio ledled Cymru. Yn 2015-2016, bydd £15.3 biliwn yn cael ei neilltuo i Adrannau Llywodraeth Cymru.⁶⁰ Bydd y cyllid hwn yn cael ei ddefnyddio i ariannu GIG Cymru, gwasanaethau cymdeithasol a gwasanaethau rheilffyrdd ac awyr yng Nghymru, er enghraifft.
- 3.49 Ar hyn o bryd rhennir Llywodraeth Cymru yn chwe chyfarwyddiaeth gyffredinol ac Adran yr Ysgrifennydd Parhaol.⁶¹
- 3.50 Ceir nifer o gyfarwyddiaethau a swyddfeydd ym mhob cyfarwyddiaeth gyffredinol. Nid ydym yn rhestru holl adrannau ac is-adrannau'r Cyfarwyddiaethau Cyffredinol, ond dyma rai enghreifftiau sy'n dangos y meysydd cyfrifoldeb perthnasol:

- (1) Mae'r Gyfarwyddiaeth Gyffredinol Llywodraeth Leol a Chymunedau yn cynnwys y cyfarwyddiaethau Tai ac Adfywio a Llywodraeth Leol.
- (2) Mae'r gyfarwyddiaeth gyffredinol Cyfoeth Naturiol yn cynnwys y cyfarwyddiaethau Amgylchedd ac Amaeth, Bwyd a'r Môr, ynghyd â swyddfa Prif Swyddog Milfeddygol Cymru.
- (3) Mae cyfarwyddiaeth gyffredinol yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth yn cynnwys cyfarwyddiaethau Gweithrediadau a Seilwaith, Cyllid a Pherfformiad, Diwylliant a Chwaraeon a Sectorau a Busnes, yn ogystal â swyddfeydd Twristiaeth a Marchnata i Gymru a'r Prif Gyngorydd Gwyddonol.
- (4) Mae'r gyfarwyddiaeth gyffredinol Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol (y mae ei chyfarwyddwr cyffredinol hefyd yn Brif Weithredwr GIG Cymru) yn cynnwys Cyfarwyddiaeth Polisi Iechyd, CAF/CASS Cymru, a swyddfa'r Prif Swyddog Meddygol.
- (5) Mae'r gyfarwyddiaeth gyffredinol Addysg a Sgiliau yn cynnwys Cyfarwyddiaethau Safonau Ysgolion a Gweithlu a Sgiliau, Addysg Uwch a Dysgu Gydol Oes.

⁵⁷ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 67.

⁵⁸ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 112. Gweler pennod 3.

⁵⁹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 52.

⁶⁰ Cynnig Cyllideb Flynyddol Llywodraeth Cymru 2015-16 a osodwyd yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru 2 Rhagfyr 2014.

⁶¹ Yr Ysgrifennydd Parhaol yw'r prif was sifil yn Llywodraeth Cymru. Mae'n atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol ac yn gyfrifol am redeg y gwasanaeth sifil o ddydd i ddydd.

- (6) Mae'r gyfarwyddiaeth gyffredinol Cyllid a Gwasanaethau Corfforaethol yn cynnwys y Trysorlys a Swyddfa Cyllid Ewropeaidd Cymru.
- 3.51 O dan y strwythur presennol, mae Adran yr Ysgrifennydd Parhaol yn cynnwys Is-adran y Cabinet, y Swyddfa Materion Cyfansoddiadol a Chysylltiadau Rhynglywodraethol, Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol a Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Mae'r Adran Gwasanaethau Cyfreithiol yn darparu cymorth cyfreithiol i weddill Llywodraeth Cymru.

Y BROSES DDEDDFU

- 3.52 Er mwyn i Fil Cynulliad ddod yn Ddeddf, mae'n rhaid iddo, fel arfer, basio trwy bedwar cyfnod fel y gorchymynnir yn Rheol Sefydlog 26 y Cynulliad Cenedlaethol ac adran 111 o Ddeddf 2006. Nod pob cyfnod yw rhoi prawf ar y Bil, a gall y Bil fethu ar gam 1 neu 4.

Cyflwyno'r Bil

- 3.53 Er mwyn i Fil gael ei ystyried gan y Cynulliad Cenedlaethol, mae'n rhaid iddo gael ei gyflwyno'n ffurfiol gan Aelod sy'n gyfrifol.⁶² Mae'n rhaid i'r Aelod sy'n gyfrifol fod naill ai
- (1) Y Prif Weinidog;
 - (2) Un o Weinidogion Cymru;
 - (3) Un o Ddirprwy Weinidogion Cymru;
 - (4) y Cwnsler Cyffredinol; neu
 - (5) un o Aelodau'r Cynulliad.⁶³
- 3.54 Er mwyn cael ei gyflwyno, mae'r Bil yn cael ei osod gyda swyddogion yn y Swyddfa Gyflwyno a fydd yn trefnu iddo gael ei gyhoeddi ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol⁶⁴.
- 3.55 Cyflwynir y rhan fwyaf o Filiau gan Weinidogion Cymru, a chyfeirir atynt fel Biliau'r Llywodraeth. Gall un o Bwyllgorau'r Cynulliad, Aelod unigol (os dewisir ei enw/henw mewn pleidlais gyfrinachol) neu Gomisiwn y Cynulliad hefyd gyflwyno Biliau. Gelwir y rhain yn Filiau Pwyllgor, Biliau Aelod neu Filiau'r Comisiwn, fel y bo'n briodol.⁶⁵
- 3.56 Cyn neu wrth gyflwyno'r Bil, mae'n rhaid i'r Aelod sy'n gyfrifol wneud datganiad yn Gymraeg a Saesneg ei fod/bod yn credu bod darpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Mae'n rhaid i'r Llywydd

⁶² Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 24 (Mawrth 2015).

⁶³ Deddf Llywodraeth Cymru 2006 a 110.

⁶⁴ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 15 (Mawrth 2015).

⁶⁵ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 24 a 26.80 – 26.94 (Mawrth 2015).

hefyd ddatgan fod darpariaethau'r Bil o fewn pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol.⁶⁶

3.57 Mae'n rhaid i Filiau a gyflwynir i'r Cynulliad Cenedlaethol fod ar gael yn y Gymraeg a'r Saesneg oni bai y caniateir un o ddau eithriad.⁶⁷ Gellir caniatáu eithriad:

- (1) os yw'r Aelod sy'n gyfrifol amdano yn datgan mewn ysgrifen, mewn perthynas â Bil llywodraeth, na fyddai, am resymau penodedig, yn briodol o dan yr amgylchiadau neu yn rhesymol ymarferol i'r Bil gael ei gyflwyno yn y ddwy iaith; neu
- (2) os yw cyhoeddi'r Bil mewn un iaith yn cyd-fynd â phenderfyniadau a gyhoeddwyd gan y Llywydd o dan Reol Sefydlog 26.3.⁶⁸

3.58 Mae'n ofynnol i'r Aelod sy'n gyfrifol gyflwyno Memorandwm Esboniadol â phob Bil a gyflwynir i'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae Memoranda Esboniadol yn amlinellu amcanion polisi'r Bil, yn darparu amcangyfrifon o'r costau y bydd y deddfwriaeth arfaethedig yn ei hachosi, ac yn rhoi manylion unrhyw ymgynghoriad a gynhaliwyd eisoes, yn ogystal â gwybodaeth berthnasol arall.⁶⁹

Pedwar cyfnod y broses graffu

3.59 Ar ôl i Fil gael ei gyflwyno, mae'n wynebu proses pedwar cyfnod o graffu ar ei gynnwys. Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn cyflawni ei swyddogaeth graffu trwy gyfarfodydd llawn (o'r Cynulliad cyfan) a sesiynau pwyllgor. Cynhelir cyfarfodydd llawn ddwywaith yr wythnos, ac maent yn cynnwys gwaith craffu deddfwriaethol ynghyd â busnes arall y Cynulliad.⁷⁰ Cynhelir sesiynau pwyllgor gan y pwyllgor sy'n gyfrifol am y Bil.⁷¹

Cyfnod 1 – Ystyried egwyddorion cyffredinol

3.60 Mae'r Pwyllgor Busnes – pwyllgor i hwyluso trefniant effeithiol trafodion y Cynulliad – yn penderfynu a ddylid cyfeirio'r Bil at un o bwyllgorau eraill y Cynulliad ("y Pwyllgor cyfrifol"), ac os hynny, mae'n gosod terfyn amser i'r Pwyllgor hwnnw gyflwyno adroddiad⁷². Yn ystod Cyfnod 1, bydd y Pwyllgor cyfrifol yn edrych ar nodau a dibenion y Bil. Nid oes unrhyw ofynion penodol yn y Rheolau Sefydlog ynglŷn â sut y dylai'r Pwyllgor cyfrifol wneud ei waith, ond disgwylir yn gyffredinol y bydd y Pwyllgor yn ymgynghori â rhanddeiliaid a chynrychiolwyr allweddol er mwyn rhoi sail i'w argymhellion a'i gasgliadau.

3.61 Er enghraifft, gwahoddodd y Pwyllgor cyfrifol ar gyfer Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) ymatebion ymgynghori oddi wrth rhanddeiliaid allweddol, gan dderbyn 178 o ymatebion ymgynghori ysgrifenedig a chynnal 14 o wrandawiadau

⁶⁶ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 25 a Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.4 (Mawrth 2015).

⁶⁷ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.5 (Mawrth 2015).

⁶⁸ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.5 (Mawrth 2015).

⁶⁹ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.6 (Mawrth 2015).

⁷⁰ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 12 (Mawrth 2015).

⁷¹ Gweler Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 16.1 (Mawrth 2015) ynglŷn â "phwyllgor cyfrifol". Gweler uchod hefyd.

⁷² Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 11 (Mawrth 2015).

llafar cyn cyflwyno adroddiad ar y Bil. Nododd adroddiad Cyfnod 1 y Pwyllgor:

Roedd cefnogaeth unfrydol ymhlith Aelodau'r Pwyllgor i fwriad polisi'r Bil a chredwn y dylid cymeradwyo Llywodraeth Cymru am gyflwyno deddfwriaeth yn y maes hwn. Fodd bynnag, cytunwn â'r safbwyntiau a fynegwyd gan y mwyafrif o'r rhai a roddodd dystiolaeth bod angen gwneud gwelliannau sylweddol er mwyn i'r Bil gael unrhyw effaith ystyrlon.⁷³

- 3.62 O dan Reol Sefydlog 21.7, caiff y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol hefyd ystyried a chyflwyno adroddiad ar ddarpariaethau'r Bil os yw'r darpariaethau hynny'n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru lunio is-ddeddfwriaeth. O dan Reol Sefydlog 19.2, caiff y Pwyllgor Cyllid hefyd ystyried a chyflwyno adroddiad ar unrhyw ddogfennau a osodir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol ac sy'n cynnwys cynigion i ddefnyddio adnoddau.
- 3.63 Caiff y Pwyllgor Busnes hefyd benderfynu hepgor y broses o anfon y Bil at bwyllgor cyfrifol.⁷⁴ Ar ôl i'r Pwyllgor cyfrifol gyflwyno adroddiad, neu os hepgorir y broses honno, mae'r Aelod sy'n gyfrifol yn cyflwyno cynnig bod y Cynulliad yn derbyn egwyddorion cyffredinol y Bil. Mae'r Cynulliad yn cynnal dadl ar egwyddorion cyffredinol y Bil mewn cyfarfod llawn ("dabl Cyfnod 1").⁷⁵ Os nad yw'r Cynulliad yn derbyn egwyddorion cyffredinol y Bil, mae'r Bil yn methu ac nid yw'n symud ymlaen i Gyfnod 2.⁷⁶ Os yw'r Cynulliad yn derbyn egwyddorion cyffredinol y Bil, bydd yn symud ymlaen i Gyfnod 2 – ystyriaeth fanwl.⁷⁷

Cyfnod 2 – Ystyriaeth fanwl mewn pwyllgor

- 3.64 Mae Cyfnod 2 yn cynnwys craffu ar y Bil fesul llinell, ynghyd â gwelliannau a gyflwynir gan Aelodau'r Cynulliad.
- 3.65 Pan fo'r Cynulliad wedi cytuno ar egwyddorion cyffredinol Bil (ar ddiwedd Cyfnod 1), rhaid i'r Pwyllgor Busnes gyfeirio'r Bil yn ôl at y Pwyllgor cyfrifol, neu gyfeirio'r Bil at Bwyllgor cyfrifol os hepgorwyd y cam hwn yn flaenorol; fel arall, rhaid i'r Pwyllgor Busnes gyflwyno cynnig mewn cyfarfod llawn y dylai'r Bil gael ei ystyried gan Bwyllgor o'r Cynulliad cyfan, i'w gadeirio gan y Llywydd.⁷⁸
- 3.66 Wrth gyflwyno Bil i'r Pwyllgor cyfrifol, rhaid i'r Pwyllgor Busnes sefydlu a chyhoeddi amserlen ar gyfer y Bil.⁷⁹ Er enghraifft, cyflwynwyd Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) i'r Cynulliad ar 7 Gorffennaf 2014. Ar 17 Mehefin 2014, cyfeiriwyd y Bil gan y Pwyllgor Busnes at y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd er mwyn ystyried yr egwyddorion cyffredinol.⁸⁰ Ar 24 Mehefin, cytunodd y Pwyllgor Busnes y

⁷³ Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) Adroddiad Pwyllgor Cyfnod 1 (Tachwedd 2014) para 19.

⁷⁴ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.9 (Mawrth 2015).

⁷⁵ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.11 (Mawrth 2015).

⁷⁶ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.14 (Mawrth 2015).

⁷⁷ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.13 (Mawrth 2015).

⁷⁸ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.18 (Mawrth 2015).

⁷⁹ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.7 (Mawrth 2015).

⁸⁰ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.9 (Mawrth 2015).

dylai'r Pwyllgor cyfrifol gyflwyno adroddiad ar egwyddorion cyffredinol y Bil erbyn 21 Tachwedd 2014.⁸¹ Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai trafodion Cyfnod 2 fod wedi eu cwblhau erbyn 6 Chwefror 2015, ar yr amod y derbyniwyd yr egwyddorion cyffredinol.

- 3.67 Heblaw yn achos Biliau brys, rhaid i 15 diwrnod gwaith o leiaf fod wedi mynd heibio rhwng diwrnod cyntaf Cyfnod 2 a chyfarfod cyntaf y Pwyllgor cyfrifol lle y mae'n ystyried gwelliannau i'r Bil.⁸² Gwneir hyn er mwyn sicrhau y rhoddir digon o amser i Aelodau'r Cynulliad ystyried y Bil a chyflwyno unrhyw welliannau cyn cyfarfod cyntaf Cyfnod 2.
- 3.68 Caiff unrhyw un o Aelodau'r Cynulliad gyflwyno gwelliannau, ac nid oes uchafswm ar nifer y gwelliannau y caniateir eu cyflwyno.⁸³ Mae Aelodau'r Cynulliad yn cyflwyno gwelliannau i'r Bil trwy'r Swyddfa Ddeddfwriaeth. Mae'r Pwyllgor cyfrifol yn rhoi ystyriaeth fanwl i bob gwelliant ochr yn ochr â gweddill y Bil. Dim ond aelodau'r Pwyllgor gaiff bleidleisio ar welliannau.⁸⁴ Bydd Cadeirydd y Pwyllgor yn cyflwyno'r cynnig y dylid derbyn y gwelliant; os yw un o aelodau'r Pwyllgor yn gwrthwynebu, bwrir pleidlais drwy ddangos dwylo. Caiff y bleidlais ei phennu drwy fwyafrif syml.
- 3.69 Os caiff Bil ei wella yn ystod trafodion Cyfnod 2, rhaid i'r Aelod sy'n gyfrifol ddarparu Memorandwm Esboniadol diwygiedig oni bai bod y Pwyllgor cyfrifol yn penderfynu nad oes angen gwneud hynny.⁸⁵
- 3.70 Ar ôl i'r holl welliannau arfaethedig gael eu hystyried, mae'r Bil yn symud ymlaen i Gyfnod 3.⁸⁶

Cyfnod 3 – Ystyriaeth Fanwl gan y Cynulliad

- 3.71 Yn ystod Cyfnod 3, mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn craffu ar y Bil linell wrth linell, yn ei wella, ac yn rhoi ystyriaeth fanwl iddo mewn cyfarfod llawn.⁸⁷ Rhaid i 15 diwrnod gwaith o leiaf fod wedi mynd heibio rhwng diwrnod cyntaf Cyfnod 3 a chyfarfod cyntaf y Cynulliad, er mwyn sicrhau y rhoddir digon o amser i Aelodau'r Cynulliad ystyried y Bil a chyflwyno unrhyw welliannau cyn cyfarfod cyntaf Cyfnod 3.⁸⁸
- 3.72 Caiff unrhyw un o Aelodau'r Cynulliad gyflwyno gwelliant i'r Swyddfa Ddeddfwriaeth, ond y Llywydd sy'n penderfynu pa welliannau y bydd y Cynulliad yn eu hystyried mewn cyfarfod llawn.⁸⁹ Bydd y Llywydd yn cyflwyno'r cynnig y dylid derbyn y gwelliant, ac os yw un o Aelodau'r Cynulliad yn gwrthwynebu, bwrir pleidlais trwy ddangos dwylo. Mae'r bleidlais yn dibynnu unwaith eto ar fwyafrif

⁸¹ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.7 (Mawrth 2015).

⁸² Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.17 (Mawrth 2015).

⁸³ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.20 (Mawrth 2015).

⁸⁴ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.22 (Mawrth 2015).

⁸⁵ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.27 (Mawrth 2015).

⁸⁶ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.26 (Mawrth 2015).

⁸⁷ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.31 (Mawrth 2015).

⁸⁸ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.30 (Mawrth 2015).

syml.

TRAFODION CYFNOD 3 PELLACH

- 3.73 Gellid ailedrych ar Gyfnod 3 o dan Reol Sefydlog 26.40 mewn amgylchiadau cyfyngedig. Caiff yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil, neu unrhyw Aelod o'r Llywodraeth, gynnig yn ddirybudd y dylai'r Bil gael cyfnod gwelliannau arall. Os derbynnir y cynnig, bydd y Bil yn destun cylch arall o graffu mewn cyfarfod llawn. Diffinnir ar ba sail y gellir cael Cyfnod 3 estynedig yn Rheol Sefydlog 26.41, sy'n darparu:

Yn ychwanegol at feini prawf Rheol Sefydlog 26.61, dim ond os ydynt wedi'u bwriadu i egluro darpariaeth mewn Bil (gan gynnwys sicrhau cysondeb rhwng y testun Cymraeg a'r testun Saesneg) neu i weithredu ymrwymadau a roddwyd yn nhrefodion cynharach Cyfnod 3 y mae gwelliannau o dan Reol Sefydlog 26.40 yn dderbyniadwy.⁹⁰

- 3.74 Mae Cyfnod 3 yn gyflawn ar ôl penderfynu ar y gwelliant arfaethedig olaf, neu pan ystyrir bod yr adran neu'r atodlen olaf wedi'i derbyn.⁹¹ Os na chynigir unrhyw welliannau, ystyrir bod yr adran neu'r atodlen wedi'i derbyn.⁹²

CYFNOD ADRODD A CHYFNOD ADRODD PELLACH

- 3.75 Ar ôl i Gyfnod 3 gael ei gwblhau, caiff yr Aelod sy'n gyfrifol gynnig, yn ddirybudd, y dylai'r Cynulliad ystyried gwelliannau ar adeg y Cyfnod Adrodd.⁹³ Caiff y Cynulliad benderfynu a yw'n dymuno ystyried gwelliannau ar adeg y Cyfnod Adrodd. Fel yn achos trafodion Cyfnod 3, caiff yr Aelod sy'n gyfrifol am y Bil, neu unrhyw Aelod o'r Llywodraeth, yn ddirybudd, gynnig y dylai'r Bil gael cyfnod gwelliannau apellach ar ôl cwblhau'r cyfnod adrodd. Os derbynnir y cynnig, bydd y Bil yn destun rhagor o graffu ar yr hyn a elwir yn gyfnod "adrodd pellach".⁹⁴ Mae hyn yn rhoi cyfle i Aelodau graffu ymhellach ar welliannau:

Mae'r Cyfnod Adrodd yn rhoi hyblygrwydd pellach yn y broses graffu gan ei fod yn cynnig ffordd i'r Cynulliad ddychwelyd at faterion penodol yn ymwneud â darn o ddeddfwriaeth, pe bai'n dymuno gwneud hynny. Mae'r Cyfnod Adrodd hefyd yn cryfhau'r broses graffu drwy sicrhau bod gan y Cynulliad, yn ôl yr angen, gyfnod arall i gyflwyno gwelliannau ynddo, yn enwedig lle bo newidiadau mawr neu arwyddocaol wedi cael eu cytuno yng Nghyfnod 3, newidiadau megis cynnwys Rhan neu Bennod newydd mewn Bil.⁹⁵

⁸⁹ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.34 (Mawrth 2015).

⁹⁰ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.41 (Mawrth 2015).

⁹¹ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.44 (Mawrth 2015).

⁹² Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.43 (Mawrth 2015).

⁹³ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.47 (Mawrth 2015), Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.48 (Mawrth 2015) a Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.50 (Mawrth 2015).

⁹⁴ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.46 (Mawrth 2015).

⁹⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Busnes y Cynulliad, Canllaw i Gyfnod Biliau a Deddfau Cyhoeddus (Rhagfyr 2014) para 77.

- 3.76 Os caiff Bil ei wella ar Gyfnod 3, a bod y Cynulliad yn cytuno i Gyfnod Adrodd, rhaid i'r Aelod sy'n gyfrifol baratoi Memorandwm Esboniadol diwygiedig oni bai bod y Cynulliad yn cytuno nad oes angen gwneud hynny.

Cyfnod 4 – Y Cyfnod Terfynol

- 3.77 Cyfnod 4 yw'r cyfnod terfynol. Ar ôl Cyfnod 3 (neu'r Cyfnod Adrodd), gellir cynnig bod y Bil yn cael ei basio. Ni cheir ystyried y cynnig hyd nes y bydd pum niwrnod o leiaf wedi mynd heibio ers diwedd Cyfnod 3 neu ddiwedd y Cyfnod Adrodd oni bai bod y Llywydd wedi cytuno y ceir ystyried y cynnig ar unwaith a bod y Bil ar gael yn Gymraeg ac yn Saesneg.⁹⁶ Ar ôl i'r Cynulliad basio'r Bil, mae Clerc y Cynulliad yn cyflwyno'r Bil ar gyfer Cydsyniad Brenhinol.

Asesu ansawdd y craffu yn y broses ddeddfwriaethol

- 3.78 Yn yr adran hon, rydym wedi amlinellu sut y cynhelir gwaith craffu yn y broses ddeddfwriaethol bresennol. Mae Comisiwn y Cynulliad wedi tynnu sylw at y ffaith y bydd craffu effeithiol yn mynd yn orchwyl anodd i'r Cynulliad:

Mae maint a chymhlethdod y gwaith o graffu ar ddeddfwriaeth a wneir gan y Cynulliad yn cynyddu'n sylweddol ac yn gyflym. Bydd yn cyrraedd ei lefel uchaf erioed rhwng nawr a diwedd y Pedwerydd Cynulliad, a disgwyliwn iddo aros ar y lefel honno yn y Pumed Cynulliad...Gellir priodoli maint y ddeddfwriaeth sy'n wynebu'r Cynulliad i'r ffaith y ceir mwy o Filiau, Biliau hirach a mwy cymhleth a'r ffaith bod y broses ddeddfwriaethol yn digwydd yn ddwyieithog, er enghraifft. Mae sylfaen cymhwysedd y Cynulliad yn fwy hefyd ac felly mae cwmpas y ddeddfwriaeth yn ehangach.⁹⁷

- 3.79 Mewn penodau hwyrach byddwn yn ystyried sut y gellid gwella prosesau craffu deddfwriaethol, ond nid ydym yn cynnal unrhyw asesiad o ansawdd y gwaith craffu yn y Cynulliad. Byddwn yn ystyried tystiolaeth a gyflwynwyd i ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol 'Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad' ynglŷn â chraffu a byddwn yn nodi argymhellion a wneir gan yr ymchwiliad pan fydd yn cyflwyno ei adroddiad.

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

GWEITHDREFNAU ARBENNIG AR GYFER BILIAU DIWYGIO'R GYFRAITH

- 3.80 Mae nifer o weithdrefnau arbennig wedi datblygu yn Senedd San Steffan a Senedd yr Alban. Rydym yn rhoi sylw i rai ohonynt isod.⁹⁸ Y syniad y tu cefn iddynt i gyd yw

⁹⁶ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 26.50 (March 2015).

⁹⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Cynulliad, *Dyfodol y Cynulliad: sicrhau capasiti i gyflawni ar gyfer Cymru* (2015).

⁹⁸ Ceir rhai gweithdrefnau deddfwriaethol arbennig yn Senedd y Deyrnas Unedig nad ydym yn eu trafod yma, megis y weithdrefn wedi'i symleiddio ar gyfer Biliau a gynhyrchir gan y Prosiect i Ailysgrifennu'r Gyfraith Dreth (gweler <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hmrc.gov.uk/rewrite/index.htm> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015), neu'r gweithdrefnau sydd ar gael yn Senedd y Deyrnas Unedig ar gyfer rhoi ystyriaeth ar wahân i Filiau sy'n ymwneud yn unig â'r Alban neu Ogledd Iwerddon.

y gallai fod angen craffu llai ar Ffiliau sydd â natur dechnegol na Biliau cyffredin; gall fod angen craffu arnynt mewn modd mwy arbenigol; neu dylid eu hamddiffyn rhag gwleidyddiaeth Seneddol arferol, i ryw raddau. Er enghraifft, bydd angen gwahanol fath o graffu ar Fil cydgrynhoi nad yw ond yn ailddeddfu'r gyfraith heb wneud unrhyw newidiadau o bwys i'w sylwedd, o'i gymharu â Bil sy'n rhoi agenda polisi radical ar waith mewn maes sy'n wleidyddol ddadleuol. Nod y gweithdrefnau arbennig yw sicrhau bod Bil technegol yn treulio llai o amser ar lawr y Tŷ, a phan fo angen, caniatáu i Seneddwr sydd â gwybodaeth am y maes neu ddiddordeb ynddo graffu arno. O dderbyn bod amser Seneddol yn brin, mae'r manteision ymarferol yn amlwg.

- 3.81 Ar hyn o bryd, nid oes gan y Cynulliad unrhyw weithdrefnau arbennig ar gyfer hwyluso hynt Biliau technegol sydd â'r nod o ddiwygio'r gyfraith trwy'r Cynulliad. Mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn ystyried hyn yn fanwl yn ei ymchwiliad i 'Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad'.
- 3.82 Rydym yn ystyried cydgrynhoi ym mhennod 7. Yma, edrychwn ar y gweithdrefnau arbennig presennol ar gyfer hynt mathau eraill o ddeddfwriaeth dechnegol ac annadleuol.

Gweithdrefn arbennig Comisiwn y Gyfraith ar gyfer Biliau annadleuol

- 3.83 Yn San Steffan ac yn Senedd yr Alban, ceir gweithdrefnau arbennig ar gyfer Biliau sy'n rhoi ar waith argymhellion Comisiwn y Gyfraith sy'n gwneud newidiadau o sylwedd i'r gyfraith ("Biliau Comisiwn y Gyfraith" a "Biliau Comisiwn Cyfraith yr Alban"). Mae'r ddau ohonynt yn cydnabod y bydd Bil sy'n deillio o argymhellion naill Gomisiwn y Gyfraith neu'r llall (ac a fydd yn gyffredinol wedi cael ei ddrafftio gan ddrafftwy'r Senedd wedi'u secondio i'r Comisiwn) wedi bod trwy broses anarferol o lem a thrylwyr o ran llunio polisi a chynllunio deddfwriaeth cyn iddo gael ei gyflwyno.

Gweithdrefnau yn San Steffan

- 3.84 Yn San Steffan, cyflwynir Biliau Comisiwn y Gyfraith yn Nhŷ'r Arglwyddi. Er mwyn cael dilyn y weithdrefn, rhaid i ddwy ochr y Tŷ fod wedi cytuno'n flaenorol bod y Bil arfaethedig yn "annadleuol".
- 3.85 Gwrandewir ar ddadl yr ailddarlleniad mewn "pwyllgor ail ddarlleniad" sydd, os aiff pethau'n iawn, yn anfon y Bil at Bwyllgor Biliau cyhoeddus arbennig lle y cynhelir y rhan fwyaf o'r broses graffu ddwys ar y Bil. Ar ôl i'r Pwyllgor gwblhau ei archwiliad, mewn damcaniaeth, mae'r Bil yn symud ymlaen yn union fel y gwna unrhyw Fil cyhoeddus arall. Yn ymarferol, mae'r Arglwyddi a'r Aelodau Seneddol yn deall y gellir ymdrin â'r Bil yn ysgafnach na'r arfer.
- 3.86 Defnyddiwyd y weithdrefn arbennig yn llwyddiannus ers iddi gael ei threialu yn sesiwn 2007-8. Pasiwyd saith o Ddeddfau trwy ei defnyddio.⁹⁹ Mae wedi ei chyfyngu, wrth gwrs, i Ffiliau "annadleuol". Nid yw cyfyngiadau'r term hwnnw wedi eu nodi'n eglur:

There is, unhelpfully for a Minister, no precise definition of what does and does not constitute controversy for the purposes of a Law Commission Bill. If the Bill were to include matters that are clearly controversial, as this is, the question [for the Minister to decide] is whether they could reasonably be expected to prejudice its passage through either your Lordships' House or the House of Commons.¹⁰⁰

Gweithdrefnau yn Holyrood

3.87 Defnyddiwyd y weithdrefn gyfatebol yn Senedd yr Alban yn 2014 am y tro cyntaf.¹⁰¹ Y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith, sydd â chylch gwaith penodol o ran diwygio'r gyfraith, sy'n arwain y ffordd ar Filiau Comisiwn Cyfraith yr Alban.¹⁰² Er mwyn i Fil Comisiwn Cyfraith yr Alban fod yn gymwys ar gyfer y weithdrefn:

- (1) mae'n rhaid cael consensws eang ymysg rhanddeiliaid ynglŷn â'r angen i ddiwygio ac ynglŷn â'r dull gweithio a argymhellwyd;
- (2) rhaid iddo beidio bod â chysylltiad uniongyrchol â diwygio cyfraith trosedd;
- (3) rhaid iddo beidio â bod â goblygiadau ariannol sylweddol;
- (4) rhaid iddo beidio bod â goblygiadau sylweddol o ran Confensiwn Ewrop ar Hawliau Dynol: a
- (5) rhaid i Senedd yr Alban beidio â bod yn cynllunio gwaith ehangach yn y maes pwnc penodol hwnnw.

3.88 Mae'n amlwg bod gweithdrefn symlach ar gyfer Biliau annadleuol o fantais trwy sicrhau dull mwy effeithlon o weithio. Heb weithdrefnau symlach, mae perygl na fydd cyfle i rai Biliau annadleuol ddod yn ddeddfau oherwydd bod cyn lleied o le mewn amserlenni deddfwriaethol.

Biliau Diddymu Cyfraith Statudol

3.89 Biliau a baratoir gan un o Gomisiynau'r Gyfraith, neu'r ddau ohonynt, i hyrwyddo'r broses o ddiwygio'r gyfraith statud trwy ddi-ddymu, yn unol ag argymhellion Comisiwn y Gyfraith, deddfiadau penodol nad ydynt o ddefnydd ymarferol mwyach (ac eithrio i'r graddau y cedwir eu heffaith), pa un a ydynt yn gwneud unrhyw ddarpariaeth arall mewn cysylltiad â diddymu'r deddfiadau hynny ai peidio, ynghyd

⁹⁹ Deddf Trefniadau Gwastadol a Chrynoadau 2009, Deddf Trydydd Partïon (Hawliau yn erbyn Yswirwyr) 2010, Deddf Yswiriant Defnyddwyr (Datgeliad a Chynrychiolaethau) 2012, Deddf Ymddiriedolaethau (Cyfalaf ac Incwm) 2013, Deddf Etifeddiant a Phwerau Ymddiriedolwyr 2014 a Deddf Yswiriant 2015. Pasiwyd Bil Comisiwn Cyfraith yr Alban hefyd trwy'r weithdrefn hon: Deddf Partneriaethau (Erlyniad) (Yr Alban) 2013.

¹⁰⁰ Pwyllgor Bil Cyhoeddus Arbennig Tŷ'r Arglwyddi, Bil Yswiriant [HL] HL Papur 81, 24 Rhagfyr 2014.

¹⁰¹ Cyflwynwyd Deddf Ysgrifiadau Cyfreithiol (Gwrthran a Thraddodi) (Yr Alban) ym mis Mai 2014 a derbyniodd gydsyniad brenhinol ym mis Ebrill 2015.

¹⁰² O ran y Pwyllgor, gweler Rheolau Sefydlog Senedd yr Alban, rheol 10.2; o ran y weithdrefn arbennig, gweler rheol 9.17A.

ag unrhyw adroddiad gan Gomisiwn y Gyfraith ar unrhyw Fil o'r fath.

- 3.90 Mae'r "Biliau Cyfraith Statud (Diddymu)" hyn yn rhestru statudau neu rannau o statudau sydd i'w diddymu. Llunnir y rhestrau gan dîm bychan o arbenigwyr yng Nghomisiynau'r Gyfraith a'u nod yw gwarantu bod yr holl Ddeddfau neu rannau o Ddeddfau a argymhellir ganddynt i gael eu diddymu yn ddarfodedig, wedi eu disodli, neu fel arall nad oes defnydd ymarferol iddynt. Cyfraith farw ydynt yn y bôn. Cyflwynir Biliau Cyfraith Statud (Diddymu) i Dŷ'r Arglwyddi i ddechrau. Cânt ddarlleniad cyntaf ac ail ddarlleniad byr, ac yna'u cyfeirio at y Cyd-bwyllgor ar Filiau Cydgrynhoi etc i gael eu hystyried yn fanwl. Os yw'r Cyd-bwyllgor yn fodlon ar y Bil, mae'r cyfnodau Seneddol eraill yn rhai ffurfiol ar y cyfan.¹⁰³

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

CASGLIAD

- 3.91 Mae swyddogaeth y Cynulliad Cenedlaethol wedi newid yn aruthrol ers ei sefydlu ym 1999, ond mae rhai o'i nodweddion allweddol yn parhau yr un fath. Erbyn hyn mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn ymdrin â rhaglen deddfwriaethol drom, fel y byddwn yn ei archwilio ym mhennod 5.
- 3.92 Fel y mae cwnsleriaid deddfwriaethol ar gyfer Cymru wedi dweud:

The National Assembly for Wales has only recently embarked on the enterprise of subjecting human conduct to rules. The difficulties faced by all law-making institutions in ensuring that laws are accessible are now faced by the fledgling law makers of Wales – along with some problems peculiar to the Welsh journey towards self-governance that are of particular concern.¹⁰⁴

¹⁰³ Rheolau Sefydlog Tŷ'r Cyffredin 58; Rheolau Sefydlog Tŷ'r Arglwyddi 51.

¹⁰⁴ D Hughes ac H G Davies, "Accessible Bilingual Legislation for Wales" (2012) 33(2) *Statute Law Review* 103.

PENNOD 4

DRAFFTIO A DEHONGLI DEDDFWRIAETH

CYFLWYNIAD

- 4.1 Dylai deddfwriaeth gyfleu'r ystyr a fwriedir i'w darllenwyr, ni waeth a ydynt wedi derbyn hyfforddiant cyfreithiol ai peidio. Pan fo'n berthnasol, dylai'r darllenydd allu deall hefyd sut mae'r ddeddfwriaeth yn cyd-fynd â'r llyfr statud fel cyfanwaith.¹ Mae hyn yn arbennig o bwysig yng Nghymru, lle mae'r llyfr statud yn cynnwys deddfwriaeth o amrywiaeth o ffynonellau. Mae'r ffordd y caiff deddfwriaeth ei ddrafftio (hysgrifennu) yn hanfodol i'w hygyrchedd.
- 4.2 Mae gormod o gymhlethdod yn effeithio ar hygyrchedd deddfwriaeth. Dim ond rhywfaint o'r hyn sy'n achosi cymhlethdod sydd o fewn rheolaeth y sawl sy'n ysgrifennu'r ddeddfwriaeth (y "drafftiwr"). Er enghraifft, gallai cymhlethdod gael ei achosi gan amcanion polisi amhendiant gan lunwyr polisi, asesiad arwynebol o'r fframwaith cyfreithiol neu gyfarwyddiadau brysiog ac anghywir i ddrafftwy.²
- 4.3 Caiff y rhan fwyaf o ddeddfwriaeth sylfaenol ei hysgrifennu gan ddrafftwy profesiynol ac mae gan ddrafftwy gyfrifoldeb mawr dros gyflwr cyffredinol y llyfr statud.
- 4.4 Yn sicr, gall drafftio gwael gyfrannu at gymhlethdod deddfwriaeth. Yng Nghymru, mae drafftwy wedi mabwysiadu arferion y bwriedir iddynt wneud deddfwriaeth yn fwy eglur. Hefyd, mae'r canllawiau i ddrafftwy yng Nghymru'n annog y drafftiwr i feddwl y tu hwnt i'r broses fecanyddol syml o roi polisi ar ffurf deddfwriaeth:
- Ym mhob achos mae gan y drafftiwr rôl fel eiriolydd yn y llywodraeth o blaid agweddau at brosiectau deddfwriaeth sy'n hybu cyfreithiau clir.³
- 4.5 Yn y bennod hon, rydym ni'n ystyried arfer a natur arbenigol gwaith drafftio deddfwriaethol. Edrychwn yn fanwl ar y Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth a gyhoeddwyd gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn 2012 a gofyn i ba raddau y mae arferion drafftio Llywodraeth Cymru yn llwyddo i gyflawni deddfwriaeth eglur.⁴ Ym mhennod 11, ystyriwn ddrafftio dwyieithog yn Gymraeg a Saesneg.
- 4.6 Rydym hefyd yn ystyried a oes ar Gymru angen ei Deddf Dehongli ei hun er

¹ T Bingham, *The Rule of Law* (argraffiad 1af 2010) tud 37 i 39.

² Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *When laws become too complex* (13 Ebrill 2013). Ym mhennod 9, byddwn yn edrych ar fodelau eraill ar gyfer datblygu dulliau o reoli'r modd y caiff deddfwriaeth ei chynllunio lle y gallai swyddogaeth y Cwnsleriaid Deddfwriaethol newid.

³ Llywodraeth Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) tud 12.

⁴ Llywodraeth Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012). Nid yw'r canllawiau hyn wedi eu cyhoeddi ar wefan Llywodraeth Cymru, ond maent ar gael mewn atodiad i bapurau a gyflwynwyd gerbron y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn yr ymchwiliad 'Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad'.

mwyn cynorthwyo i sicrhau gwell dealltwriaeth o ddeddfwriaeth Cymru.

Y BROSES DRAFFTIO DEDDFWRIAETHOL

- 4.7 Drafftio deddfwriaethol yw'r broses o roi polisi mewn geiriau. Er mwyn i'r broses fod yn llwyddiannus felly, rhaid iddi fod yn effeithiol o ran rhoi effaith i'r polisi a fwriedir, a'i gyflwyno'n glir.
- 4.8 Gallai deddfwriaeth ddrafft ddod gan nifer o wahanol bobl, ond yng nghyd-destun deddfwriaeth a gynigir gan y weithrediaeth, fe'i paratwir i ddechrau gan Gwnsler Seneddol yn Llundain neu ddrafftwyr o Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yng Nghymru. Mae'r bennod hon yn canolbwyntio ar ddrafftio deddfwriaethol fel proses o fewn y llywodraeth, ond mae'n bwysig cofio bod cyfran uwch o ddeddfwriaeth yng Nghymru'n dod gan Aelodau'r Cynulliad, nid gan y Llywodraeth. O ganlyniad, nid yw drafft cyntaf y ddeddfwriaeth o reidrwydd yn cael ei hysgrifennu gan ddrafftwyr proffesiynol.

Y dull o ddrafftio yn y Deyrnas Unedig

- 4.9 O dan y model confensiynol o ddrafftio deddfwriaethol dan arweiniad y llywodraeth, mae drafftwyr arbenigol yn gweithredu ar gyfarwyddiadau deiliaid polisïau. Penderfynir ar gyfeiriad polisi gan un o adrannau'r llywodraeth o dan arweiniad gweinidog. Mae deiliad y polisi wedyn yn rhoi cyfarwyddyd i'r drafftiwr, sy'n defnyddio sgiliau drafftio cyfreithiol arbenigol i baratoi deddfwriaeth sy'n cyflawni'r amcan polisi yn glir ac yn effeithlon.

Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol

- 4.10 Mae trefniadau drafftio canolog wedi bodoli yn y Deyrnas Unedig ers amser. Sefydlwyd Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol ym 1869 ac mae'n gartref i dîm o tua 50 o gyfreithwyr arbenigol - Cwnsleriaid Seneddol - sy'n drafftio Biliau'r llywodraeth cyn eu cyflwyno i'r Senedd. Mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol yn cynghori gweinidogion adrannol ar y Biliau y maent yn eu noddi, a'r Gweinidog sy'n gyfrifol am raglen ddeddfwriaethol y Llywodraeth, sef Arweinydd Tŷ'r Cyffredin ar hyn o bryd.
- 4.11 Caiff Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol ei hariannu gan Swyddfa'r Cabinet a'i hadrannau cleient eraill, ond mae'r cwnsleriaid yn gweithredu fel cynghorwyr annibynnol i'w cleientiaid. Mae'r drafftiwr sydd â gofal am Fil yn gyfrifol am roi gwybodaeth i Swyddogion y Gyfraith (y Twrnai Cyffredinol a'r Cyfreithiwr Cyffredinol) ac aelodau o'r Pwyllgor Bil Cyhoeddus am faterion polisi cyfreithiol a all ddeillio o Fil, gan gynnwys materion sy'n ymwneud â rheolaeth y gyfraith, effaith ôl-weithredol a materion sy'n ymwneud â hawliau a rhyddidau sylfaenol gan gynnwys y rhai sy'n codi o dan y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol. Gall hyn achosi tensiynau rhwng yr adran sy'n rhoi'r cyfarwyddiadau a'r cwnsler sy'n drafftio'r Bil.⁵
- 4.12 Er nad yw Cwnsleriaid Seneddol yn drafftio is-ddeddfwriaeth fel arfer, byddant weithiau'n ei gwirio'n anffurfiol, neu'n darllen drwyddi ac yn cynghori ar is-ddeddfwriaeth sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol. Cyfreithwyr y llywodraeth yn

⁵ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *Working with Parliamentary Counsel* (Rhagfyr 2011) tud 15.

gweithio yn adrannau'r llywodraeth sy'n drafftio is-ddeddfwriaeth fel arfer. Mae swyddogion polisi o fewn yr adran yn rhoi cyfarwyddiadau i'r cyfreithwyr. Defnyddir dulliau tebyg o fewn corfforaethau statudol sydd â phwerau i wneud rheoliadau.

Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol

- 4.13 Mae'r model cyfrifoldeb sefydliadol dros ddrafftio deddfwriaeth yng Nghymru yn cyfateb i strwythur canolog y Deyrnas Unedig. Ar hyn o bryd mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn rhan o Adran yr Ysgrifennydd Parhaol, sy'n cyfateb i Swyddfa Cabinet Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Sefydlwyd Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn 2007 er mwyn drafftio deddfwriaeth sylfaenol yng Nghymru. Disgrifir swyddogaeth y Cwnsler Cyffredinol yn gynharach ym mhennod 3.
- 4.14 Caiff pob un o Filiau'r Cynulliad a hyrwyddir gan lywodraeth Cymru eu drafftio gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Mae hyn yn cynnwys yr holl welliannau a wneir i'r Biliau gan y llywodraeth, hyd yn oed os nad yw'r Bil yn Fil y llywodraeth. Mae 14 o gwnsleriaid deddfwriaethol ar hyn o bryd.
- 4.15 Ni chaiff is-ddeddfwriaeth ei drafftio gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol fel arfer. Caiff mwyafrif yr is-ddeddfwriaeth ei drafftio gan gyfreithwyr yn Adran Gwasanaethau Cyfreithiol Llywodraeth Cymru, gan weithio gydag adrannau'r llywodraeth. Mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn edrych drwyddi wedyn. Fodd bynnag, mae gweithdrefnau Llywodraeth Cymru'n ei gwneud yn ofynnol bod Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn gwirio darpariaeth offerynnau statudol Cymru sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol. Gellir rhoi cyfarwyddiadau i Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ddrafftio offerynnau statudol sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol.

Beth yw swyddogaeth drafftwyr deddfwriaethol?

- 4.16 Mae'r broses o baratoi deddfwriaeth yn golygu mwy na drafftio darpariaethau Bil penodol. Mae hefyd yn golygu trosi polisïau yn ddeddfau sydd mor glir, effeithiol a darllenadwy â phosibl. Mae 'Good Law Project' Swyddfa'r Cabinet a Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol yn dweud mai prif gyfrifoldeb drafftwyr deddfwriaethol yw rhoi syniadau polisi drwy'r canlynol:

a rigorous intellectual and legal analysis, and to clarify and express legislative propositions. The drafting stage is often the first at which the policy as a whole is subjected to meticulous scrutiny.⁶

- 4.17 Rhan bwysig o swyddogaeth y drafftwyr yw profi a oes modd cynnwys polisi'r llywodraeth yn eglur mewn deddfwriaeth. Mae drafftio, yn ymarferol, yn broses ailadroddol sy'n golygu trafodaethau parhaus rhwng drafftwyr a deiliaid polisi. Caiff drafftiau, cwestiynau ac atebion eu pasio'n ôl ac ymlaen wrth iddynt ddatblygu. Mae'n gofyn am bolisïau sydd wedi eu hystyried yn ofalus a chyfreithwyr gyda sgiliau drafftio arbenigol sy'n wybodus yn y maes perthnasol o'r gyfraith. Mae amser felly yn elfen hanfodol: amser i baratoi'r polisi, ac i fireinio'i fynegiant mewn drafftiau a drafodir rhwng y sawl sy'n gyfrifol am y polisi a'r

⁶ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *Research and Analysis: When Laws Become Too Complex* (Ebrill 2013) para 2.1.

drafftiwr.⁷

- 4.18 Yn fwy eang, mae gan ddrafftwy'r deddfwriaethol ddealltwriaeth o iechyd y gyfraith ac effaith diwygio'r gyfraith mewn un maes ar y gyfraith yn gyfangwbl ac maent yn cadw hynny mewn cof wrth weithio. Fel nodir Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol:

The need to preserve a stable constitutional relationship between Parliament and the courts means that Counsel will always have an eye on a Bill's long-term consequences for the health of the statute book, and the appropriate distinction between the legislative function of Parliament and the interpretative role of the courts. It is a responsibility of Counsel to protect the integrity of the legislative process, so that the judiciary's settled understanding of the process and this distinction are not disturbed.⁸

DRAFFTIO DEDDFWRIAETH DDA YNG NGHYMRU

- 4.19 Cyhoeddodd Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol y ddogfen Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth yn 2012.⁹ Mae'r canllawiau'n rhagnodi arferion gorau ar gyfer cwnsleriaid deddfwriaethol sy'n drafftio deddfwriaeth yng Nghymru. Mae'r canllawiau'n egluro mai'r amcan cyffredinol ar gyfer drafftwy'r deddfwriaethol yw eglurder, a phwysleisir y dylai eglurder fod yn fwy na dim ond rhywbeth sydd ei angen er mwyn sicrhau deddfwriaeth effeithiol. Rhoddir hygyrchedd ar gyfer darllenwyr wrth wraidd y gwaith drafftio, gan ymdrechu i sicrhau ei bod yn rhwydd i ddarllenwyr ddeall yr hyn y mae'r deddfwriaeth yn ei ddweud. Mae'r canllawiau'n mynd ymlaen i roi cyngor pendant ac ymarferol ar sut i sicrhau eglurder. Maent yn fanwl ac yn gynnil, gan amlygu ffactorau sy'n achosi cymhlethdod yn sgil y gwaith drafftio ei hun, a rhagnodi ffyrdd o leihau cymhlethdod mewn deddfwriaeth. Mae'r canllawiau'n benthyca rhai arferion gorau o ganllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol yn ogystal â chanllawiau sy'n benodol i Gymru.¹⁰
- 4.20 Yng Nghymru, rhaid i'r broses ddrafftio sicrhau bod y testunau Saesneg a Chymraeg yn cyfateb i'w gilydd, gan fod statws cyfartal i'r ddau. Trafodir drafftio dwyieithog ym mhennod 11.

Beth yw ystyr eglurder?

- 4.21 Mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn esbonio bod eglurder yn gofyn am gyfuniad o symlrwydd a manwl-gywirdeb, ac y gall fod angen cyfaddawd rhwng y ddau:

Bydd y syml yn aml yn fanwl-gywir a bydd y manwl-gywir yn aml yn

⁷ I weld trafodaeth ar y modd y mae swyddogaeth drafftwy'r deddfwriaethol yn newid, gweler D Greenberg, "Dangerous Trends in Modern Legislation" (2015) 1 *Public Law* 96.

⁸ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *Working with Parliamentary Counsel* (Rhagfyr 2011) para 39.

⁹ Llywodraeth Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012).

¹⁰ Y rhifyn cyfredol yw Office of the Parliamentary Counsel, *Drafting Guidance* (Mawrth 2014).

syml, ond nid yw'r naill yn dilyn o'r llall. Gall gormod o bwyslais ar symlrwydd arwain at ddiffyg manwl-gywirdeb ac amheuaeth ynghylch effaith y gyfraith. Mae'n anochel y bydd cyfraith sy'n cael ei drafftio mewn ymgais diwyro i fod yn fanwl gywir yn arwain at gymhlethdod "and complexity is a definite step along the way to obscurity."¹¹

- 4.22 Awgryma'r canllawiau mai mater i'r cwnsler deddfwriaethol yw barnu sut y dylid datrys unrhyw densiwn rhwng symlrwydd a manwl-gywirdeb. Bydd yr ateb priodol yn dibynnu'n rhannol ar y cyd-destun.

Sicrhau eglurder mewn deddfwriaeth

iaith glir

- 4.23 Mae canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn pennu rheolau ac ymarfer er mwyn drafftio mewn iaith glir i lefel eithaf penodol.¹²

- 4.24 Diffiniodd Comisiwn Cyfraith Seland Newydd iaith glir fel a ganlyn

There is no mystery to plain language. Plain language is ordinary language, expressed directly and clearly. It is intended to simplify (to the extent possible), but not be simplistic; to enhance style, rather than be stylistically bland. In legislation its use is intended to remove the barriers to communication, and in this way make the law more accessible.¹³

- 4.25 Dyma esboniad Comisiwn Diwygio'r Gyfraith Victoria o iaith glir

[it] conveys its meaning as clearly and as simply as possible, without unnecessary pretension or embellishment. It is to be contrasted with convoluted, repetitive and prolix language. The adoption of a plain English style demands simply that a document be written in a style which readily conveys its message to its audience.¹⁴

- 4.26 Dylai iaith glir mewn drafftio deddfwriaethol sicrhau cydbwysedd rhwng manwl-gywirdeb a symlrwydd a helpu i wneud y ddeddfwriaeth yn haws ei deall a'i gwneud yn haws i'r darllenydd ddod o hyd i'w ffordd drwyddi. Ym 1986, Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol yn Ne Cymru Newydd oedd un o'r swyddfeydd drafftio cyntaf yn Awstralia i ymrwymo'n ffurfiol i iaith glir. Mae ei pholisi drafftio ar iaith blaen yn pwysleisio nad Saesneg wedi'i symleiddio yw Saesneg clir, ac nad yw'n golygu colli manwl-gywirdeb.¹⁵

¹¹ Llywodraeth Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) tud 11, yn dyfynnu G C Thornton, *Legislative Drafting* (4ydd argraffiad 1996) tud 52.

¹² Llywodraeth Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) rhan 4.

¹³ New Zealand Law Commission, *Legislation Manual Structure and Style* (1996) Adroddiad Rhif 35.

¹⁴ Law Reform Commission of Victoria, *Plain English and the Law* (1987) Adroddiad Rhif 9.

¹⁵ New South Wales Parliamentary Counsel's Office, *Policies relation to plain language and gender-neutral expression* (Mai 2000).

DEFNYDDIO GEIRIAU EGLUR

- 4.27 Gall rhai o'r termau mewn deddfwriaeth fod yn ddryslyd i ddarllenwyr, gan ei gwneud yn anodd iddynt deall yr ystyr o bosibl. Mae'r defnydd o dermau cyfreithiol technegol, megis 'tor contract ymwrthodol' yn golygu ei bod yn anodd i bobl nad ydynt yn gyfreithwyr eu deall. Fodd bynnag, gallai fod ystyr pendant i'r termau hyn yn y gyfraith gyffredin. Pe byddid yn defnyddio unrhyw dermau gwahanol, gellid arwain at greu darn o ddeddfwriaeth sy'n agored i gael ei gamddehongli. Dyma etifeddiaeth ein traddodiad o gyfraith gyffredin. Gellid helpu i liniaru'r perygl bod y ddeddfwriaeth yn anodd ei deall trwy roi diffiniad o dermau o'r fath o fewn y statud neu grynhoi eu hystyr mewn nodiadau esboniadol. Gallai fod yn bosibl cyfieithu rhai termau technegol yn rhwydd i iaith fwy plaen. Mae Comisiwn Seland Newydd yn awgrymu, er enghraifft y gellid defnyddio "give" yn lle'r term "bequeath and devise", ac "agree" yn lle "agree and covenant".¹⁶
- 4.28 Mae cyfreithwyr yn tueddu i ddefnyddio iaith hynafol nad yw'n cael ei defnyddio'n gyffredin, megis "*hereafter*" a "*therein*", a all ei gwneud yn anos deall darpariaeth ddeddfwriaethol. Caiff Lladin ei defnyddio gan gyfreithwyr, pan fo'r term Lladin yn cynrychioli'r term technegol cyfreithiol, ac ar adegau eraill hefyd. Yr enw a roddir am y rhesymau dros benderfyniad gan lys fel arfer, o hyd, yw'r *ratio decidendi*, er enghraifft. Dechreuwyd y broses o symud ymarfer cyfreithiol tuag at ddefnyddio Saesneg plaen yn adroddiad yr Arglwydd Woolf *Access to Justice*.¹⁷ Cafodd y rheolau a oedd yn llywodraethu gweithdrefnau yn y llysoedd sifil eu hailysgrifennu mewn Saesneg plaen. Yn lle geiriau hynafol nad ydynt yn cael eu defnyddio'n gyffredin erbyn hyn, defnyddiwyd geiriau mwy modern. Cafwyd gwared â thermau Lladin lle'r oedd modd.¹⁸ Yn lle terminoleg megis "*ad hoc*" gellid yn hawdd ddefnyddio "*on an individual basis*" neu "*on a case by case basis*". Gall newidiadau o'r fath ei gwneud yn haws darllen yr iaith a ddefnyddir yn y ddeddfwriaeth.
- 4.29 Mae canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn sefydlu nifer o reolau pendant sydd â'r nod o wella'r dewis o eiriau mewn deddfwriaeth. Er enghraifft, rhoddir cyfarwyddiadau i ddrafftwy'r beidio â defnyddio unrhyw eiriau jargon, geiriau tramor na hynafol. Mae canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn rhoi enghreifftiau o'r diwethaf, ac yn cynnwys "*comprise*", "*hereafter*" a "*therein*". Mae'r canllawiau hefyd yn cynghori y dylai drafftwy'r osgoi geiriau amwys lle bynnag y bo modd, gan awgrymu y dylid osgoi "*any*" ac "unrhyw" gan ei fod yn rhy amwys lle gellid defnyddio'r fannod amhendiant "a" yn briodol.
- 4.30 Anogir drafftwy'r hefyd i beidio â defnyddio termau deddfwriaethol sy'n golygu pethau penodol i ddrafftwy'r, ond a allai fod yn amwys i ddarllenwyr. Er enghraifft, defnyddir "*in particular*" ac "yn benodol" i ddynodi nad yw rhestr ddilynol o bethau yn rhestr gyflawn. Mae'r canllawiau'n nodi y gwelwyd enghreifftiau o aelodau o'r Cynulliad Cenedlaethol yn methu â deall ystyr yr ymadrodd hwn wrth graffu ar

¹⁶ New Zealand Law Commission, *Legislation Manual Structure and Style* (1996) Adroddiad Rhif 35.

¹⁷ Adran yr Arglwydd Ganghellor, *Access to Justice – Final report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales* (Gorffennaf 1996). Mae llawer wedi ei ysgrifennu ynglŷn â Diwygiadau Woolf dros y blynyddoedd. I ddarllen sylwadau cyfoes ar yr adroddiad, gweler S Sedley, "Big Lawyers and Little Lawyers" [1996] *London Review of Books* 28.

¹⁸ Rheolau Trefniadaeth Sifil.

deddfwriaeth. Mae'r canllawiau'n argymhell y dylid osgoi'r ymadrodd a defnyddio "includes, but is not limited to" neu "yn cynnwys, ond nid yw'n gyfyngedig i" yn ei le. Dylid osgoi "provided that" gan yr ystyrir ei fod yn rhy amwys. Rhoddir sawl enghraifft o eiriau ac ymadroddion amwys, ac mae canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn darparu ymadroddion amgen er mwyn gwella manwl-gywirdeb a symlrwydd.

YSGRIFENNU BRAWDDEGAU CLIR

- 4.31 Os caiff brawddeg ei strwythuro mewn modd astrus a thrwsgl, bydd y wybodaeth y bwriedir ei chyfleu yn aneglur. Ceir nifer o gwynion cyffredin ynghylch y ffordd y caiff brawddegau eu strwythuro mewn deddfwriaethau. Y gyntaf yw bod deddfwriaeth yn tueddu i fod yn hirwyntog. Er enghraifft, mae'r brawddegau yn nwy ran gyntaf Deddf Traffig Ffyrdd 1972 yn cynnwys 79.25 o eiriau fesul brawddeg ar gyfartaledd, ac mae'r frawddeg hiraf yn 740 o eiriau. Mae Tiersma, academydd Americanaidd, yn tynnu sylw at y ffaith mai 27.6 gair yw hyd cymedrig brawddegau mewn rhyddiaith wyddonol.¹⁹ Nid yw brawddegau hir o reidrwydd yn achosi problemau. Fodd bynnag, po fwyaf o wybodaeth a gaiff ei chynnwys mewn un frawddeg, po anoddaf fydd hi i'r darlennydd ei dilyn.
- 4.32 Mae'n nodwedd yn nhraddodiad cyfraith gyffredin fod deddfwriaeth yn cael ei drafftio er mwyn bod yn gynhwysfawr a manwl. Fodd bynnag, mae perygl i fanwl-gywirdeb danseilio pa mor ddealladwy yw darn o deddfwriaeth a pha mor hawdd yw hi i'r darlennydd ddod o hyd i'w ffordd drwyddi. Os yw darpariaeth yn cael ei drafftio'n gynhwysfawr ond yn cael ei mynegi mewn ffordd gymhleth, gall hyn nacáu gwerth drafftio cynhwysfawr, a gall y deddfwriaeth barhau i fod yn agored i gael ei chamddechongli.
- 4.33 Mae canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn rhoi cyngor i ddrafftwy'r ar sut i sicrhau bod y geiriau'n cael eu trefnu yn y ffordd fwyaf syml a manwl-gywir. Yn hytrach na nodi arfer eang fel annog brawddegau byrrach, mae'r canllawiau'n rhagnodi y dylai drafftwy'r osgoi cynnwys gormod o syniadau mewn "talpiau o ystyr":
- Dylai gwybodaeth gael ei rhoi i'r darlennydd mewn talpiau bach: gall pob un o'r talpiau hyn gael ei gynnwys mewn ymadrodd neu baragraff ar wahân a'r rheiny gyda'i gilydd yn ffurfio yn frawddeg (hirach).²⁰
- 4.34 Nod y bwriad hwn yw osgoi testun hir a chymhleth sydd, fel y nodir yng Nghanllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, "yn aml yn destun gwawd a beirniadaeth".²¹
- 4.35 Mae Canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol hefyd yn rhoi cyfarwyddyd ar sut y dylid drafftio'r talpiau o ystyr, gan osgoi, er enghraifft, defnyddio "geiriau

¹⁹ P Tiersma, *Legal Language* (1999) tud 55 i 56.

²⁰ Llywodraeth Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) tud 21.

²¹ Llywodraeth Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012), tud 21.

diangen”.²² Cynghorir drafftwy'r i osgoi troi berfau yn enwau; mae enwau a grëir fel hyn yn ddiangen ac yn cuddio ystyr y frawddeg. Er engraifft yn lle “*rhaidd i awdurdod lleol roi ystyriaeth*” dylid ysgrifennu “*rhaidd i awdurdod lleol ystyried*”.²³ Mae hyn yn lleihau nifer y geiriau, ond hefyd yn gymorth i wneud ystyr y testun yn fwy eglur.

Strwythur a threfniadaeth deddfwriaeth

- 4.36 Gall y ffordd y caiff darn o ddeddfwriaeth ei strwythuro a'i drefnu bennu a yw'r ddeddfwriaeth honno'n hawdd ei deall ac yn hawdd symud drwyddi ynteu'n anhygyrch. Mae canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn cyflwyno cyngor eang a manwl ar sut i wella strwythur a threfniadaeth deddfwriaeth, gan gynnwys sut i drefnu'r cynnwys a sut i ddefnyddio penawdau a pharagraffau wedi'u rhifo.
- 4.37 Mae'r canllawiau hefyd yn pennu'r mathau penodol o strwythuro y dylai drafftwy'r eu hosgoi. Er enghraifft, dywedir wrth ddrafftwy'r am osgoi croesgyfeirio at ddarpariaeth sy'n ymddangos yn ddiweddarach yn y ddeddfwriaeth pan fo modd, gan y byddai angen gwybod am y ddarpariaeth ddiweddarach er mwyn deall y ddarpariaeth gynharach. Fodd bynnag, mae hyn yn arfer cymharol gyffredin. Er enghraifft, yn Ndedf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014, ceir nifer gymharol uchel o groesgyfeiriadau rhwng adrannau.²⁴
- 4.38 Tueddir i argymhell hefyd y dylid peidio â gwneud “croesgyfeiriadau cyffredinol” at ddarnau eraill o ddeddfwriaeth ar y cyfan, megis “yn ddarostyngedig i ddarpariaethau Deddf Hawliau Dynol 1998”. Mae canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn awgrymu y dylid darparu'r darpariaethau perthnasol penodol pan fo'n amhosibl osgoi'r fath gyfeiriadau, er mwyn helpu'r defnyddiwr i symud rhwng y ddau ddarn o ddeddfwriaeth.
- 4.39 Gall y mathau hyn o arferion drafftio fod o gymorth i sicrhau bod y ddeddfwriaeth ei hun yn eglur, yn ogystal â'i gwneud yn haws i'r darlennydd ddod o hyd i'w ffordd drwy'r llyfr statud.

Diwygio a diddymu deddfwriaeth

- 4.40 Pan fo deddfwriaeth yn cael ei diwygio heb ei chydgrynhai, mae'n dod yn llai hygyrch. Os gwneir diwygiadau olynol heb gydgrynhai, gellir creu gwedd astrus ac aneglur o statudau, a bydd angen i'r darllenwr o bosibl fynd i'r afael â'r rhain i gyd cyn gallu deall y gyfraith sy'n gymwys iddo. Mae hon yn broblem ym mhob rhan o'r Deyrnas Unedig, ac mae'n fwy cymhleth fyth yng Nghymru oherwydd y gwahanol fathau o ddeddfwriaeth a'r modd y mae datganoli wedi datblygu.²⁵ Byddwn yn gweld enghreifftiau o'r problemau hyn ym mhennod 5 ac yna yn edrych ar atebion ym mhennodau 6, 7, 8 a 9.
- 4.41 Pan fo penderfyniad polisi wedi ei wneud i ddiwygio heb gydgrynhai, mae

²² Llywodraeth Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) pennod 2.

²³ Llywodraeth Cymru, Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, *Canllawiau ar Ddrafftio Deddfwriaeth* (Ionawr 2012) pennod 2.

²⁴ Gweler, er enghraifft a 13 a 34.

canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn rhoi cyngor i ddrafftwy deddfwriaethol ar sut i wneud hynny yn y ffordd fwyaf eglur bosibl.

DRAFFTIO DIWYGIADAU A DIDDYMIADAU

- 4.42 Gall darn o ddeddfwriaeth ddiwygio neu ddiddymu un arall yn benodol neu drwy ymhlygiad. Caiff diwygiad neu ddiddymiad penodol ei nodi'n bendant yn y ddeddfwriaeth sy'n diwygio neu'n diddymu. Eglurodd yr Arglwydd Ustus Laws sut y mae diddymiad trwy ymhlygiad yn gweithredu yn *Thoburn v Sunderland City Council*:

If Parliament has enacted successive statutes which on the true construction of each of them make irreducibly inconsistent provisions, the earlier statute is impliedly repealed by the later.²⁶

- 4.43 Mae diwygiadau a diddymadau sydd ymhlyg yn y ddeddfwriaeth, yn eu hanfod, yn anweledig i'r darllenydd. Ystyrir isod sut y caiff diwygiadau a diddymadau eu drafftio.

Gwahaniaethu rhwng diwygiadau i'r testun a diwygiadau a wneir heblaw trwy ddiwygio'r testun

- 4.44 Diwygiad i'r testun yw darpariaeth sy'n newid geiriad deddfiad cynharach drwy fewnosod, disodli neu hepgor testun. Er enghraifft, mae paragraff 2 o'r atodlen i Fesur Addysg (Cymru) 2009 yn diwygio testun Deddf Addysg 1996 fel a ganlyn;

Yn adran 326(4) (apêl yn erbyn cynnwys datganiad)—

- (a) ym mharagraff (b), hepgorer yr atalnod llawn ac ar ôl "school" mewnsoder " , or "

- 4.45 Mae hyn yn golygu y dylai adran 326(4)(b) o Ddeddf Addysg 1996 gynnwys y newidiadau a wneir gan Fesur Addysg (Cymru) (2009) pan fydd y fersiwn wedi'i diweddarau'n cael ei hargraffu. Ers blynyddoedd lawer, mae cyhoeddwyr cyfreithiol masnachol wedi argraffu cyfrolau o ddeddfwriaeth sy'n cynnwys testun y Ddeddf fel y'i diwygiwyd gan unrhyw statud diweddarach. Erbyn heddiw, mae'r testunau hefyd ar gael ar wefannau y gellir tanysgrifio iddynt ac, i raddau, ar wefannau y gellir eu defnyddio am ddim.²⁷ Os nad yw'r testun sydd wedi ei ddiwygio ar gael i ddarllenydd ar bapur neu'n electronig, rhaid iddo gael gafael ar y Deddfau gwreiddiol a'r Deddfau diwygio a gweld drostynt eu hunain beth yw effaith y diwygiadau.

- 4.46 Mae addasiad heblaw trwy ddiwygio'r testun yn newid effaith darpariaeth ddeddfwriaethol heb newid ei geiriad. Mae adran 41A neu adran 45 o Ddeddf Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981, Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 ac atodlen 11 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn enghreifftiau o hyn. Roedd y rhain yn addasu effaith amrywiol ddarnau o ddeddfwriaeth. Er enghraifft, cafodd testun adran 45 o Ddeddf Bywyd

²⁵ Gweler pennod 1.

²⁶ [2002] EWHC 195 (Admin), [2003] QB 151 i [37].

²⁷ Trafodwn ffynonellau deddfwriaeth ar-lein ym mhennod 6.

Gwyllt a Chefn Gwlad 1981 (a drafodwyd ym mhennod 1) ei gadw fel ag yr oedd, a byddai'n rhaid i'r darllenydd fod yn ymwybodol o'r darnau eraill o ddeddfwriaeth - dau ohonynt y tu allan i Ddeddf 1981 ei hun - er mwyn gwybod pwy yng Nghymru oedd â'r swyddogaethau a oedd, ar wyneb adran 45, yn eiddo i'r Ysgrifennydd Gwladol a Natural England.

- 4.47 Mae'r dechneg o addasu heblaw trwy ddiwygio'r testun yn golygu nad oes angen drafftio cymalau diwygio er mwyn newid testun y ddarpariaeth a addaswyd; gall weithiau gyfleu effaith newydd y ddarpariaeth a addaswyd yn fwy syml na thrwy ddiwygio'r testun; a gall weithiau olygu nad oes angen enwi pob darpariaeth sydd wedi ei haddasu yn y ddarpariaeth addasu. Fodd bynnag, mae'n cynyddu'r perygl bod y sawl sy'n darllen y ddarpariaeth sydd wedi ei haddasu yn peidio â sylwi ar y ddarpariaeth addasu, gan na fydd hyd yn oed testun Deddf sy'n cynnwys diwygiadau i'r testun a wnaed gan Ddeddfau diweddarach yn datgelu bodolaeth addasiad a wnaed heblaw trwy ddiwygio'r testun, er y gallai cyhoeddwr masnachol y ddeddfwriaeth gyfeirio at ei fodolaeth yn y nodiadau sy'n cyd-fynd â'r ddeddfwriaeth.

ATODLENNI KEELING

- 4.48 Mewn dadl yn Nhŷ'r Cyffredin ym 1938, gofynnodd Mr (Syr yn ddiweddarach) Edward Keeling AS gwestiwn i'r Prif Weinidog Neville Chamberlain ynglŷn â memorandwm ar ddrygioni deddfwriaeth ("*evils of legislation*") yr oedd wedi ei gyflwyno i'r Prif Weinidog.²⁸ Eglurodd Chamberlain y canlynol yn ei ymateb

the suggestion made [by the memorandum] is, in effect, that a Bill amending or applying an existing enactment by reference should contain a Schedule setting out the enactment as it will read when amended by the Bill and showing by typographical devices the Amendments proposed.²⁹

- 4.49 Daethpwyd i adnabod atodlen o'r fath fel atodlen Keeling. Atodlen i Fil diwygio yw atodlen Keeling, sy'n dod yn atodlen i'r Ddeddf diwygio pan gaiff y Bil ei ddeddfu.³⁰
- 4.50 Nid yw atodlenni Keeling yn boblogaidd gyda phob deddfwr a chwmsler seneddol. Roedd Pedwerydd Adroddiad ar Ddeg Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar y Cyfansoddiad yn dyfynnu gwrthwynebiadau iddynt a leisiwyd gan Arweinydd Tŷ'r Cyffredin, Peter Hain AS, a chan Syr Geoffrey Bowman, cyn-Brif Gwnsler Seneddol. Roeddynt yn gwrthwynebu ar sail yr adnoddau Seneddol sy'n ofynnol i'w paratoi, y gwaith ychwanegol sylweddol o ddiwygio'r atodlen pan fyddai Bil yn cael ei ddiwygio yn ystod ei hynt, a'r perygl o anghysondeb rhwng y cymalau a'r atodlen.
- 4.51 Roedd y Pwyllgor Dethol yn argymhell atodlen anffurfiol o'r un math ag atodlen Keeling ("*informal Keeling-type schedule*") yn hytrach nag atodlen ffurfiol a fyddai'n dod yn atodlen i'r Ddeddf diwygio ar ôl i Fil diwygio gael ei ddeddfu.

²⁸ Cyfrannodd Mr Ustus Croom-Johnson at y memorandwm hefyd.

²⁹ *Hansard* (HC), 26 Gorffennaf 1938, cyfrol 338, cols 2919 i 2920W.

Daethant i'r casgliad y dylai aelodau o'r ddau Dŷ, mewn egwyddor, gael y cyfle i weld yn union sut mae Bil yn diwygio Deddf gynharach, ac argymhellwyd y canlynol:

where a bill amends an earlier Act, the effects of the bill on the Act should be shown in an informal print of the amended Act and that this should be included in the Explanatory Notes to the bill.³¹

4.52 Weithiau cyflwynir dogfen sy'n nodi testun deddfwriaeth bresennol fel y byddai ar ôl cael ei diwygio gan y Bil, i gyd-fynd â Biliau Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Caiff dogfennau o'r fath eu paratoi gan yr adran sy'n nodd i'r Bil a chyfeirir atynt weithiau (yn anghywir) fel atodlenni Keeling. Mae diwygiadau mewn atodlenni o'r fath yn cael eu cyflwyno fel a ganlyn fel arfer:

(1) This section applies to any person who or body which exercises any function –

(a) ...

(b) under Part 2 of this Act in relation to local development documents;

(c) under Part 6 of this Act in relation to the Wales Spatial Plan National Development Framework for Wales, a strategic development plan or a local development plan.³²

4.53 Dynodir y testun a fydd yn cael ei hepgor trwy roi llinell trwyddo, ac mae'r testun sydd i'w fewnosod wedi ei danlinellu. Dyma ffurf wreiddiol y ddarpariaeth ddiwygio yn Neddf Cynllunio (Cymru) a adlewyrchir yn y detholiad uchod o'r Atodlen Keeling:

Yn adran 39 (datblygu cynaliadwy), yn is-adran (1)(c), yn lle "Wales Spatial Plan" rhodder "National Development Framework for Wales, a strategic development plan".³³

4.54 Ar hyn o bryd gwelwn werth mewn Atodlenni Keeling. Pan fyddant yn cael eu cynhyrchu ar y ffurf sydd newydd ei disgrifio, maent yn fodd i ddarllenwyd weld sut y mae'r diwygiadau'n newid y testun drwy weld y fersiynau gwreiddiol a'r fersiynau wedi eu diweddarau yn yr un lle. Mae Atodlen Keeling yn galluogi darllenwyd i weld y ffordd y mae'r diwygiadau wedi newid y testun drwy weld y fersiwn wreiddiol a'r fersiwn wedi ei diweddarau yn yr un lle.

³⁰ Gweler araith yr Arglwydd Brightman yn cynnig (yn aflwyddiannus) y dylid cynnwys atodlen Keeling yn y Bil Troseddau Rhywiol (Dwygio). Gweler *Hansard* (HL), 13 Tachwedd 2000, cols 117 i 119.

³¹ Fourteenth Report: Parliament and the Legislative Process, Report of the House of Lords Select Committee on the Constitution (2003-2004) HL 173-I, paras 88 to 98.

³² Mae'r Atodlen Keeling hon i Fil Cynllunio (Cymru) yn gwneud diwygiadau i Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004. Mae'r Atodlen ar gael ar: <http://senedd.cynulliad.cymru/documents/s33840/Atodlen%20Keeling.pdf> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

³³ Deddf Cynllunio (Cymru) 2014.

- 4.55 Mae'n cymryd amser ac adnoddau i baratoi Atodlenni Keeling. Mae Atodlen Keeling sy'n cael ei hatodi i'r Bil ei hun yn ychwanegu at hyd Bil, a gall ei wneud yn afrosgo. Mae'n creu mwy o waith i'r cwnsleriaid seneddol os oes yn rhaid ei ddiwedddaru er mwyn adlewyrchu gwelliannau i'r Bil. Fodd bynnag, gall y gwaith arbed amser ac ymdrech yn hwyrach ymlaen pan fydd fersiwn wedi'i chydgrynhoi o'r statud yn cael ei pharatoi i'w chyhoeddi ar gronfeydd data ddeddfwriaeth.
- 4.56 Treialodd y 'Good Law Project' fersiwn Keeling o Ddeddf Elusennau 2011, i adlewyrchu diwygiadau gan Fil Elusennau (Diogelu a Buddsoddiad Cymdeithasol) a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2014. Crëwyd y testun Keeling mewn cydweithrediad â'r Archifau Gwladol, ac mae'r drafft ar gael ar legislation.gov.uk. Ar y wefan, caiff y testun a ychwanegwyd at Ddeddf Elusennau 2011 gan y Bil Diogelu Elusennau ei ddangos mewn gwyrdd, a dangosir diwygiadau i'r testun presennol mewn coch. Mae'n dangos yn amlwg sut y byddai Deddf Elusennau 2011 yn cael ei diwygio, a gwneir hynny ar ffurf hawdd i'w ddefnyddio â hyperddolenni.
- 4.57 Ein barn ragarweiniol yw y byddai'n ddymunol datblygu mwy ar destunau Keeling ar-lein. Gofynnwn farn yr ymgynghoreion ar hyn, ac ar ba un a ddylid eu cyfyngu i fod yn Atodlenni Keeling anffurfiol fel yr argymhellir gan Bwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin neu a ddylent fod yn atodlenni ffurfiol i Fil diwygio a fydd yn dod yn gyfraith pan ddeddfir y Bil.

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

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

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

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

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

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

Nodweddion penodol deddfwriaeth Cymru

- 4.58 Trafodir drafftio dwyieithog a dehongli deddfwriaeth dwyieithog ym mhennod 11. Yma trafodir dwy nodwedd arall sy'n datblygu yn neddfwriaeth Cymru: adrannau trosolwg statudol a chymalau dyhead.

Trosolwg

- 4.59 Un o'r arferion sy'n dod i'r amlwg ymhlith drafftwyr deddfwriaeth Cymru yw rhoi

trosolwg o strwythur a diben darn o ddeddfwriaeth, a hynny ar y dechrau neu ar ddechrau darnau o'r ddeddfwriaeth.

- 4.60 Er enghraifft, mae Deddf Addysg (Cymru) 2014 yn egluro'r hyn y mae pob rhan o'r Ddeddf yn ei wneud mewn termau cyffredinol. Er enghraifft, mae Adran 1(3) yn nodi:

Mae Rhan 3 yn gwneud darpariaeth ynghylch —

(a) pennu dyddiadau tymhorau a gwyliau ar gyfer ysgolion yng Nghymru;

(b) amserau sesiynau ysgolion.³⁴

- 4.61 Nid yw darpariaethau trosolwg yn rhagnodi rheolau nac egwyddorion. Eu bwriad yn hytrach yw disgrifio cwmpas y statud ac egluro amcanion polisi'r ddeddfwriaeth. Os na fwriedir iddynt fod yn rhan o'r gyfraith, ac os na ellir dibynnu arnynt i ddehongli'r gyfraith, gellid dadlau y byddai'n well iddynt fod yn rhan o'r nodiadau esboniadol na'r statud. Mae perygl y gallai'r trosolwg gymylu ystyr y statud. Mae perygl hefyd y gellid defnyddio trosolwg i ddehongli'r ddeddfwriaeth.

- 4.62 Fodd bynnag, rhoddodd Llywodraeth Cymru dystiolaeth i ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol bod yn well gan nifer o bobl gael eglurhad sylfaenol yn y statud ei hun.³⁵

- 4.63 Mae swyddogaeth tudalennau cynnwys ar-lein yn gorgyffwrdd â swyddogaeth adrannau trosolwg, sef galluogi defnyddwyr i ddod o hyd i'w ffordd drwy'r ddeddfwriaeth. Bydd tudalennau cynnwys yn cyfeirio defnyddwyr at deitlau rhannau neu adrannau, ond penawdau yn unig yw'r rhain. Gall trosolwg roi mwy o wybodaeth, drwy ddarparu disgrifiad o gynnwys darpariaeth benodol. Er enghraifft, mae'r trosolwg i Ran 4 o Deddf Addysg Uwch (Cymru) 2015 fel a ganlyn:

Mae Rhan 4 yn gwneud darpariaeth ynghylch llunio a chyhoeddi cod sy'n ymwneud â threfnu a rheoli materion ariannol sefydliadau sydd â chynllun ffioedd a mynediad, gan gynnwys darpariaeth ynghylch—

(a) cydymffurfedd â'r cod;

(b) y pwerau sydd ar gael at ddibenion monitro cydymffurfedd â'r cod, ac mewn achos o fethu â chydymffurfio â'r cod.³⁶

- 4.64 Mae hyn yn nodi'n gryno ac yn glir y ddarpariaeth a wneir yn rhan 4, tra bod y dudalen gynnwys yn cyfeirio at deitl rhan 4, "Materion Ariannol Sefydliadau Rheoleiddiedig", ac yn rhestru'r 10 adran yn y rhan honno.

- 4.65 Yn ogystal, gallai trosolwg ei gwneud yn haws i'r darlleneydd ddod o hyd i'w ffordd

³⁴ Deddf Addysg (Cymru) 2014, a 1.

³⁵ Ymateb Llywodraeth Cymru i ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 'Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad' (Mehefin 2014) i para 48.

³⁶ Deddf Addysg Uwch (Cymru) 2015, a 1(5).

drwy'r ddeddfwriaeth. Mae hyn yn arbennig o wir ar gyfer pobl nad oes ganddynt hyfforddiant cyfreithiol ac na fyddent, o bosibl, yn gwybod ym mhle i ddod o hyd i'r hyn y maent yn chwilio amdano mewn ddeddfwriaeth fel arall.

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

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

Cymalau dyhead neu gymalau "diben"

- 4.66 Mae cymalau dyhead yn tueddu i osod dyletswydd neu rywmedigaeth i weithio tuag at nod, a hwnnw'n rhywbeth i ymgyrraedd ato, yn hytrach na tharged mesuradwy y gellid dwyn deiliad y ddyletswydd i gyfrif yn ei gylch. Er engraifft, mae adran 5 o Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn gosod dyletswydd ar bobl sy'n arfer swyddogaethau o dan y Ddeddf i hyrwyddo llesiant pobl y mae arnynt angen gofal a chymorth a gofalwyr y mae arnynt angen cymorth. Mae cymal o'r fath yn mynegi diben eang y ddeddfwriaeth. Gallai cymalau dyhead nodi diben deddfwriaeth yn benodol heb gyflwyno hynny fel dyletswydd o reidrwydd. Er enghraifft, mae Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015 yn nodi:

Diben y Ddeddf hon yw gwella—

- (a) trefniadau ar gyfer atal trais ar sail rhywedd, cam-drin domestig a thrais rhywiol;
 - (b) trefniadau ar gyfer amddiffyn dioddefwyr trais ar sail rhywedd, cam-drin domestig a thrais rhywiol;
 - (c) y cymorth i bobl yr effeithir arnynt gan drais ar sail rhywedd, cam-drin domestig a thrais rhywiol.³⁷
- 4.67 Gall cymalau dyhead fod yn anodd iawn eu gorfodi. Caiff drafftio ar sail dyhead ei feirniadu'n aml am nad yw'n gwneud unrhyw gyfraniad at gyfraith galed ac fe'i cyhuddwyd o fod yn ddim ond sioe. Mae cymalau dyhead hefyd wedi eu beirniadu am ei gwneud yn anodd bod yn sicr o'r hawliau a'r rhwymedigaethau a roddir gan y ddeddfwriaeth. Yn ogystal, mae rhai defnyddwyr deddfwriaeth yn teimlo y gall drafftio ar sail dyhead ei gwneud yn anodd iddynt ddod o hyd i'w ffordd drwy'r ddeddfwriaeth.³⁸
- 4.68 Fodd bynnag, mae manteision posibl i ddrafftio ar sail dyhead. Mae cymalau dyhead yn rhoi mynegiant clir o'r polisi sydd wrth wraidd y ddeddfwriaeth. Gall hyn gynorthwyo'r rhai sy'n defnyddio'r ddeddfwriaeth i ddeall yr hyn y mae darpariaethau eraill yn y ddeddfwriaeth yn ceisio'i gyflawni. Gall drafftio ar sail

³⁷ Deddf Trais yn erbyn Menywod, Cam-drin Domestig a Thrais Rhywiol (Cymru) 2015, a 1(1).

³⁸ D Greenberg, "Dangerous Trends in Modern Legislation" [2015] *Public Law* 96. Gweler Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, a 4, er enghraifft.

dyhead hefyd gorffori egwyddorion cyfreithiol cydnabyddedig yn y ddeddfwriaeth nad ydynt yn cael eu rhoi ar waith yn gyson.

- 4.69 Yn ogystal, dylai cymalau dyhead newid arferion. Hyd yn oed pan nad yw camau gorfodi'n llwyddo, mae cyrff cyhoeddus dan rwymedigaeth o hyd i geisio gweithredu'r gyfraith a gallai'r darpariaethau dyhead gael effaith ymarferol.

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

DEDDF DEHONGLI I GYMRU?

Deddf Dehongli 1978

- 4.70 Deddfwyd Deddf Dehongli 1978 gan Senedd y Deyrnas Unedig ar ôl argymhelliad a wnaed yn adroddiad y Pwyllgor ar Baratoi Deddfwriaeth ("Pwyllgor Renton").³⁹
- 4.71 Cyflwynwyd adroddiad Pwyllgor Renton yn dilyn adroddiad ar y cyd gan Gomisiynau'r Gyfraith ar Ddeddf Dehongli 1889 a rhai deddfiadau eraill yn ymwneud â llunio a gweithredu Deddfau Seneddol ac offerynnau eraill.⁴⁰ Nododd y canlynol:

A general Interpretation Act can help to shorten and simplify particular Acts of Parliament, to clarify their effects by enacting rules of construction, and to standardise common-form provisions.⁴¹

- 4.72 Argymhellodd yr adroddiad y dylid deddfu Deddf Dehongli newydd a dilynodd Deddf Dehongli 1978 yn fuan. Roedd Deddf Dehongli 1978 yn cydgrynhoi Deddf Dehongli 1889 a deddfiadau eraill a oedd yn ymwneud â llunio a gweithredu Deddfau Seneddol ac offerynnau eraill.⁴²
- 4.73 Yn *Craies on Legislation* mae Daniel Greenberg yn disgrifio'r Ddeddf fel a ganlyn:

The Interpretation Act 1978 contains provisions of two kinds. First, provisions codifying and thereby putting beyond doubt principles which are largely a matter of common sense and which would probably be applied in the absence of the Act. Secondly, rules which, having been set out once in the Act, enable the draftsman of other legislation to use shortened forms of expression in the knowledge that they will be construed in the light of the principles laid down in the 1978 Act.

- 4.74 Un o brif ddibenion Deddf Dehongli 1978 yw byrhau deddfwriaeth arall drwy ddarparu diffiniadau labelu ("labelling definitions"). Dyma rhestr o ddiffiniadau

³⁹ Adroddiad y Pwyllgor ar *the Preparation of Legislation* (1975) Cmnd 6053. Gweler hefyd W Leitch, "Interpretation and the Interpretation Act 1978" [1980] *Statute Law Review* 5 i gael gwybodaeth gefndir.

⁴⁰ *The Interpretation of Statutes* (1969) Law Commission Consultation Paper No 21; Scottish Law Commission No 11.

⁴¹ Adroddiad y Pwyllgor ar *the Preparation of Legislation* (1975) Cmnd 6053.

⁴² Deddf Dehongli 1978, teitl hir.

sefydlog ar gyfer nifer o eiriau ac ymadroddion.⁴³ Mae rhestr ganolog o ddiffiniadau yn osgoi'r angen i'w hailadrodd mewn deddfwriaeth arall ac yn sicrhau cysondeb o ran ystyr. Cyfeiriwyd at Ddeddf 1978 fel cyfleustra drafftio ("drafting convenience").⁴⁴ Er enghraifft, diffinnir tir ("land") fel term am "buildings and other structures, land covered with water, and any estate, interest, easement, servitude or right in or over land".⁴⁵ Er bod hyn yn rhoi diffiniad safonol o dir, bydd angen i unrhyw un sy'n defnyddio'r gyfraith fod yn ystyriol o unrhyw ddarpariaeth dehongli statudol eraill a allai fod yn gymwys.⁴⁶ Mae atodlen 1 i Ddeddf Dehongli 1978 hefyd yn cyfeirio at amrywiol Ddeddfau eraill sy'n sefydlu diffiniadau sefydlog ar gyfer geiriau ac ymadroddion. Rhaid dehongli geiriau ac ymadroddion a restrir yn Atodiad 1 i'r Ddeddf yn unol â'r Atodlen honno oni bai bod bwriad croes i hynny'n ymddangos mewn Deddf.⁴⁷ Mewn geiriau eraill, byddai cymal dehongli penodol mewn deddfwriaeth yn drech na Deddf 1978 a byddai'r ystyr y darparwyd ar ei gyfer yn Neddf 1978 yn cael ei ddisodli. Mae Deddf 1978 yn darparu ar gyfer amgylchiadau lle nad oes cymalau dehongli penodol wedi eu darparu mewn deddfwriaeth arall.

- 4.75 Mae Deddf 1978 hefyd yn cynnwys darpariaethau ynghylch deddfu a gweithredu deddfwriaeth, gan gynnwys darpariaethau ar gyfer cyfeiriadau at y gwrywaidd a'r benywaidd, ac at niferoedd mewn deddfwriaethau. Er enghraifft, darperir y canlynol yn adran 6 o'r Ddeddf:

In any Act, unless the contrary intention appears,-

- (a) words importing the masculine gender include the feminine;
- (b) words importing the feminine gender include the masculine;
- (c) words in the singular include the plural and words in the plural include the singular.

- 4.76 Mae darpariaeth o'r fath yn llai pwysig erbyn hyn gan fod drafftwyr yn tueddu i ddrafftio mewn dull sy'n niwtral o ran rhyw, ond mae hyn yn dal yn hanfodol er mwyn dehongli deddfwriaeth gynharach.⁴⁸

- 4.77 Diwygiwyd Deddf Dehongli 1978 gan baragraff 11 o atodlen 10 i Ddeddf

⁴³ Deddf Dehongli 1978, atodlen 1. Gweler O Jones, F A R Bennion (gol), *Bennion on Statutory Interpretation* (6ed argraffiad 2013) a 200. Gweler hefyd J Maurici, "At a Glance: the Interpretation Act 1978" (1996) 1(1) *Judicial Review* 47; D Greenberg, "Legislation" ar *Westlaw Insight* a D Greenberg, *Craies on Legislation* (10fed argraffiad 2012) pennod 22.

⁴⁴ *Blue Metal Industries Ltd v R W Dilley* [1970] AC 827 yn 848.

⁴⁵ Deddf Dehongli 1978, atodlen 1.

⁴⁶ Er enghraifft diffinnir "tir" ("land") ar wahân at ddibenion Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990. Yn adran 336(1) o Ddeddf 1990, diffinnir ("tir") "land" fel "any corporeal hereditament, including a building, and, in relation to the acquisition of land under Part IX, includes any interest in or right over land".

⁴⁷ Deddf Dehongli 1978, a 5.

⁴⁸ Gweler y Datganiad Gweinidogaethol Ysgrifenedig gan Arweinydd Tŷ'r Cyffredin ar gyhoeddiad gan y Llywodraeth i ddefnyddio dull drafftio sy'n niwtral o ran rhyw cyn belled ag y bo'n ymarferol. *Hansard* (HC), 8 Mawrth 2007, col 146WS. Am enghraifft, gweler Deddf Caethwasiaeth Fodern 2015, a 1 a'r defnydd o "person".

Llywodraeth Cymru 2006 i fod yn gymwys i gyfraith sy'n deillio o Gymru.⁴⁹ Mae Deddf 1978 bellach yn gymwys i bob Mesur a Deddf Cynulliad Cenedlaethol Cymru a phob offeryn a wneir o dan y Mesurau a'r Deddfau hynny.⁵⁰

Deddf Dehongli i'r Alban

- 4.78 Roedd Deddf Dehongli 1978 yn rhychwantu'r Alban hyd nes y cafodd ei diwygio gan Ddeddf yr Alban 1998.⁵¹ Roedd Deddf yr Alban 1998 yn cyfyngu cymhwysiad Deddf Dehongli 1978 i ddeddfwriaeth a basiwyd gan Senedd yr Alban.⁵² Dim ond adrannau 15 i 18 o Ddeddf Dehongli 1978 - sy'n ymwneud â diddymu deddfiadau a dyblygu troseddau - sy'n dal yn gymwys i Ddeddfau Senedd yr Alban ac offerynnau a wneir o dan Ddeddf Senedd yr Alban. Mae Deddfau Senedd yr Alban ac offerynnau a wneir o dan Ddeddfau Senedd yr Alban yn ddarostyngedig i Ddeddf Dehongli a Diwygio Deddfwriaethol (yr Alban) 2010, Deddf ar gyfer yr Alban yn unig.⁵³
- 4.79 Mae gan yr Alban system gyfreithiol sy'n wahanol i weddill y Deyrnas Unedig. Sefydlwyd Senedd yr Alban gan Ddeddf yr Alban 1998, gan roi grym iddi wneud deddfwriaeth sylfaenol ar sail y model cadw pwerau.⁵⁴ Mae gan yr Alban gymhwysedd datganoledig am y rhan fwyaf o'r gyfraith trosedd a sifil ac mae'n gweithredu system wahanol o lysoedd ac, i raddau helaeth, o dribiwnlysoedd.⁵⁵ Ym 1999 gwnaeth Gorchymyn trosiannol ddarpariaeth ar gyfer dehongli a gweithredu Deddfau Senedd yr Alban. Roedd y Gorchymyn yn cynnwys diffiniadau cyffredinol⁵⁶ (megis "High Court" yn golygu "High Court of the Justiciary") a oedd yn wahanol i'r diffiniad yn Deddf Dehongli 1978.⁵⁷ Fodd bynnag, roedd y Gorchymyn yn seiliedig ar ddarpariaethau Deddf 1978 i raddau helaeth.
- 4.80 Roedd Deddf Dehongli a Diwygio Deddfwriaethol (yr Alban) 2010 yn atgynhyrchu'r Gorchymyn trosiannol yn fras gydag un neu ddau eithriad.⁵⁸ Mae Deddf 2010 felly yn dal yn debyg iawn i Ddeddf 1978, a dehonglir deddfwriaeth a

⁴⁹ Deddf Dehongli 1978 a 23B.

⁵⁰ Deddf Dehongli 1978, a 23.

⁵¹ Deddf yr Alban 1998, atodlen 8 para 16(2).

⁵² Deddf Dehongli 1978, 23A

⁵³ Roedd Deddf Dehongli a Diwygio Deddfwriaethol (yr Alban) 2010 yn ailddatgan yn fras y gyfraith a gynhwysir yng Ngorchymyn Deddf yr Alban 1998 (Darpariaethau Darfodol a Throsiannol) (Cyhoeddi a Dehongli etc. Deddfau Senedd yr Alban) 1999, OS 1999 Rhif 1379. 4.1 Roedd hwn yn Orchymyn trosiannol a wnaed gan Senedd y DU o dan Ddeddf yr Alban 1998.

⁵⁴ Deddf yr Alban 1998, a 1(1) ac atodlen 5.

⁵⁵ Deddf yr Alban 1998, atodlen 5. Gweler hefyd bapurau ymchwil Senedd yr Alban, *The Scottish Civil Court System* (Chwefror 2014) a *The Scottish Criminal Justice System: Legal and Administrative Arrangements* (Gorffennaf 2011). Dylid nodi bod gan yr Alban ei system lysoedd unigryw ei hun cyn Deddf 1998. Gweler Deddf Gweithdrefn Droseddol (yr Alban) 1995, sef un o Ddeddfau'r Senedd yn San Steffan.

⁵⁶ Gorchymyn Deddf yr Alban 1998 (Darpariaethau Darfodol a Throsiannol) (Cyhoeddi a Dehongli etc. Deddfau Senedd yr Alban) 1999, OS 1999 Rhif 1379 atodlen 2.

⁵⁷ I weld mwy o drafodaeth gweler see E Clive, "Law making in Scotland: from APS to ASP" [1999] 3 *Edinburgh Law Review* 131.

⁵⁸ Er enghraifft, gweler Deddf Dehongli a Diwygio Deddfwriaethol (yr Alban) 2010, a 20.

wneir gan Senedd yr Alban mewn ffordd debyg iawn i ddeddfwriaeth a wneir gan Senedd y Deyrnas Unedig.

- 4.81 Yn nogfen ymgynghori Llywodraeth yr Alban ar y Bil Dehongli a Diwygio Deddfwriaethol (yr Alban), nodwyd:

After 10 years of devolution, the Scottish Government now feels that it is time that the Parliament took ownership of these matters and made its own provision for them. Consequently, the Scottish Government proposes to introduce a Bill that will replace the Order(s).⁵⁹

- 4.82 Cefnogwyd y farn hon gan bob un o'r tri ymateb ar ddeg a dderbyniwyd i'r ymgynghoriad ar y ddeddfwriaeth arfaethedig.⁶⁰ Fodd bynnag, yn ôl Comisiwn Cyfraith yr Alban:

We consider that it would be of more utility to the user of the Statute Book if the rules of interpretation for Acts of the Scottish Parliament were to the same effect as those for Acts of the United Kingdom Parliament. We would be concerned if the result of this exercise were to establish a second set of interpretative rules, inconsistent with, and perhaps even contradictory of, those in the Interpretation Act 1978.⁶¹

Dadl Comisiwn Cyfraith yr Alban oedd y dylai'r Alban fod yn gyfrifol am ddehongli ei deddfwriaeth ei hun, ond hefyd na ddylai dehongliadau safonedig fod yn wahanol yn yr Alban i'r rhai yn Lloegr a Chymru, cyn belled ag y bo modd.⁶²

A ddylid cael Deddf Dehongli i Gymru?

- 4.83 Nid oes gan Gymru ei Deddf Dehongli ei hun ar hyn o bryd. Mae Cymdeithas Ddysgedig Cymru wedi awgrymu y gallai termau technegol sy'n dilyn ffurf safonol gael eu cynnwys mewn Deddf Dehongli a'u tynnu allan o statudau eraill felly pe byddai gan Gymru ei Deddf Dehongli ei hun. Ystyriodd y Gymdeithas hefyd sut y gallai Deddf Dehongli i Gymru hwyluso'r defnydd o dechnoleg modern.⁶³
- 4.84 Ceir un gwahaniaeth arall pwysig sy'n berthnasol i Gymru'n unig: statws cyfartal Cymraeg a Saesneg fel ieithoedd deddfwriaeth. Ym mhennod 10, byddwn yn edrych ar y Gymraeg fel iaith y gyfraith. Mae Deddf 1978 gwneud darpariaeth ar gyfer terminoleg gyfreithiol Saesneg yn unig. Gallai Deddf Dehongli i Gymru

⁵⁹ Llywodraeth yr Alban, Interpretation and Legislative Reform (Scotland) Bill: Consultation Paper (Ionawr 2009). Gweler hefyd I Jamieson, "An opportunity missed? Some comments on the Interpretation and Legislative Reform (Scotland) Bill" [2009] 13 *Edinburgh Law Review* 487.

⁶⁰ Llywodraeth yr Alban, Interpretation and Legislative Reform (Scotland) Bill: Consultation response analysis (Mehfin 2009).

⁶¹ Ymateb gan Gomisiwn Cyfraith yr Alban i'r ddogfen ymgynghori ar Fil Dehongli a Diwygio Deddfwriaethol (yr Alban). Ar gael yma <http://www.gov.scot/Publications/2009/04/23115703/SLC> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015)

⁶² Gweler paragraff 2 o ymateb Comisiwn Cyfraith yr Alban i ymgynghoriad Llywodraeth yr Alban ar y Bil Dehongli a Diwygio Deddfwriaethol (Yr Alban).

⁶³ Gweler tudalen 7 o ymateb Cymdeithas Ddysgedig Cymru i ymchwiliad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol 'Deddfu yn y Pedwerydd Cynulliad'.

wneud darpariaeth ar gyfer dehongli terminoleg yn yr iaith Gymraeg.

- 4.85 Ar hyn o bryd, mae Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad Cenedlaethol yn paratoi rhestrau o gyfieithiadau Cymraeg o dermau ac ymadroddion technegol a ddefnyddir ym Miliâu'r Cynulliad. Gall y rhestrau termau hyn roi eglurhad i'r rhai sy'n darllen y Bil a sicrhau cysondeb gan eu bod yn gronfa o gyfieithiadau technegol y gellir cyfeirio atynt. Fodd bynnag, nid yw'r termau hyn yn rhwymo mewn cyfraith ac nid ydynt yn rhoi diffiniad safonol o derm. Mae rhai Deddfau hefyd yn cynnwys atodlenni sy'n darparu mynegai o eiriau ac ymadroddion Saesneg wedi eu diffinio, a'r Gymraeg cyfatebol.⁶⁴ Nid oes rhestr sefydlog o ddiffiniadau ar gyfer geiriau ac ymadroddion Cymraeg ar gael mewn un statud.

Casgliad

- 4.86 Mae risgiau'n gysylltiedig â deddfu Deddf Dehongli i Gymru. Gallai hyd yn oed gwahaniaethau bach i'r rheolau ar ddehongli sy'n gymwys yng Nghymru a Lloegr achosi dryswch a gwallau, yn arbennig i gyfreithwyr a gweithwyr proffesiynol eraill sy'n gweithio ar ddwy ochr y ffin.
- 4.87 Mae Deddf Dehongli 1978 yn dal i fod yn gymwys i Gymru. O ran terminoleg gyfreithiol Saesneg, nid ydym yn ymwybodol o unrhyw angen i ychwanegu at y ddarpariaeth at ddibenion Cymru. Os felly, ni fyddai unrhyw ddiben i'w haildeddfu fel Deddf y Cynulliad.
- 4.88 Gwelwn ddadleuon o blaid Deddf Dehongli sy'n ymwneud â therminoleg gyfreithiol yn y Gymraeg, gan gynnwys diffiniadau a/neu barau o ymadroddion Cymraeg a Saesneg. Croesewir barn ymgynghori ar y materion hyn i gyd.

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

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

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

⁶⁴ Gweler, er enghraifft, Ddeddf Addysg (Cymru) 2014, atodlen 4.

PENNOD 5

CYFLWR DEDDFWRIAETH YNG NGHYMRU: ASTUDIAETHAU ACHOS

CYFLWYNIAD

- 5.1 Ym mhennod 3, trafodwyd strwythur presennol y Cynulliad Cenedlaethol a sut y caiff cyfraith ei gwneud: swyddogaeth Llywodraeth Cymru a gweithdrefnau ac arferion y Cynulliad Cenedlaethol. Nodwyd yr heriau i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol o ran dod o hyd i'r amser i ystyried y polisi manwl sydd i'w roi mewn deddfwriaeth ac effaith ehangach y ddeddfwriaeth, a'r anawsterau o ran neilltuo amser i graffu ar raglen lawn iawn o ddeddfwriaeth.
- 5.2 Yn y bennod hon, byddwn yn cymryd cipolwg ar rai agweddau ar y ddeddfwriaeth sylfaenol a'r is-ddeddfwriaeth fel y maent ar hyn o bryd. Etifeddiaeth proses ddatganoli sydd wedi digwydd gam wrth gam yw'r ddeddfwriaeth hon, a Chynulliad Cenedlaethol newydd ei rymuso yn arfer ei swyddogaethau deddfu. Edrychwn ar bum astudiaeth achos ac mae pob un ohonynt yn ystyried gwahanol faes datganoledig o'r gyfraith. O'u hystyried gyda'i gilydd, maent yn dangos rhai o'r problemau y mae Llywodraeth Cymru'n eu hwynebu wrth geisio diwygio. Maent yn cynnig tystiolaeth o'r cymhellion a'r datgymhellion i'w hystyried wrth ddatblygu cynigion ar gyfer system ddeddfwriaeth yn y dyfodol.
- 5.3 Mae'r astudiaethau achos hyn yn rhoi amlinelliad cyflwyniadol o'r materion a godwyd yn y cyfnod cyn ymgynghori yn y meysydd hyn o'r gyfraith ac mae'r wybodaeth a roddir yn hynod gyffredinol gyda fawr ddim manylion.
- 5.4 Yn y ddwy bennod ddilynol, byddwn yn mynd ymlaen i ystyried y galw eang i gydgrynhoi deddfwriaeth, naill ai ar ffurf ymarfer cydgrynhoi pur, heb newid hanfod y gyfraith, neu drwy godeiddio maes o'r gyfraith, i gynnwys diwygio, moderneiddio, symleiddio a chydgrynhoi.
- 5.5 Daw'r enghreifftiau canlynol o bum gwahanol faes o'r gyfraith y mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol ynddynt. Mae gan bob un fframwaith deddfwriaethol darniog a ddiwygiwyd yn eang, ond prin fu'r ymdrech i gydgrynhoi yn nhri o'r meysydd hyd yn hyn. Mae'r astudiaethau achos hyn yn dynodi gwirionedd sy'n ymddangos yn amlwg ond sy'n bwysig. Mae cyfansoddiad y gyfraith ym mhob pwnc datganoledig yn amrywio. Mewn rhai, mae'r gyfraith fel y mae'n gymwys yn Lloegr ac i Gymru yn dod yn fwy a mwy gwahanol i'w gilydd. Fel y byddwn yn gweld, mae Llywodraeth Cymru wedi defnyddio cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol i ddilyn ei hagenda polisi ei hun mewn cyfraith addysg a chynllunio.
- 5.6 Mae'r gyfraith yn dal i fod yn debyg iawn yn y ddwy wlad mewn rhai meysydd datganoledig. Mae San Steffan a Chaerdydd yn gyfrifol ar y cyd am ddiwygio'r gyfraith. Ym maes rheoleiddio gwastraff, er enghraifft, caiff llawer o'r cynnwys deddfwriaethol yng Nghymru a Lloegr ei bennu gan gyfraith yr Undeb Ewropeaidd.

ASTUDIAETH ACHOS 1: ADDYSG

- 5.7 Mae addysg yn faes polisi lle mae'r gyfraith fel y mae'n gymwys yng Nghymru ac yn Lloegr yn mynd i wahanol gyfeiriadau. Roedd 'addysg a hyfforddiant' yn un o'r meysydd datganoledig a nodwyd yn Atodlen 2 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998, a throsglwyddwyd pwerau i wneud gorchmynion a rheoliadau o dan Ddeddfau amrywiol Senedd y Deyrnas Unedig i'r Cynulliad Cenedlaethol.¹ Rhoddwyd pwerau i wneud deddfau sylfaenol ym maes addysg o dan Rannau 3 a 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, ac mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi deddfu yn y maes hwn yn gyson.²
- 5.8 Mae'r ddeddfwriaeth a ddeddfwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol ym maes addysg ers 1999 yn cynnwys: Mesur Addysg (Cymru) 2009; Mesur Bwyta'n Iach Mewn Ysgolion (Cymru) 2009; Mesur Dysgu a Sgiliau (Cymru) 2009; Mesur Plant a Theuluoedd (Cymru) 2010; Mesur Addysg (Cymru) 2011; Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011; Deddf Is-ddeddfau Llywodraeth Leol (Cymru) 2012; Deddf Safonau a Threfniadaeth Ysgolion (Cymru) 2013; Deddf Addysg (Cymru) 2014; Deddf Addysg Bellach ac Uwch (Llywodraethu a Gwybodaeth) (Cymru) 2014; a Deddf Addysg Uwch (Cymru) 2015.
- 5.9 Yn y cyfamser, mae Senedd y Deyrnas Unedig wedi parhau i basio deddfwriaeth yn ymwneud ag addysg ochr yn ochr â'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae hyn, mewn rhai achosion diweddar, wedi cynnwys deddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru, a wnaed ar sail cynnig cydsyniad deddfwriaethol. Ers i'r Cynulliad Cenedlaethol ennill pwerau deddfu sylfaenol, y dybiaeth yw y dylai ddeddfu dros Gymru ar faterion datganoledig.³ Fodd bynnag, ceir amgylchiadau pan fo'n ymarferol ac yn gyfleus cynnwys darpariaethau datganoledig mewn deddfwriaeth Seneddol. Er enghraifft, pan fo Bil yn symud drwy San Steffan, gallai fod yn fwy cyfleus ac yn ddefnydd gwell o adnoddau i ddiwygio cyfraith Cymru yn y Bil hwnnw. Mae enghreifftiau o ddeddfwriaeth a wnaed gan Senedd y Deyrnas Unedig gyda chynnig cydsyniad deddfwriaethol gan y Cynulliad Cenedlaethol yn cynnwys y canlynol.

- (1) Diwygiodd Deddf Addysg a Sgiliau 2008 drefniadau derbyn i golegau chweched dosbarth ac ysgolion yng Nghymru yn ogystal â Lloegr.⁴
- (2) Gwnaeth Deddf Addysg 2011 ddiwygiadau
 - (a) o ran darparu gwybodaeth yn ymwneud ag ysgolion ac addysg a

¹ Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999.

² Ar gyfer rhaglen ddeddfwriaethol y Pedwerydd Cynulliad, gweler cyhoeddiad y Prif Weinidog, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion, 11 Gorffennaf 2011 a'r datganiad wedi'i ddiweddarau gan y Prif Weinidog ar y rhaglen ddeddfwriaethol ar 16 Gorffennaf 2013.

³ Gweler pennod 2 am drafodaeth ar y confensiwn sy'n bodoli rhwng Llywodraeth y Deyrnas Unedig a Llywodraeth Cymru lle y caiff Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ei osod yn y Cynulliad Cenedlaethol os bydd Llywodraeth y Deyrnas Unedig yn dymuno deddfu ar fater datganoledig.

⁴ Mae'r Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar gael yma <http://www.assembly.wales/Laid%20Documents/SUB-LD7083%20-%20Legislative%20Consent%20Memorandum%20Education%20And%20Skills%20Bill-10062008-87894/sub-ld7083-e-English.pdf> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015); Deddf Addysg a Sgiliau 2008.

ariennir (ac eithrio mewn ysgol);

- (b) o ran ffioedd mewn academiâu preswyl; ac
- (c) mewn perthynas â diwygiadau i adrannau 32A a 32B o Ddeddf Addysg 1997, sy'n rheoleiddio cymwysterau yng Nghymru ac adrannau 151 a 152 o Ddeddf Prentisiaethau, Sgiliau, Plant a Dysgu 2009, sy'n nodi'r pwerau cyfatebol ar gyfer Ofqual yn Lloegr.⁵

(3) Gwnaeth Deddf Dadreoleiddio 2015 ddarpariaeth

- (a) o ran Prentisiaethau; diddymu Swyddfa Prif Weithredwr Ariannu Sgiliau; mesurau sy'n gymwys i Gymru a Lloegr mewn perthynas ag Addysg Bellach ac Uwch: lleihau beichiau; a
- (b) o ran Deddf Safonau a Fframwaith Ysgolion 1998 – y Cytundeb rhwng y Cartref a'r Ysgol.⁶

(4) Gwnaeth Deddf Busnesau Bach, Menter a Chyflogaeth 2015 ddarpariaeth

- (a) o ran addysg a hyfforddiant; a
- (b) o ran adennill taliadau ymadael y sector cyhoeddus.⁷

5.10 Mae hyn wedi gadael clytwaith o ddeddfwriaeth sy'n dioddef o holl broblemau arferol cyfraith mewn maes gweithgar yn wleidyddol nad yw wedi elwa o gael ei chydgrynhoi'n ddiweddar. Gellir ychwanegu cymhlethdod ychwanegol deddfwriaeth ddatganoledig at hyn.

5.11 Mae cyfraith addysg yng Nghymru wedi ei chynnwys mewn nifer o wahanol ddarnau o ddeddfwriaeth. Gan ddibynnu ar ba mor eang yw'r diffiniad o 'addysg', mae hyn yn cynnwys rhwng 17 â chynifer â 40 o Ddeddfau Senedd y Deyrnas Unedig, 7 Mesur, 5 o Ddeddfau'r Cynulliad Cenedlaethol, a channoedd o offerynnau statudol.⁸

⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion 1 Tachwedd 2011, Eitem 6: Derbyn Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol; Deddf Addysg 2011.

⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion 7 Hydref 2014, Eitem 8: Derbyn Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol; Deddf Dadreoleiddio 2015.

⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion 13 Ionawr 2015; Deddf Busnesau Bach, Menter a Chyflogaeth 2015.

⁸ Ceir diffiniad o "public sector exit payments" yn Neddf Busnesau Bach, Menter a Chyflogaeth 2015, a 154. Mae deddfwriaeth sylfaenol a ddeddfwyd gan Senedd y Deyrnas Unedig ers 1999 ac sydd wedi cael effaith sylweddol ar faes addysg yng Nghymru yn cynnwys: Deddf Safonau Gofal 2000; Deddf Dysgu a Sgiliau 2000; Deddf Anghenion Addysgol Arbennig ac Anabledd 2001; Deddf Addysg 2001; Deddf Addysg 2002; Deddf Ymddygiad Gwrthgymdeithasol 2003; Deddf Llyfrgelloedd Adneuo Cyfreithiol 2003; Deddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol (Iechyd Cymunedol a Safonau) 2003; Deddf Plant 2004; Deddf Addysg Uwch 2004; Deddf Addysg 2005; Deddf Gofal Plant 2006; Deddf Addysg ac Arolygiadau 2006; Deddf Diogelu Grwpiau Hyglwyf 2006; Deddf Addysg Bellach a Hyfforddiant 2007; Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007; Deddf Plant a Phobl Ifanc 2008; Deddf Addysg a Sgiliau 2008; Deddf Iechyd a Gofal Cymdeithasol 2008;

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

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

...later legislation ... has amended the Education Act 1996, and this has meant that some sections have been repealed in relation to England, with amendments inserted, while other sections have been repealed in relation to Wales, with different amendments introduced. Furthermore, a large body of subordinate legislation created pursuant to the Act has resulted in further distinctions emerging between the law in England and the law in Wales.⁹

- 5.13 Gall y statudau perthnasol fod yn aneglur, neu'n gamarweiniol hyd yn oed, ar eu hwyneb sy'n golygu bod angen arbenigedd cyfreithiol sylweddol i ddeall sut maent yn gymwys i Gymru.
- 5.14 Darparwyd enghraifft sy'n codi sawl problem gyffredin gan Keith Bush, CF, i Ymchwiliad Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol i Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad.¹⁰
- 5.15 Mae Adran 569 o Ddeddf Addysg 1996 yn darllen fel a ganlyn ar hyn o bryd:

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

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

(2A) A statutory instrument which contains (whether alone or with

Deddf Prentisiaethau, Sgiliau, Plant a Dysgu 2009; Deddf Academiâu 2010; Deddf Plant, Ysgolion a Theuluoedd 2010; Deddf Cydraddoldeb 2010; Deddf Addysg 2011; Deddf Cymorth Cyfreithiol, Dedfrydu a Chosbi Troseddwy 2012; Deddf Plant a Theuluoedd 2014; Deddf Cyfiawnder Troseddol a Llysoedd 2015; Deddf Gwrthderfysgaeth a Diogelwch 2015. Hefyd, ceir cannoedd o ddarnau o is-ddeddfwriaeth ar addysg sy'n gymwys yng Nghymru.

⁹ C F Huws, "The Language of Education Law in England and/or Wales" (2012) 33 (2) *Statute Law Review* 252.

¹⁰ Mae tystiolaeth a gyflwynwyd i'r ymchwiliad i'w gweld yn: <http://www.senedd.cynulliad.cymru/mglssueHistoryHome.aspx?Ild=9054> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

other provision) regulations under section 550ZA or 550ZC may not be made unless a draft of the instrument has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament.”

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

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

(3) (Repealed)

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

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

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

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

(5) is-adrannau (1), (4), (5) a (6) yn gymwys i Gymru a Lloegr (er bod effaith is-adran (6) yn aneglur o ran Cymru);

(6) bod is-adrannau (2) a (2A) yn gymwys i Loegr yn unig erbyn hyn; a

(7) bod is-adrannau (2B) a (2C) yn gymwys i Gymru yn unig.

5.17 Yn ogystal ag awdurdodau addysg lleol, mae angen i benaethiaid a darparwyr addysg eraill, ac amrywiaeth eang o weithwyr proffesiynol eraill sy'n gweithio gyda phlant, yn ogystal â rhieni a gofalwyr, ddeall deddfwriaeth addysg. Mae diwygiadau ym maes addysg yng Nghymru a Lloegr wedi gadael cors o ddeddfwriaeth dros yr ychydig flynyddoedd diwethaf.

5.18 Nid yw'r broblem wedi'i chyfyngu i'r rhai nad ydynt yn weithwyr proffesiynol o bell ffordd. Gall Gweinidogion a swyddogion gael trafferth gwneud synnwyr eglur o'r gyfraith a'u pwerau oddi tani, sy'n ei gwneud yn anodd rheoli busnes o ddydd i ddydd ac ystyried diwygio pellach ar sail egwyddorol.

5.19 Mae'n ymddangos y byddai'n ddymunol symleiddio'r gyfraith bresennol, ond

mae'r rhaglen hynod drwm ar gyfer diwygio'r ddeddfwriaeth yn gallu ei gwneud yn anodd dod o hyd i'r amser ar gyfer cydgrynhai. Mae'r ddeddfwriaeth bresennol yn newid yn aml, a gall hynny ei gwneud yn anodd i swyddogion ddod o hyd i'r amser a'r persbectif angenrheidiol i ystyried manteision symleiddio'r ddeddfwriaeth. Ynghyd â'u cydweithwyr yn Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, mae swyddogion yn y Gyfarwyddiaeth wedi manteisio ar unrhyw gyfleoedd sydd wedi codi. Llwyddwyd i gydgrynhai rhywfaint, er enghraifft, yn Neddf Safonau a Threfniadaeth Ysgolion (Cymru) 2013.

- 5.20 Hefyd, ceir llif cyson o is-ddeddfwriaeth newydd, lle y nodir yn fanwl sut y caiff y ddeddfwriaeth sylfaenol ei rhoi ar waith. Mae rhai o'r rhain yn cynnwys darpariaethau a allai newid o dro i dro, fel ffioedd; mae eraill yn cynnwys polisi a gweithdrefnau mwy manwl na ellir cyfiawnhau craffu ar ddeddfwriaethol sylfaenol yn eu cylch.¹¹

ASTUDIAETH ACHOS 2: GOFAL CYMDEITHASOL

- 5.21 Mae'r sefyllfa o safbwynt y gyfraith sy'n ymwneud â gofal cymdeithasol yng Nghymru yn wahanol. Yn yr un modd ag addysg, mae hwn yn faes y bu gan y Cynulliad Cenedlaethol ryw fath o gymhwysedd deddfwriaethol drosto ers 1998.¹² Hyd yn oed cyn Deddf Llywodraeth Cymru 1998, roedd polisi gofal cymdeithasol Cymru yn dechrau symud i gyfeiriad gwahanol i'r polisi yn Lloegr. Ym mis Mawrth 1999, cyhoeddodd Llywodraeth y Deyrnas Unedig bapur gwyn gyda'r nod o gymryd golwg radical ar y ffordd y caiff gwasanaethau lleol eu cynllunio a'u darparu i bobl yng Nghymru, a chan baratoi ar gyfer newidiadau demograffig a fyddai'n effeithio ar ddyfodol gwasanaethau cymdeithasol mewn ymateb i boblogaeth sy'n heneiddio.¹³ Yna, cyhoeddodd Cynulliad Cenedlaethol Cymru *Gwella Iechyd yng Nghymru – Cynllun i'r GIG ynghyd â'i Bartneriaid*, yn ogystal â chyfres o ddogfennau oddi tano, yn cynllunio newidiadau i drefniadaeth a darpariaeth iechyd a gofal cymdeithasol yng Nghymru.¹⁴
- 5.22 Mae'r gyfraith ym maes gofal cymdeithasol yng Nghymru a Lloegr wedi symud ymhellach i gyfeiriadau gwahanol yn y blynyddoedd diwethaf.¹⁵ Y llynedd, pasiwyd Deddfau pwysig yng Nghymru a Lloegr, yn sefydlu gwahanol ddeddfwriaeth i lywodraethu gofal cymdeithasol ar gyfer y naill wlad a'r llall.¹⁶ Gan arfer ei bwerau o dan Ran 4 o Ddeddf 2006, mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi arddel ei annibyniaeth ddeddfwriaethol yn gryf, gan ddod â Deddf i rym sydd â'r nod o "sefydlu'r gyfraith yn llawn fel y mae'n berthnasol yng Nghymru –

¹¹ Mae enghraifft o weithdrefn fwy manwl ar gael yn Rheoliadau Addysg (Trefniadau Sefydlu ar gyfer Athrawon Ysgol) (Cymru) 2015, OS 2015 Rhif 484 (Cy.41).

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

¹³ Adeiladu ar gyfer y Dyfodol: Papur Gwyn i Gymru (1999) Cm 4051.

¹⁴ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Gwella Iechyd yng Nghymru – Cynllun i'r Gwasanaeth Iechyd Gwladol ynghyd â'i bartneriaid* (2001) Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

¹⁵ Ar gyfer ystyriaeth o'r sefyllfa ddeddfwriaethol, gweler Adult Social Care (2010) Law Commission Consultation Paper No 192; a J Williams, "A New Law on Adult Social Care: A Challenge for Law Reform in Wales" (2012) 33(2), *Statute Law Review* 304.

¹⁶ Mae Senedd y Deyrnas Unedig wedi deddfu Deddf Gofal 2014 mewn perthynas â Lloegr.

heb yr angen i edrych yn rhywle arall".¹⁷

- 5.23 Ymatebodd Llywodraeth Cymru'n gadarnhaol i'r argymhellion a wnaed gan Gomisiwn y Gyfraith ar gyfer Cymru a Lloegr yn 2011 yn yr adroddiad ar Ofal Cymdeithasol i Oedolion.¹⁸ Roedd yr adroddiad yn cynnwys argymhellion ar gyfer diwygio'r gyfraith, ynghyd â chydgrynhoi cyfraith bresennol. Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei bwriad i greu gwasanaethau cymdeithasol mwy cynaliadwy ac

am y tro cyntaf - fframwaith cyfreithiol cydlynol i Gymru ar gyfer gwasanaethau cymdeithasol, yn seiliedig ar egwyddorion sy'n bwysig i ni yng Nghymru. Bydd yn symleiddio gwe o ddeddfwriaeth sy'n rheoleiddio gofal cymdeithasol ar hyn o bryd yng Nghymru a bydd yn golygu bod gwasanaethau yn llawer mwy hygyrch ac yn fwy dealladwy i'r rhai sydd eu hangen. Bydd y Bil hwn yn rhoi llais cryf a rheolaeth go iawn i'r bobl. Bydd yn cwmpasu gwasanaethau gofal cymdeithasol i blant ac oedolion, a bydd, cyn belled ag sy'n bosibl ac yn briodol, yn integreiddio'r trefniadau ar gyfer y ddau grŵp hwn fel bo gwasanaethau gofal cymdeithasol yn cael eu darparu ar sail angen ac nid oedran.¹⁹

- 5.24 Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 oedd y canlyniad. Mae'n mynd y tu hwnt i argymhellion Comisiwn y Gyfraith (a thu hwnt i'r Ddeddf Ofal yn Lloegr). Mae'n cydgrynhoi'r fframwaith cyfreithiol ar gyfer gwasanaethau i blant yn ogystal â'r rhai a ddarperir i oedolion. Hefyd - fel Deddf Lloegr - mae'r Ddeddf yn cymryd camau breision tuag at annog mwy o integreiddio ar wasanaethau iechyd a gofal cymdeithasol yng Nghymru. Mae'n Ddeddf fawr ac roedd yn Fil mawr, 151 o dudalennau fel y'i cyflwynwyd i Gynulliad Cymru. Cynigiwyd nifer fawr iawn o welliannau yn ystod ei daith.²⁰ Roedd gan y tîm gofal cymdeithasol a swyddogion polisi'r dasg anodd o wahanu cyfraith Cymru oddi wrth ddeddfwriaeth Cymru a Lloegr gan gydgrynhoi cyfraith bresennol Cymru a chyflwyno diwygiadau hynod eang. Ar yr un pryd, cafodd y Cynulliad drafferth ymdopi â'r nifer enfawr o welliannau, rhai gan y Llywodraeth wrth i bolisi gael ei fireinio, a rhai gan aelodau'r Cynulliad mewn ymateb i'r Bil.
- 5.25 Derbyniodd y Ddeddf Gydsyniad Brenhinol ar 1 Mai 2014. Ni fwriedir i'r Ddeddf ddod i rym tan 2016 er mwyn rhoi amser i ddrafftio'r is-ddeddfwriaeth angenrheidiol ac adolygu canllawiau neu eu hysgrifennu o'r newydd.
- 5.26 Mewn rhai meysydd, mae'r Ddeddf yn cydgrynhoi ac yn ailddatgan y sefyllfa gyfreithiol bresennol. Mewn meysydd eraill, mae'r Ddeddf yn darparu ar gyfer

¹⁷ Y Cwnsler Cyffredinol Theodore Huckle CF, y diweddaraf ynghylch mynediad at ddeddfwriaeth, cyflwynwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol ar 19 Chwefror 2013 ar gael yn <http://www.assembly.wales/en/bus-home/pages/rop.aspx?meetingid=31> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

¹⁸ Adult Social Care (2011) Law Com Rhif 326.

¹⁹ Gwenda Thomas, y Dirprwy Weinidog Plant a Gwasanaethau Cymdeithasol, yn ei chyflwyniad i Ddogfen Ymgynghori Llywodraeth Cymru ar y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol (Cymru) (2012).

²⁰ Cynigiwyd 120 o welliannau. Gweler <http://www.senedd.cynulliad.cymru/mgDecisionDetails.aspx?Ild=5664&Opt=1> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015)

newidiadau i'r gyfraith ond nid i ymarfer, megis yn achos diogelu oedolion. Mewn meysydd eraill, bydd y Ddeddf yn diwygio cyfraith gofal cymdeithasol mewn ffordd radical trwy gyflwyno diwygiadau sy'n newydd o ran polisi ac ymarfer.

- 5.27 Wrth gwrs, nid yw'r manteision i Lywodraeth Cymru a phawb a fydd yn gweithredu o dan y ddeddfwriaeth newydd yn eglur eto, ond rhagwelodd Llywodraeth Cymru y byddai arian sylweddol yn cael ei arbed yn sgil y diwygiadau.²¹ Mae'r Ddeddf newydd yn gynhwysfawr ac yn cynnig cychwyn newydd y gellir datblygu polisi ac ymarfer ohono.
- 5.28 Cafwyd beirniadaeth o'r Ddeddf, fodd bynnag. Mae'r Athro Luke Clements wedi awgrymu ei bod yn methu os mai'r nod oedd bod yn gynhwysfawr, gan ychwanegu ei bod yn aml yn aneglur ac yn darllen fel rheoliad.²²
- 5.29 Rhoddodd yr Athro John Williams o Brifysgol Aberystwyth y Ddeddf hon fel enghraifft o'r cymhlethdod sy'n deillio o wasgaru'r gyfraith o sylwedd ar draws darnau niferus o ddeddfwriaeth.²³ Fel y nododd, mae hyn yn ei gwneud yn anodd i ymarferwyr a'r cyhoedd ddarganfod beth yw'r gyfraith.

The Children Act 1989 contains much of the public and private law of children. Subject to Welsh regulations, it applied to England and Wales. Part III provides for children who are in need, as defined by s.17. The Welsh Assembly's Social Services and Well-being (Wales) Act 2014 repealed Part III of the 1989 Act within Wales. Welsh practitioners must now consult the 2014 Welsh Assembly Act to find the duties of local authorities and others towards children in need of care and support. The 1989 Act uses 'welfare of the child'. The 2014 Act uses "well-being" as defined by s.2, which lists factors used to determine well-being. Under s.2 (3) of the 2014 Act, well-being of children includes 'welfare' as 'interpreted for the purposes of the Children Act 1989'. Not easy reading. A child 'in need' may become a child at risk of harm and abuse. The support provisions may lead to action under Parts IV and V of the 1989 Act. Parts IV and V remain applicable in Wales. A practitioner will therefore need to switch from one piece of legislation to another. In addition, he or she will need to consider the Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011, Children's Commissioner for Wales Act 2001, and any secondary legislation under the Westminster or Welsh Assembly

²¹ Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru), Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Aseiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol, Llywodraeth Cymru (Ionawr 2013).

²² Mae'r Athro Clements o Brifysgol Caerdydd wedi cyhoeddi sylwebaeth ar Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant 2014: The Social Services and Well-Being Act 2014: an overview (1 Rhagfyr 2014) ar gael yn:<http://www.lukeclements.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/SS-Well-being-Act-update-07.pdf> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Mewn erthyglau eraill ar ei wefan, www.lukeclements.co.uk (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015), mae'r Athro Clements yn amlygu problemau gyda'r ddeddfwriaeth ac yn feirniadol o faint o'r gyfraith fanwl sy'n cael ei gadael i'w deddfu mewn is-ddeddfwriaeth.

²³ Roedd yr Athro John Williams hefyd yn gynghorydd cyfreithiol i Bwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol y Cynulliad Cenedlaethol yn ystod hynt y Bil Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant.

legislation.²⁴

- 5.30 Mae Williams yn mynd ymlaen i alw am godeiddio a chydgrynhoi cyfraith Cymru er mwyn ei gwneud yn fwy hygyrch a chyson.
- 5.31 Mae'r gwaith o lunio'r Ddeddf wedi bod yn dreth sylweddol ar yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae wedi cymryd amser sylweddol yn y Cynulliad, yn ychwanegol at y gwaith sy'n ofynnol gan weinidogion, swyddogion polisi, cyfreithwyr a chwmsleriaid deddfwriaethol.

ASTUDIAETH ACHOS 3: GWASTRAFF A'R AMGYLCHEDD

- 5.32 Mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd i ddeddfu o ran atal, lleihau, casglu, rheoli, trin a gwaredu gwastraff.²⁵
- 5.33 Mae llawer o'r gyfraith yn ymwneud â gwastraff sy'n gymwys yng Nghymru a Lloegr yn deillio o'r Undeb Ewropeaidd. Yn aml felly, nid yw'r deddfwriaeth berthnasol yn gwneud dim mwy na throsi Cyfarwyddbau'r Undeb Ewropeaidd.²⁶ Mae'r ddwy deddfwrfa'n gweithredu o fewn yr un system i bob pwrpas, sy'n cyfyngu ar ryddid llywodraethau olynol i ddilyn gwahanol agendâu polisi. Hefyd, fel mater o arfer, mae Llywodraeth Cymru'n gweithio'n agos gydag Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig (Defra) ac yn elwa o'r gwaith a wneir ledled y DU gan yr Adran hon. Mae Defra yn llawer mwy o faint na Chyfarwyddiaeth Cyfoeth Naturiol Llywodraeth Cymru, ac mae ganddi adnoddau na fyddai'n ymarferol i'r Gyfarwyddiaeth eu defnyddio.
- 5.34 Mae rhai yn dadlau nad oes, mewn gwirionedd, fawr ddim gwahaniaeth rhwng cyfraith Cymru a Lloegr yn y maes hwn, er y ceir rhai eithriadau, yn arbennig mewn is-ddeddfwriaeth. Ceir rhesymau cadarnhaol credadwy dros eu cadw'n debyg i'w gilydd. Mae'r diwydiant gwastraff yn gweithio ar draws y ddwy wlad ac nid oes unrhyw gymhellion argyhoeddiadol i greu gwahaniaethau traws-ffiniol a allai gynyddu costau i'r rhai sy'n gweithredu yn y diwydiant gwastraff.
- 5.35 Mae'r deddfwriaeth yn ddarniog a gall deddfwriaeth yr Undeb Ewropeaidd fod yn gymhleth ac yn anodd ei deall. Mae darpariaethau wedi'u gwasgaru ar draws nifer o Ddeddfau, megis Rhan 2 o Ddeddf Diogelu'r Amgylchedd 1990, Deddf Rheoli Llygredd (Diwygio) 1989 a Deddf Gwastraff a Masnachu Allyriadau 2003. Gwnaed nifer fawr o offerynnau statudol o dan y Deddfau hynny hefyd, ac o dan Ddeddf Cymunedau Ewropeaidd 1972. Mae offerynnau statudol yn cynnwys diwygiadau i deddfwriaeth sylfaenol nad ydynt yn y testun.
- 5.36 Rydym wedi clywed gan randdeiliaid bod llawer o'r deddfwriaeth sy'n ymwneud â gwastraff wedi bod ar waith ers blynyddoedd, a bod y diwydiant ac awdurdodau rheoleiddio yn ei deall yn dda. Gellid achosi cost a dryswch diangen

²⁴ J Williams, "Law-Making in a Devolved Wales: work in progress" [2014] *Legal Information Management* 266.

²⁵ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, rhan 4 ac atodlen 7 para 6.

²⁶ Mae enghreifftiau'n cynnwys y Gyfarwydddeb Fframwaith Gwastraff, y Gyfarwydddeb Tirlenwi, y Gyfarwydddeb Gwastraff Mwyngloddio, y Gyfarwydddeb Storio Mercwri Metalig sy'n cael ei Ystyried fel Gwastraff, y Gyfarwydddeb Gwastraff Deunydd Pacio, y Gyfarwydddeb Cyfarpar Trydanol ac Electronig Gwastraff, y Gyfarwydddeb Batris, y Gyfarwydddeb Cerbydau ar Ddiwedd eu Hoes.

trwy gydgrynhoi neu ailddatgan, gan y byddai'n golygu ailhyfforddi staff, drafftio a chyhoeddi canllawiau newydd, a diwygio arferion gweinyddol pan nad yw'r gyfraith yn newid mewn gwirionedd. Ac nid yw'r gyfraith bresennol ychwaith, waeth pa mor gymhleth yw hi, o reidrwydd yn anhygyrch i'r rhai sy'n gweithredu yn y diwydiant. O gofio bod llawer o'r cymhlethdod yn deillio o gyfraith yr Undeb Ewropeaidd, byddai angen ei atgynhyrchu mewn unrhyw gydgrynhoad beth bynnag, ac mae'n ymddangos bod y prif randdeiliaid yn deall y ddeddfwriaeth fel y mae.

- 5.37 Gallai fod budd o gydgrynhoi a symleiddio'r holl ddeddfwriaeth amgylcheddol sy'n gymwys yng Nghymru, fodd bynnag, ac adolygu'r gyfraith o sylwedd ar yr un pryd, gan ei hailwampio'n llwyr. Efallai y byddai'r ymarfer hwn yn osgoi rhai o'r anawsterau y gellid eu hachosi neu eu gwaethygu yn sgil ailddatgan tameidiog. Yn yr un modd, mae'n bosibl y byddai'r manteision y gallai ymarfer ar y raddfa hon eu cynnig fod yn ddigon i wneud iawn am yr anfanteision a nodir uchod. Yn wir, gofynnwyd i Gomisiwn y Gyfraith ystyried cynnwys prosiect yn ymwneud â chyfraith amgylcheddol yng Nghymru yn rhan o'i ddeuddegfed raglen o ddiwygio'r gyfraith. Yn y pen draw, ni dderbyniodd y prosiect gymeradwyaeth yr Arglwydd Ganghellor fel sy'n ofynnol o dan adran 3(1)(c) o Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 ac felly ni chafodd ei gynnwys.²⁷

ASTUDIAETH ACHOS 4: CYNLLUNIO GWLAD A THREF

Datganoli'r drefn cynllunio gwlad a thref

- 5.38 Roedd deddfwriaeth cynllunio a pholisi cynllunio yn union yr un fath o ran ei ffurf a'i sylwedd yng Nghymru a Lloegr tan y 1990au.²⁸ Fodd bynnag, dechreuodd dull mwy gwahanol o ymdrin â'r system gynllunio yng Nghymru ddod i'r amlwg ar ddechrau'r 1990au. Roedd hyn oherwydd y gwahaniaethau rhwng trefniadaeth llywodraeth leol yn y ddwy wlad, a'r ffaith fod rhai dogfennau polisi cynllunio wedi'u cyhoeddi gan y Swyddfa Gymreig a oedd yn gymwys i Gymru'n unig.
- 5.39 Cafodd "Cynllunio Gwlad a Thref" ei gynnwys yn atodlen 2 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 fel un o'r meysydd lle y byddai swyddogaethau'n cael eu trosglwyddo gan y Gorchymyn cyntaf yn y Cyfrin Gyngor. Trosglwyddwyd swyddogaethau o dan ddeddfau cyffredinol cyhoeddus ac offerynnau statudol gan Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999.²⁹
- 5.40 Fel yr esboniwyd ym mhennod 2 uchod, pan roedd Rhan 3 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 mewn grym, dim ond pe bai "mater" yn cael ei ychwanegu at "faes" naill ai gan Ddeddf yn Senedd y Deyrnas Unedig neu drwy Orchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol (math o Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor) yr oedd gan y Cynulliad Cenedlaethol bŵer i ddeddfu ar y mater hwnnw. Grymuswyd y Cynulliad Cenedlaethol i basio mesurau ym maes "cynllunio gwlad a thref", gan adran 202 o Ddeddf Cynllunio 2008, a ychwanegodd dri mater at y

²⁷ Twelfth Programme of Law Reform (HC 364) tud 10.

²⁸ H Williams ac M Jarman, "Planning policies and development plans in Wales – change and coexistence" [2007] *Journal of Planning and Environmental Law* 985, 986.

²⁹ Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 OS 1999 Rhif 672.

maes. Pan ddaeth Rhan 4 o Ddeddf 2006 i rym, cafodd “Cynllunio Gwlad a Thref” ei gynnwys yn atodlen 7 i'r Ddeddf, gan roi pŵer i'r Cynulliad Cenedlaethol gyflwyno deddfwriaeth sylfaenol yn y maes.

- 5.41 Yn y blynyddoedd diwethaf, mae'r Gyfarwyddiaeth Gynllunio yn Llywodraeth Cymru wedi bod yn weithredol o ran hybu system gynllunio benodol ar gyfer Cymru. Mae gan Gymru ei pholisi cynllunio cenedlaethol ei hun, *Polisi Cynllunio Cymru*, a ategir gan Nodiadau Cyngor Technegol. Mae *Polisi Cynllunio Cymru* yn sylweddol hwy a mwy manwl na'r polisi cyfatebol yn Lloegr.³⁰ Mae'r Gyfarwyddiaeth Gynllunio hefyd wedi comisiynu nifer o adroddiadau ymchwil eang ar y system gynllunio yng Nghymru. Mae'r adroddiadau hyn wedi gwneud nifer o argymhellion ar gyfer newidiadau i system gynllunio Cymru, a bwriwyd ymlaen â rhai ohonynt.³¹
- 5.42 Un darn arwyddocaol o ddeddfwriaeth gan Lywodraeth Cymru yn ymwneud â chynllunio gwlad a thref yw Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 sef y darn cyntaf o ddeddfwriaeth sylfaenol ar gynllunio gwlad a thref gan Lywodraeth Cymru.

Ffynhonnell y dryswch o ran cynllunio gwlad a thref yng Nghymru

- 5.43 Daw dryswch o ddwy brif ffynhonnell mewn cyfraith cynllunio gwlad a thref yng Nghymru.
- 5.44 Yn gyntaf, ceir dryswch a yw'r gyfraith yr un fath yng Nghymru ag y mae yn Lloegr ai peidio. Trwy gydol y broses o ddatganoli, mae'r Senedd yn San Steffan wedi parhau i basio deddfwriaeth ar gynllunio gwlad a thref. Mae rhannau ohoni'n gymwys i Gymru a rhannau eraill nad ydynt.³² Yn y cyfamser, bydd Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 yn gwneud rhai newidiadau sydd yr un fath â newidiadau a wnaed yn Lloegr yn flaenorol, yn ogystal â rhai sy'n cyflwyno polisiau newydd sbon.
- 5.45 Mae rhannau o'r systemau cynllunio yng Nghymru a Lloegr yn wahanol iawn. Gellir gweld enghraifft o'r gwahaniaeth hwn yn y system cynlluniau datblygu a grewyd gan Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004. Cyflwynwyd newidiadau ychwanegol, yn Lloegr yn unig ar y cyfan, gan Ddeddf Cynllunio 2008, Deddf Lleoliaeth 2011, Deddf Twf a Seilwaith 2013 a Deddf Seilwaith 2015. Yng Nghymru, mae awdurdodau lleol yn defnyddio cynlluniau datblygu fel y brif sail ar gyfer penderfynu ar geisiadau cynllunio. Mae system Lloegr yn seiliedig ar yr egwyddor o “leoliaeth” ac yn cynnwys cynlluniau lleol (sy'n cael eu paratoi gan yr awdurdod lleol) a chynlluniau cymdogaeth (sy'n cael eu paratoi gan y gymuned) yn unig.³³ Fodd bynnag, mae system Cymru'n fwy canolog, ac mae'n

³⁰ Y *National Planning Policy Framework*, a ategir gan Ganllawiau Ymarfer Cynllunio

³¹ Gweler, er enghraifft, yr ymgynghoriad ar Fil Cynllunio (Cymru) a Cynllunio Cadarnhaol, a gynhaliwyd gan Lywodraeth Cymru rhwng 4 Rhagfyr 2013 a 26 Chwefror 2014. Mae'r dogfennau ymgynghori a'r adroddiad ar gael yn:
<http://gov.wales/consultations/planning/draft-planning-wales-bill/?skip=1&lang=cy>
(cyrchwyd ddiwethaf ar 1 Gorffennaf 2015).

³² Gweler, er enghraifft: Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 a Deddf Lleoliaeth 2011.

³³ Cyflwynwyd “cynlluniau cymdogaeth” yn Lloegr gan Ddeddf Lleoliaeth 2011. Mae'r rhain yn galluogi cymunedau lleol i greu cynllun datblygu sy'n cyfeirio datblygiadau yn eu hardal. Mae'r rhain yn gweithredu ar haen islaw'r “cynlluniau lleol” sy'n cael eu creu gan yr awdurdod cynllunio lleol.

ydddangos mai'r bwriad yw parhau â'r duedd honno. Mae Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 yn cynnig fframwaith datblygu cenedlaethol (sy'n cael ei baratoi gan y Llywodraeth), cynlluniau datblygu strategol (sy'n cael eu paratoi gan baneli cynllunio strategol) a chynlluniau datblygu lleol (sy'n cael eu paratoi gan awdurdodau lleol).

- 5.46 Gwaethygir y problemau gan y ffaith bod nifer fawr o ddiwygiadau wedi'u gwneud i ddeddfwriaeth sylfaenol ers 2004 ond heb eu dwyn i rym yn llawn. Mae rhai wedi cychwyn mewn perthynas â Lloegr ond nid Cymru, ac eraill wedi cychwyn mewn cysylltiad â mathau penodol o achos yn unig. Mae hyn yn golygu ei bod yn anodd deall beth yw'r gyfraith, a hefyd yn ei gwneud yn anodd drafftio diwygiadau dilynol.
- 5.47 Ar yr un pryd, mae rhannau o'r systemau cynllunio yng Nghymru a Lloegr bron yn union yr un fath, er enghraifft apelïadau yn erbyn penderfyniadau cynllunio a chamau gorfodi yn erbyn achosion o dorri rheolaeth gynllunio.
- 5.48 Mae'r gyfraith sy'n gymwys i Loegr a'r un sy'n gymwys i Gymru wedi eu cynnwys yn yr un darnau o ddeddfwriaeth sylfaenol, sy'n aml wedi eu diwygio'n helaeth. Nid oes unrhyw ddeddfwriaeth sy'n datgan cyfraith gynllunio ar wahân fel y mae'n gymwys i Gymru. Mae'n rhaid i'r unigolyn ddarganfod pa ddarpariaethau sy'n gymwys i Gymru a pha rai nad ydynt. Mae Deddf Cynllunio (Cymru) hefyd yn cynnig ei holl newidiadau ar ffurf diwygiadau i Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, sy'n golygu y bydd darpariaethau newydd Cymru'n parhau i fod wedi eu cymysgu â darpariaethau Lloegr am gryn amser o leiaf.
- 5.49 Yn ail, nid yw cyfraith cynllunio gwlad a thref wedi ei chydgrynhoi yng Nghymru nac yn Lloegr. Yn hytrach, mae wedi ei gwasgaru ymhlith nifer o ddarnau o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Mae llawer o'r ddeddfwriaeth ym maes cynllunio ers 1990 wedi diwygio Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990. O ganlyniad, mae Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 wedi datblygu'n ddarn trwsogl o ddeddfwriaeth, â phob adran yn cynnwys is-adrannau niferus. Ceir Deddfau amrywiol eraill sy'n ymdrin â defnydd tir a chynllunio hefyd.³⁴ Mae'n rhaid edrych ar nifer o statudau i ddarganfod beth yw'r gyfraith mewn un maes.

Y dyfodol

- 5.50 Ceir rhesymau da pam y gellid ystyried y byddai'n briodol i Gymru fod â system gynllunio sy'n wahanol i un Lloegr. Mae gan Loegr boblogaeth o 56 miliwn a 340 o awdurdodau cynllunio, ac mae graddfa'r gwaith datblygu yn cyd-fynd â hynny. Efallai y byddai'n briodol i wlad o 3 miliwn o bobl â 25 awdurdod cynllunio gael gwahanol strwythurau cyfreithiol³⁵. Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 yw'r cam cyntaf tuag at greu system gynllunio fwy penodol i Gymru. Ar gais Llywodraeth Cymru, mae Comisiwn y Gyfraith yn cynnal prosiect ar gynllunio a rheoli datblygiad yng Nghymru, yn rhan o'i ddeuddegfed raglen o ddiwygio. Bwriad y prosiect hwn yw adolygu'r system rheoli datblygiad yng Nghymru, a'r berthynas

³⁴ C Mynors, *Simplifying Planning Law: a More Radical Approach* (heb ei gyhoeddi).

³⁵ 22 o awdurdodau lleol a 3 Pharc Cenedlaethol.

rhwng rheoli datblygiad a llunio cynlluniau.³⁶

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

Bil cydgrynhai pellach ar gynllunio'n dwyn ynghyd yr holl Ddeddfau presennol ac yn symleiddio'r broses gynllunio ymhellach.³⁷

- 5.52 Ni chyhoeddwyd amserlen ar gyfer y gwaith hwn hyd yma.

ASTUDIAETH ACHOS 5: LLYWODRAETH LEOL

- 5.53 Mae Llywodraeth Cymru wedi bod o blaid gweithio ar y cyd rhwng cyrff cyhoeddus yn gyffredinol a chydweithredu rhwng awdurdodau lleol ers cyhoeddi ei dogfen *Creu'r Cysylltiadau yn 2004*.³⁸ Ceir 22 o awdurdodau lleol yng Nghymru ar hyn o bryd. Cyfrannodd pwysau ar gyllid at ymrwymiad i newid strwythur llywodraeth leol yng Nghymru gan leihau nifer yr awdurdodau lleol er mwyn osgoi dyblygu gwasanaethau a chreu arbedion maint. Yn gyntaf, mae'r broses hon yn golygu pasio Bil ymbaratoi er mwyn gallu cynllunio'r broses ad-drefnu, ac yna deddfwriaeth i roi'r union drefniant ad-drefnu ar waith.

- 5.54 Mae'r deddfwriaeth fwyaf arwyddocaol yn y maes hwn wedi'i diwygio'n helaeth, yn hen ac yn defnyddio iaith hen ffasïwn. Wrth geisio ailddatgan ystyr Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Leol 1972 yn Neddf Llywodraeth Leol (Democratiaeth) 2013, roedd y drafftwy'r yn cael trafferth deall beth oedd bwriad Deddf 1972.³⁹

- 5.55 Mae iaith Deddf 1972 yn hynafol a phasiwyd llawer iawn o deddfwriaeth ddiwygio ers hynny.⁴⁰

CASGLIAD

- 5.56 Mae'n ymddangos yn eglur bod datganoli wedi ychwanegu dimensiwn ychwanegol o gymhlethdod at sefyllfa sydd eisoes yn gymhleth. Yn aml, bydd yn rhaid i'r rhai sy'n defnyddio'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru ddod o hyd i'w ffordd trwy glytwaith o gyfraith sy'n deillio o Gaerdydd a San Steffan, a deall sut mae'r deddfau hynny'n rhyng-gysylltu. Mae'r astudiaethau achos yr ydym wedi eu hystyried uchod yn cynnig rhywfaint o wybodaeth, ond rydym yn disgwyl y bydd gan ymgylgoreion lawer mwy o enghreifftiau o anawsterau y maent wedi eu hwynebu.

³⁶ I gael mwy o wybodaeth, gweler <http://lawcommission.justice.gov.uk/areas/planning-in-Wales.htm> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

³⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion, y Cyfarfod Llawn: Datganiad: Cynnydd o ran Rhoi "Ynni Cymru" ar waith, 14 Mai 2013.

³⁸ Gweledigaeth Llywodraeth Cynulliad Cymru ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus, *Creu'r Cysylltiadau: Gwell Gwasanaethau i Gymru* (Hydref 2004).

³⁹ I gael enghraifft, gweler Deddf Llywodraeth Leol 1972 a 55.

⁴⁰ Nid yw hon yn rhestr gynhwysfawr, ond mae deddfwriaeth ddiwygio'n cynnwys Deddf Lleoliaeth 2011, Deddf Elusennau 2011, Deddf Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ac Adeiladu 2009, Deddf Llywodraeth Leol a Chynnwys y Cyhoedd mewn Iechyd 2007, Deddf Llywodraeth Leol 2000, Deddf Llywodraeth Leol ac Ardrethi 1997, Deddf Llywodraeth Leol (Cymru) 1994, Deddf Elusennau 1993, Deddf Llywodraeth Leol 1992.

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

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

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

RHAN 2 DATBLYGU ATEBION

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

CYFLWYNIAD

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

CYHOEDDI CYFRAITH STATUD

Cyfrifoldeb dros gyhoeddi cyfraith statud

- 6.2 Mae llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gyfrifol am sicrhau bod cyfraith statud y Deyrnas Unedig ar gael i'r cyhoedd. Cydnabuwyd hyn ym 1991 gan yr Arglwydd Ganghellor a cydnabyddodd;

a responsibility, on behalf of the Government, to ensure that satisfactory arrangements are made for the publication of the statute book.¹

- 6.3 Mae'r cyfrifoldeb cyfreithiol i gyhoeddi deddfwriaeth fel i'i deddfwyd yn nwylo Argraffydd y Frenhines ar ran y Goron. Mae'r dyletswydd yn cynnwys cyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru. Mae cyfrifoldeb dros yr olaf o'r rhain yn statudol, ac yn cael ei nodi yn Neddf Offerynnau Statudol 1946 (fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006) a Rheoliadau Offerynnau Statudol 1947.² Fodd bynnag, nid yw Argraffydd y Frenhines ar gyfer y Deyrnas Unedig yn gyfrifol yn gyfreithiol am gyhoeddi pob darn o ddeddfwriaeth ddatganoledig. Er enghraifft, sefydlodd Deddf yr Alban 1998 Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban, sy'n gyfrifol am gyhoeddi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yr Alban.³ Yr un person sy'n dal swydd Argraffydd y Frenhines, Argraffydd y Frenhines ar gyfer yr Alban ac Argraffydd y Llywodraeth (yng Ngogledd Iwerddon).
- 6.4 Adolygwyd y trefniadau ar gyfer cyhoeddi deddfwriaeth i Gymru a Lloegr yn ystod hynt Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Roedd Llywodraeth y Deyrnas Unedig o blaid cadw'r trefniadau presennol, gan y byddai hyn yn golygu y byddai

¹ *Hansard* (HC) 13 Mehefin 1991, vol 529, cols 613-614.

² OS 1948 Rhif 1.

³ Deddf yr Alban 1998, a 92.

deddfwriaeth ar gael ar ffurf gyson ac mewn un lleoliad.⁴ Mae y tu hwnt i gwmpas y prosiect hwn i ystyried pwy ddylai fod â chyfrifoldeb sefydliadol am gyhoeddi deddfwriaeth Cymru yn y pen draw.

Fersiynau swyddogol o ddeddfwriaeth

- 6.5 Nid yw'r fersiynau o ddeddfwriaeth sydd ar gael ar-lein yn y Deyrnas Unedig yn hollol swyddogol. Yr unig fersiwn awdurdodol a swyddogol o Ddeddf Seneddol yw'r un a gyflwynir i Dŷ'r Arglwyddi pan gaiff Deddf ei phasio.⁵ O dan adran 19(1)(c) o Ddeddf Dehongli 1978, pan fo Deddf yn dyfynnu Deddf arall, dylid tybio mai at fersiwn Argraffydd y Frenhines o'r Ddeddf honno y cyfeirir, neu fersiwn a argraffir o dan oruchwyliaeth neu awdurdod Llyfrfa Ei Mawrhydi (oni bai fod y Ddeddf sy'n dyfynnu yn nodi'n wahanol).⁶
- 6.6 Mae hyn yn sefydlu mai fersiwn Argraffydd y Frenhines yw'r fersiwn o'r statud y dylid troi ati'n gyntaf, ac felly'r fersiwn awdurdodol. Y fersiynau hyn sy'n cael eu cyhoeddi ar gronfa ddata ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig, legislation.gov.uk, er nad oes rhwymedigaeth statudol i gyhoeddi deddfwriaeth yn electronig. Bydd yn ddigonol ym mwyaf yr achosion i droi at fersiynau Argraffydd y Frenhines, ac eithrio pan fo rhaid sefydlu, y tu hwnt i amheuaeth, destun gwreiddiol Deddf nad yw ar gael ar y ffurf arferol argraffedig mwyach.⁷

Dull modern o gyhoeddi

- 6.7 Ar y llaw arall, yn Seland Newydd, mae Deddf Deddfwriaeth 2012 (Legislation Act 2012) yn gorfodi Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol i gyhoeddi deddfwriaeth yn electronig yn ogystal â'i hargraffu.⁸ Yn ogystal, gall Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol bellach gyhoeddi fersiynau swyddogol o'r ddeddfwriaeth ar ffurf electronig ac wedi'i argraffu fel fersiynau y rhagdybir eu bod yn gywir.⁹ Mae Deddf Deddfwriaeth 2012 hefyd yn ei gwneud yn ofynnol bod fersiynau electronig o ddeddfwriaethau, cyn belled ag y bo'n ymarferol:

as far as practical ... at all times able to be accessed at, or downloaded from, an Internet site maintained by or on behalf of the New Zealand Government.¹⁰

- 6.8 Mae Deddf Deddfwriaeth 2012 yn nodi hefyd bod yn rhaid i'r ddeddfwriaeth ar y wefan hon fod ar gael am ddim.¹¹ Cyhoeddwyd Deddf Deddfwriaeth 2012 ar ôl argymhellion a wnaed gan Gomisiwn Cyfraith Seland Newydd, a'r bwriad, yn ôl Llywodraeth Seland Newydd, oedd

⁴ *Hansard* (HL) 6 Mehefin 2006, col 1220 a 1221.

⁵ D Greenberg, *Craies on Legislation* (12fed argraffiad 2010) para 9.2.5.

⁶ Mae adain gyhoeddi Llyfrfa Ei Mawrhydi wedi ei phreifateiddio ers hynny, a'i hailfrandio'n Y Llyfrfa'r Trysorlys. Crewyd legislation.gov.uk gan yr Archifau Gwladol a Y Llyfrfa'r Trysorlys mewn partneriaeth.

⁷ D Greenberg, *Craies on Legislation* (12fed argraffiad 2010) para 9.2.6.

⁸ Legislation Act 2012, a 6(2).

⁹ Legislation Act 2012, aa 17 ag 18.

¹⁰ Legislation Act 2012, a 9(1).

¹¹ Legislation Act 2012, a 9(2).

to modernise and improve the law relating to the publication, availability, reprinting, revision, and official versions of legislation and to bring this law together in a single piece of legislation.¹²

- 6.9 Yn y ffordd hon, mae dyletswydd statudol ar Lywodraeth Seland Newydd i sicrhau bod deddfwriaeth ar gael i'r cyhoedd, am ddim, drwy gyhoeddiad electronig.

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

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

Y GWASANAETHAU DEDDFWRIAETH AR-LEIN PRESENNOL

- 6.10 Mae nifer o wasanaethau ar gael ar hyn o bryd sy'n caniatáu i bobl weld deddfwriaeth ar-lein. Mae rhai ar gael am ddim ac eraill drwy danysgrifio'n unig. Mae'r gwasanaethau hyn yn dangos testun y ddeddfwriaeth, ac yn darparu fersiynau i'w hargraffu o'r statud neu'r offeryn statudol. Rhoddir amlinelliad bras isod o'r gwahanol wasanaethau sy'n caniatáu i bobl weld cyfraith statud ar hyn o bryd. Bydd manteision ac anfanteision y gwasanaethau hyn wedyn yn cael eu hystyried o safbwynt gwahanol amcanion neu rinweddau gwasanaeth ar-lein i Gymru.

Gwasanaethau cyhoeddus

Legislation.gov.uk

- 6.11 Lanswyd cronfa ddata gyhoeddus y Deyrnas Unedig o gyfraith statud, Legislation.gov.uk, ym mis Gorffennaf 2010 ac fe'i rheolir gan yr Archifau Gwladol. Mae'r gronfa ddata yn adlewyrchu'r galw cyhoeddus am gael gweld deddfwriaethau a'i nod yw darparu ar gyfer aelodau o'r cyhoedd nad ydynt wedi cael hyfforddiant cyfreithiol.¹³ Roedd y gwasanaeth yn disodli tri gwasanaeth blaenorol; www.opsi.gov.uk, www.statutelaw.gov.uk a www.oqps.gov.uk. Mae Legislation.gov.uk yn cynnwys holl ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig, Cymru, yr Alban a Gogledd Iwerddon a ddeddfwyd o 1988 ymlaen, a mwyafrif y ddeddfwriaeth a wnaed cyn 1988. Ei nod yw cyhoeddi deddfwriaeth o fewn 24 awr i'w deddfu. Mae'r rhan fwyaf o'r ddeddfwriaeth yn y gronfa ddata'n cynnwys diwygiadau diweddarach a wnaed hyd at 2002, ac yn ôl yr Archifau Gwladol, mae tua hanner y ddeddfwriaeth sydd ar gael ar y gronfa ddata yn cynnwys pob diwygiad dilynol; mae gwaith ar y gweill i ddiwygio'r gweddill, a'r targed ar gyfer cwblhau'r broses yw diwedd 2015. Mae rhan benodol o wefan y gronfa ddata wedi'i neilltuo ar gyfer Cymru, gan gynnwys fersiynau Cymraeg o Ddeddfau Cynulliad ac offerynnau statudol a wnaed gan Weinidogion Cymru.

Defralex – pynciau cyfyngedig

- 6.12 Mae'r Adran Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig ("Defra") wedi sefydlu cronfa

¹² Nodyn Esboniadol i'r Bil Deddfwriaeth 2012.

ddata o'i deddfwriaeth a'r bwriad yw y bydd yn cael ei diweddarw wrth i ddeddfwriaeth gael ei chyflwyno neu ei diddymu. Mae'r gronfa ddata wedi ei lleoli o fewn legislation.gov.uk, a'i henw yw "*Defralex*". Un o nodweddion unigryw'r gronfa ddata yw ei bod yn galluogi defnyddwyr i chwilio am ddeddfwriaeth yn ôl pwnc. Er enghraifft, os bydd ar ddefnyddiwr angen dod o hyd i ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â phwerau mynediad, bydd dolen "pwerau mynediad" yn dangos yr holl ddeddfwriaeth berthnasol i'r defnyddiwr. Mae Defra hefyd yn cyhoeddi canllawiau manwl ar y gyfraith sydd o fewn ei gylch gwaith.

Bailii

- 6.13 Ymddiriedolaeth elusennol yw'r British and Irish Legal Information Institute (BAILII). Mae wedi datblygu ac mae'n gweithredu cronfa ddata gyfreithiol ar-lein i roi mynediad i ddeddfwriaeth a chyfraith achosion y Deyrnas Unedig. Mae hefyd yn cynnwys adroddiadau a dogfennau ymgynghori Comisiwn Cyfraith Cymru a Lloegr, Comisiwn Cyfraith yr Alban, a Chomisiwn Cyfraith Gogledd Iwerddon. Mae'r ddeddfwriaeth sydd ar gael ar BAILII ar gael fel y caiff ei phasio fel arfer, ac nid yw'n cael ei diweddarw i gynnwys diwygiadau dilynol.

Deddfwriaeth Cymru Ar-lein

- 6.14 Tan yn gymharol ddiweddar, roedd cronfa ddata am ddim ar gael ar-lein lle'r oedd modd cael gafael ar ddeddfwriaeth Cymru. Ariennir "Deddfwriaeth Cymru Ar-lein" gan Lywodraeth Cymru, a chafodd ei sefydlu gan Ysgol y Gyfraith Caerdydd ym 1999 er mwyn helpu i nodi'r meysydd cymhwysedd datganoledig gweithredol ar ôl Deddf Llywodraeth Cymru 1998. Roedd Deddfwriaeth Cymru Ar-lein yn cyflwyno'r swyddogaethau a oedd wedi eu trosglwyddo yn ôl pwnc, ac yn galluogi pobl i weld deddfwriaeth Cymru, wedi ei threfnu'n gronolegol. Ychydig iawn o bobl a oedd yn defnyddio'r gronfa ddata, a chafodd ei diddymu yn gynnar yn 2012.

Gwasanaeth newydd i Gymru

- 6.15 Ar hyn o bryd, mae Llywodraeth Cymru, mewn partneriaeth â Westlaw UK, wrthi'n cynllunio gwasanaeth newydd i Gymru ar-lein, o dan y teitl *Cyfraith Cymru/Law Wales*. Nod y safle fydd rhoi canllaw i'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, wedi'i threfnu trwy gyfeirio at y meysydd pwnc datganoledig, er na fydd o anghenraid yn cyd-fynd yn gaeth â'r rhain. Bydd yn rhoi'r cefndir ar gyfer meysydd perthnasol o'r gyfraith, ynghyd â dolenni perthnasol i ddeddfwriaeth ar legislation.gov.uk, ac erthyglau a ddarperir gan Westlaw UK. Bydd y safle'n cael ei lansio ym mis Gorffennaf 2015, fel gwaith sydd ar y gweill.

Gwasanaethau masnachol

- 6.16 Ceir sawl gwasanaeth masnachol sy'n darparu cronfeydd data o gyfraith statud Deyrnas Unedig i danysgrifwyr. Er enghraifft, mae Westlaw UK yn cynnwys testun llawn wedi ei gydgrynhoi o Ddeddfau ers 1267 ac Offerynnau Statudol ers

¹³ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee*, Inquiry into Making Laws in the Fourth Assembly (Ionawr 2015).

1948.¹⁴ Mae LexisNexis, trwy ei wasanaeth ar-lein, “LexisLibrary”, yn darparu deddfwriaeth y Deyrnas Unedig wedi ei chydgrynhoi a'i hanodi'n llawn gan gynnwys dros 86,000 o ddeddfiadau yn dyddio yn ôl i 1266.¹⁵ Mae LexisNexis hefyd yn cyhoeddi Halsbury's Statutes of England and Wales, sef casgliad cyflawn o ddeddfwriaeth sylfaenol sy'n gymwys i Gymru a Lloegr, wedi ei drefnu yn ôl pwnc, ei anodi'n drylwyr a'i groesgyfeirio. Mae'r anodiadau statudol sy'n ymddangos yn Halsbury's Statutes ar gael ar-lein. Nid oes fersiynau Cymraeg o wefannau'r gwasanaethau masnachol hyn, ac nid ydynt yn darparu deddfwriaeth yn Gymraeg.

SUT BETH DDYLAI CRONFA DDATA DDEDDFWRIAETH AR GYFER CYMRU FOD?

- 6.17 Trown i ystyried nodweddion hanfodol adnodd ar-lein ar gyfer deddfwriaeth yng Nghymru. Er bod galw mawr gan y cyhoedd am gael mynediad at ddeddfwriaeth; mae pris gwasanaethau masnachol fel arfer yn golygu nad ydynt yn hygyrch i'r cyhoedd. Rydym yn gwahodd barn ymgngoreion ar adnodd ar-lein hygyrch ar gyfer deddfwriaeth sydd ar gael am ddim.

Diweddarau deddfwriaeth

- 6.18 Un o nodweddion sylfaenol a hanfodol adnodd ar-lein ar gyfer deddfwriaeth yw y dylai fod yn gyfredol, yn yr ystyr ei fod wedi ymgorffori'r diwygiadau a wnaed i ddeddfwriaeth. Gall fod yn gamarweiniol os nad yw'r ddeddfwriaeth sydd ar gael yn gyfredol, ac nid yw'n bodloni'r angen i ddarparu mynediad i'r gyfraith. Hefyd, os bydd pobl yn gwybod nad yw pob agwedd ar gronfa ddata yn gyfredol, bydd ganddynt lai o hyder ynddi a bydd yn llai defnyddiol. Gall hen ddeddfwriaeth ar wefannau arwain at anghyfiawnder difrifol, fel y dengys *R v Chambers*.¹⁶

Deddfwriaeth gyfredol yng Nghymru

- 6.19 Mae anawsterau penodol yn codi wrth gael gafael ar gyfraith gyfredol yng Nghymru. Mae hyn yn rhannol oherwydd natur y setliad datganoli ei hun. Gallai Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y Deyrnas Unedig fod wedi diwygio statudau San Steffan mewn ffyrdd sy'n effeithio ar y modd y mae'r ddeddfwriaeth yn gymwys yng Nghymru. Oherwydd hynny, gall fod angen ystyried dwy ffrwd ddiwygio weithiau, a rhoi deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth at ei gilydd o ddwy ffynhonnell er mwyn cyrraedd at y ddeddfwriaeth sy'n gymwys.
- 6.20 Er enghraifft, diwygiwyd rheoliad 7 o Reoliadau Defnyddio Cerbydau Pobl Anabl ar Briffyrdd 1988 gan Reoliadau Defnyddio Cerbydau Pobl Anabl ar Briffyrdd (Diwygio) (Lloegr a'r Alban) 2015 a Rheoliadau Defnyddio Cerbydau Pobl Anabl ar Briffyrdd (Diwygio) (Cymru) 2015.¹⁷ Nid oes yr un o'r ddau ddiwygiad yn ymddangos yn fersiwn legislation.gov.uk o Reoliadau 1988. Hefyd, dim ond y diwygiad a wnaed gan offeryn statudol Llywodraeth y Deyrnas Unedig, sy'n

¹⁴ Gwefan gymorth fewnol Westlaw UK.

¹⁵ Gweler, LexisNexis, <http://www.lexisnexis.co.uk/en-uk/products/lexis-library.page> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

¹⁶ [2009] EWCA Crim 2467, a drafodir uchod ym Mhennod 1.

¹⁷ OS 1988 Rhif 2268; OS 2015 Rhif 59; OS 2015 Rhif 779.

gymwys i Loegr a'r Alban yn unig, sy'n cael ei ddiweddarau yn Westlaw UK.¹⁸ Golyga hyn na fyddai rhywun sy'n darllen rheoliad 7 o Reoliadau 1988 ar-lein yn defnyddio'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.

- 6.21 Mae'r anawsterau sy'n codi wrth gael gafael ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru yn codi hefyd yn rhannol oherwydd bod setliad datganoli Cymru wedi datblygu mewn ffordd dameidiog. Yn benodol, mae'n bosibl nad yw deddfwriaeth sylfaenol y Deyrnas Unedig yn adlewyrchiad cywir o'r fframwaith gweithredol a deddfwriaethol diweddaraf. Gallai cronfa ddata roi manylion am orchymyn trosglwyddo swyddogaethau sy'n trosglwyddo swyddogaethau oddi wrth lywodraeth y Deyrnas Unedig i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, ond peidio â dangos bod y pŵer i wneud penderfyniadau gweithredol wedi trosglwyddo i Weinidogion Cymru, o ganlyniad i newidiadau datganoli ers 1998.
- 6.22 Er enghraifft, mae adran 98 o Ddeddf Amaethyddiaeth 1947 ar Westlaw UK a LexisLibrary yn cyfeirio at y Gweinidog Amaeth, Pysgodfeydd a Bwyd, nad yw'n bodoli bellach. Yn y nodiadau i'r adran hon, cyfeirir at Orchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 sy'n trosglwyddo pwerau i'r Cynulliad Cenedlaethol¹⁹. Ni chrybwyllir yn benodol effaith Deddf Llywodraeth Cymru 2006 (â trosglwyddodd pwerau pellach i Weinidogion Cymru) ar dudalen y statud, nac unrhyw ddarpariaethau trosglwyddo o dan y Ddeddf honno. Nid Gweinidogion Cymru sy'n gwneud penderfyniadau dros Gymru felly yn ôl y fersiwn hon.²⁰ Mae hyn yn golygu yr adlewyrchir y setliad datganoli o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 ar wyneb y statud, ond nid y setliad datganoli o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.²¹

Gweld deddfwriaeth gyfredol ar wasanaethau presennol

- 6.23 Mae deddfwriaeth gyfredol ar gael gan wasanaethau masnachol, ond nid yw popeth ar gael ar gronfeydd data. Nid yw hyn yn foddhaol, oherwydd bod cynifer o aelodau o'r cyhoedd yn defnyddio cronfeydd data cyhoeddus, ac na allent fforddio talu am gronfeydd data masnachol. Yn wir, ni ddylid disgwyl iddynt orfod talu. Rhoddir ystyriaeth isod o'r graddau y mae deddfwriaeth gyfredol ar gael ar-lein.

LEGISLATION.GOV.UK

- 6.24 Ar hyn o bryd, nid yw cronfa ddata gyhoeddus y Deyrnas Unedig o gyfraith statud yn gwbl gyfredol. Dengys ymchwil a gynhaliwyd gan yr Archifau Gwladol fod pobl

¹⁸ O 1 Mai 2015. Gosodwyd Rheoliadau Defnyddio Cerbydau Pobl Anabl ar Briffyrdd (Diwygio) (Cymru) 2015 gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar 19 Mawrth 15, a daethant i rym ar 9 Ebrill 2015.

¹⁹ OS 1999 Rhif 672

²⁰ Ar LexisLibrary, mae'r anodiadau i'r Ddeddf yn cyfeirio defnyddiwr y wefan at nodyn cyflwyniadol sy'n egluro effaith Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Fodd bynnag, rhaid darllen y wybodaeth hon ar wahân a gallai'r darllenydd ei fethu.

²¹ Gellir priodoli hyn i'r ffaith y trosglwyddwyd pwerau i wneud rheoliadau oddi wrth y Cynulliad Cenedlaethol i Weinidogion Cymru trwy gyfrwng addasiad nad yw'n addasiad testunol i'r deddfwriaeth bresennol sydd yn atodlen 11 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Gweler pennod 1 a phennod 4. Awgrymwyd inni y gellid creu dryswch ynglŷn â'r gwahaniaeth rhwng y weithrediaeth a'r ddeddfwriaeth trwy gadw cyfeiriadau darfodedig at swyddogaethau'r Cynulliad ar wyneb deddfwriaeth cyn 2006.

sy'n defnyddio deddfwriaeth ar-lein yn tybio bod y ddeddfwriaeth y maent yn edrych arni yn gyfredol ac mewn grym. Mae legislation.gov.uk yn rhoi gwybod i'r defnyddiwr nad yw'r ddeddfwriaeth y maent yn edrych arni yn gyfredol drwy roi baner ar y ddogfen berthnasol i nodi a oes diwygiadau heb eu cynnwys. Fodd bynnag, nid yw'r faner yn nodi pa ddiwygiadau penodol sydd heb eu cynnwys, felly defnydd cyfyngedig sydd iddi.

- 6.25 Mae'n anfodhaol nad yw deddfwriaeth wedi ei diweddarau ar gael am ddim. Mae'r Archifau Gwladol wedi cydnabod hyn ac wedi rhoi rhywfaint o gefndir i egluro pam nad yw'r ddeddfwriaeth ar legislation.gov.uk wedi ei diweddarau'n llwyr o ran diwygiadau:

In recent times, complex amendments, with variations in extent and commencement, some Acts having dozens of commencement orders, sometimes amending previous commencements, have increased the difficulty of the task. In 2009, when the responsibilities transferred, The National Archives inherited both a large debt of unapplied amendments and an operating "deficit", with more amendments being made each year than could be processed by the in-house editorial team.²²

- 6.26 Fodd bynnag, mae'r Archifau Gwladol wedi cymryd camau breision yn ddiweddar, a'i nod yw diweddarau'r ddeddfwriaeth sylfaenol ar legislation.gov.uk erbyn diwedd 2015, cyn dechrau gwneud yr un fath ar gyfer is-ddeddfwriaeth. Mae'r Archifau Gwladol wedi cynnal rhaglen "cyfranogiad arbenigol" gan ddefnyddio cymorth arbenigol allanol (gan gynnwys cymorth gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol), yn ogystal â chydweithio gyda Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol. Mae'r Archifau Gwladol hefyd wedi newid y broses o ddiweddarau deddfwriaeth i'w gwneud yn fwy effeithlon.²³ Y gobaith yw y bydd y fersiwn o'r offerynnau statudol yn cael ei chwblhau'n gyflym.

CYFRAITH CYMRU/LAW WALES

- 6.27 *Bydd Cyfraith Cymru/Law Wales* yn cysylltu â'r ddeddfwriaeth sydd ar gael ar legislation.gov.uk, pan fydd y wefan wedi gorffen ymgorffori diwygiadau. Ni fydd y cynnwys Cymraeg ar legislation.gov.uk wedi'i ddiweddarau'n llwyr am beth amser. Yn y cyfamser bydd *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn cynnig mynediad at ddeddfwriaeth gan Westlaw UK, ond bydd yn rhaid talu am hynny.
- 6.28 Er y cydnabyddir bod angen llawer o adnoddau er mwyn cadw cronfa ddata o gyfraith statud yn gyfredol, mae'n nodwedd hanfodol o adnodd ar-lein. Yn ogystal â dysgu o wersi'r Archifau Gwladol o ran diweddarau deddfwriaeth mewn ffordd fwy effeithlon, rydym hefyd yn ystyried isod rai dulliau ychwanegol o gadw cronfa ddata o statudau i Gymru yn gyfredol drwy gyfranogiad arbenigol.

²² Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee Inquiry into Making Laws in the Fourth Assembly* (Ionawr 2015).

²³ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee Inquiry into Making Laws in the Fourth Assembly* (Ionawr 2015).

Deall i ba diriogaeth y mae deddfwriaeth yn gymwys

- 6.29 Ym mhennod 1, fe wnaethom egluro'r gwahaniaeth rhwng rychwant deddfwriaeth a'i chymhwysiad. Er mwyn sicrhau bod y gyfraith yng Nghymru'n hygyrch, rhaid sicrhau ei bod yn eglur i ba diriogaeth y mae'r deddfwriaeth yn gymwys. Dim ond deddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru a ddylai fod ar gael trwy gronfa ddata i Gymru, a rhaid bod yn gynhwysfawr. Fel yr amlinellwyd uchod, er mwyn deall beth yw'r gyfraith yng Nghymru, mewn meysydd datganoledig a meysydd heb eu datganoli, rhaid ystyried deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth a ddeddfwyd yn San Steffan a Chaerdydd. Er mwyn cynorthwyo unigolion sy'n ymgymryd â'r broses astrus a dryslyd hon, mae'n hanfodol ei bod yn amlwg ar y cronfeydd data deddfwriaeth ar-lein pa rai o ddeddfwriaethau'r Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru.

Dulliau presennol o ganfod pa gyfraith sy'n gymwys i Gymru

- 6.30 Mae'r gwahanol wasanaethau'n mynd ati mewn gwahanol ffyrdd i ddynodi i ba awdurdodaeth y mae darpariaethau deddfwriaethol yn gymwys. Fodd bynnag, nid oes un ffynhonnell bendant o'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru'n benodol, gan gynnwys deddfwriaeth San Steffan sy'n gymwys i Gymru yn unig, deddfwriaeth y Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru a Lloegr, a deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol. Nid yw'r darpariaethau yn statudau'r Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru'n unig wedi eu datgysylltu oddi wrth y statud neu'r offeryn statudol gwreiddiol, ac felly mae'n rhaid dod o hyd i'r darpariaethau perthnasol yn neddfwriaeth y Deyrnas Unedig.

LEGISLATION.GOV.UK

- 6.31 Mae legislation.gov.uk yn rhoi'r gallu i ddefnyddwyr chwilio am ddeddfwriaeth yn ôl rychwant ei hawdurdodaeth. Gall defnyddwyr ddefnyddio'r offeryn hwn i ddod o hyd i ddeddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru, gweler ffigur 6.1 isod.

Browse Legislation: Wales

Legislation.gov.uk carries most types of UK Legislation including Welsh Legislation. The list below is a breakdown of the types of legislation held on this site that are either exclusively applicable to Wales or contain legislation that may pertain to Wales. From this page you can select any legislation type to continue browsing.

Exclusively or primarily applies to Wales

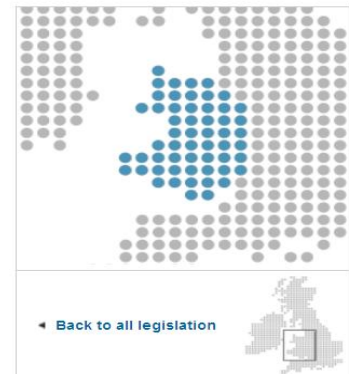
- ▶ Acts of the National Assembly for Wales
- ▶ Measures of the National Assembly for Wales
- ▶ Wales Statutory Instruments
- ▶ Wales Draft Statutory Instruments

May contain legislation that applies to Wales

- ▶ UK Public General Acts
- ▶ UK Local Acts
- ▶ Acts of the English Parliament 1267-1706
- ▶ Acts of the Parliament of Great Britain 1707-1800
- ▶ UK Statutory Instruments
- ▶ UK Statutory Rules and Orders 1900-1948
- ▶ UK Draft Statutory Instruments

Quick links

- ▶ UK Legislation
- ▶ Scotland Legislation
- ▶ Northern Ireland Legislation



Ffigur 6.1

6.32 Mae'r nodwedd hon yn ddefnyddiol yn yr ystyr ei bod yn rhoi mynediad syml i ddeddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru yn unig neu'n bennaf. Fodd bynnag, nid yw'n rhoi modd i ddefnyddwyr gael gafael yn rhwydd ar y darpariaethau sy'n berthnasol i Gymru'n unig o fewn deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig, na phenderfynu pa ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Loegr ac i Gymru. Yn wir, yr ail gategori deddfwriaeth o dan y chwiliad yw “*may contain legislation that applies to Wales*”. Pe byddai defnyddiwr yn clicio ar “UK Public General Acts” o dan y pennawd hwn, er enghraifft, byddai'n cael rhestr o ddeddfwriaeth sylfaenol y Deyrnas Unedig, gan gynnwys Deddfau nad ydynt yn gymwys i Gymru mewn unrhyw fodd, megis Deddf Treth Gorfforaeth (Gogledd Iwerddon) 2015. Nid yw hyn yn rhoi llyfr statud hawdd ei ddefnyddio i ddefnyddwyr, yn enwedig y rhai heb unrhyw hyfforddiant neu brofiad cyfreithiol. Mae deddfwriaeth Gymreig wedi ei phlethu â deddfwriaeth arall o hyd.

Defralex

6.33 Mae *Defralex* yn dangos rychwant deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig, drwy nodwedd uwch (“*extent*”). Mae hyn yn cyfeirio at rychwant yr awdurdodaeth, fel yr amlinellir uchod, nid i ble y mae'r ddeddfwriaeth yn gymwys. Mae'r nodwedd hon yn galluogi defnyddwyr i bori trwy'r ddeddfwriaeth yn ôl rychwant (gweler ffigur 6.2 isod). Mae hyn yn fanteisiol gan ei fod yn cynorthwyo defnyddwyr yng Nghymru i ddod o hyd i ddeddfwriaeth berthnasol. Mae nodwedd uwch sydd ar gael ar rai darnau o ddeddfwriaeth ar wefan legislation.gov.uk hefyd yn galluogi defnyddwyr i weld a yw darpariaeth benodol mewn deddf neu offeryn yn rychwantu Cymru a Lloegr (gweler ffigur 6.3 isod). Mae “E+W” ger y ddarpariaeth benodol yn dangos ei bod yn rychwantu awdurdodaeth Cymru a Lloegr.

Legislation by Extent				
	The Control of Waste (Dealing with Seized Property) (England and Wales) Regulations 2015	2015/426	UK Statutory Instruments	View Linked Data URI
UK (727)				
England, Scotland and Wales (394)	The Ship Recycling Facilities Regulations 2015	2015/430	UK Statutory Instruments	View Linked Data URI
England and Northern Ireland (5)	The Salmon and Migratory Trout (Prohibition of Fishing and Landing) (England) Order 2015	2015/441	UK Statutory Instruments	26/03/2020 View Linked Data URI
England and Scotland (6)	The Marine Works (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 2015	2015/446	UK Statutory Instruments	View Linked Data URI
England and Wales (434)	The Public Bodies (Abolition of the Home Grown Timber Advisory Committee) Order 2015	2015/475	UK Statutory Instruments	View Linked Data URI
England, Wales and Northern Ireland (8)				
England (747)	The Financial Assistance for Environmental Purposes (England and Wales) Order 2015	2015/479	UK Statutory Instruments	View Linked Data URI

Ffigur 6.2

Advanced Features ?

- Show Geographical Extent (e.g. England, Wales, Scotland, Northern Ireland)
- Show Timeline of Changes

1 **The Broads Authority.** E+W

- (1) There shall be a body corporate, to be known as the Broads Authority, which shall perform the functions conferred on it by this Act.
- (2) In this Act the Broads Authority is referred to as “the Authority”.
- (3) The Authority shall consist of—
 - (a) eighteen members appointed as follows—

Ffigur 6.3

- 6.34 Fodd bynnag, nid yw hyn yn rhoi modd i ddefnyddwyr ddod o hyd yn rhwydd i ddarpariaethau sy'n gymwys mewn perthynas â Chymru yn neddfwriaeth sylfaenol neu is-ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig. O glicio ar "England and Wales" mae modd gweld deddfwriaeth i Loegr yn unig nad yw'n gymwys o gwbl i Gymru. Hefyd, mae rhai darpariaethau unigol sy'n dangos "E+W" yn amherthnasol i Gymru. Er enghraifft, yn ffigur 11.3 uchod, dengys "E+W" yn gywir bod adran 1 o Ddeddf Llynnoedd Norfolk a Suffolk 1988 yn rhychwantu Cymru. Fodd bynnag, nid yw'r adran hon yn gymwys i Gymru mewn unrhyw ffordd ymarferol.
- 6.35 Er ei bod yn amlwg yn yr enghraifft benodol hon nad yw adran sy'n darparu ar gyfer Awdurdod y Llynnoedd yn Norfolk a Suffolk yn berthnasol i Gymru, mae'n bosibl nad yw mor amlwg ar yr wyneb fod darnau eraill o ddeddfwriaeth, neu adrannau o fewn deddfwriaeth, mor amherthnasol i Gymru. Mae perygl o gamarwain defnyddwyr i feddwl bod adran arbennig yn gymwys i Gymru a Lloegr, er ei bod yn gymwys i Loegr yn unig mewn gwirionedd. Gellid lliniaru'r perygl hwn pe byddai'r adrannau'n nodi i ble maent yn gymwys, er enghraifft trwy gynnwys testun sy'n dweud "this section applies to local authorities yn England only".²⁴ Yn yr un modd, pan fo deddfwriaeth Cymru'n diwygio deddfwriaeth y Deyrnas Unedig i'r graddau y mae'n gymwys i Gymru, dylai'r diwygiadau nodi'n eglur ar yr wyneb nad yw'r diwygiad ond yn berthnasol i Gymru.²⁵ Er hynny, mae "rhychwant" sy'n rhoi gwybod i'r defnyddiwr ym mha awdurdodaeth y gwnaed y ddeddfwriaeth ("Cymru a Lloegr") yn llawer llai defnyddiol na gwybod i ble mae'r ddeddfwriaeth yn "gymwys".

Cyfraith Cymru/Law Wales

- 6.36 Ni fydd *Cyfraith Cymru/Law Wales* ond yn darparu dolenni i ddeddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru. Fodd bynnag, o fewn darnau o ddeddfwriaeth San Steffan sy'n berthnasol i diriogaethau ehangach na Chymru, ni nodir yn benodol pa adrannau sy'n gymwys i Gymru.

GWASANAETHAU MASNACHOL

- 6.37 Nid yw rhai gwasanaethau masnachol o reidrwydd yn fwy eglur na gwasanaethau cyhoeddus o ran rhoi gwybod i'r defnyddiwr i ba awdurdodaeth y mae deddfwriaeth yn gymwys na beth yw eich rhychwant. Er enghraifft, nid yw LexisLibrary yn darparu swyddogaeth sy'n galluogi'r defnyddiwr i bori drwy ddeddfwriaeth Cymru ar yr hafan chwilio am ddeddfwriaeth a fyddai'n rhoi modd i ddefnyddwyr weld deddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru, ac a basiwyd yn San Steffan neu Gaerdydd.

Deddfwriaeth y Deyrnas Unedig ar gyfer Cymru ar Westlaw UK

²⁴ Gweler, er enghraifft, Ddeddf Dadreoleiddio 2015 sy'n nodi'n eglur yn nhestun yr adrannau a ydynt yn gymwys i Loegr yn unig ynteu i Gymru a Lloegr.

²⁵ Gweler, er enghraifft, adran 55(3) o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2011, sy'n diddymu adran 18(4) o gymhwysiad Deddf Llywodraeth Leol 2000 i Gymru trwy fewnosod "in England". Mae hyn yn fwy dymunol na dweud bod adran 18(4) yn peidio â chael effaith neu'n cael ei diddymu.

- 6.38 Mae gan Westlaw UK nodwedd debyg i legislation.gov.uk gan ei fod yn galluogi defnyddwyr i bori drwy ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru. Mae'n rhoi dolen i ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru hefyd. Ddeddfwriaeth sylfaenol neu is-ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru'n unig yw'r ddeddfwriaeth sydd ar gael yn y rhan hon o'r safle yn bennaf. Ceir deddfwriaeth hefyd y mae'r rhan fwyaf ohoni'n gymwys i Gymru'n unig, neu sy'n cynnwys nifer sylweddol o ddarpariaethau i Gymru'n unig, megis Deddf Safonau Gofal 2010 sy'n rheoleiddio Comisiynydd Gofal Cymru, neu Ddeddf Cefn Gwlad 1968 a sefydlodd gorff adnoddau naturiol i Gymru. Mae hon yn ffordd ddefnyddiol o gyflwyno deddfwriaeth a basiwyd yn y Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru'n unig neu'n bennaf. Fodd bynnag, nid yw'n llawer cliriach na legislation.gov.uk.

A yw'r gyfraith hon yn gymwys yng Nghymru?

- 6.39 Mae cyfraith Cymru wedi ei chydblethu â deddfwriaeth y Deyrnas Unedig. Gall darpariaethau i Gymru'n unig fod wedi eu gwasgaru yn neddffwriaeth y Deyrnas Unedig rhwng darpariaethau sy'n gymwys i Loegr, neu awdurdodaethau eraill yn y Deyrnas Unedig. Yn ogystal, fe allai meysydd yng nghyfraith Cymru, o fewn a'r tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol Cymru, gael eu llywodraethu gan gyfuniad o ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig a deddfwriaeth Cymru. Mae cymhlethdod cynhenid y setliad datganoli, fel y'i hamlinellir uchod, hefyd wedi gwneud llyfr statud Cymru yn llai hygyrch. Mae'n bwysig felly bod llyfr statud i Gymru ar-lein yn cynorthwyo defnyddwyr gymaint ag y bo modd i ddeall pa rannau o ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru.

SWYDDOGAETH "CYMHWYSIAD"

- 6.40 Mae'n ymddangos yn hanfodol bod adnodd deddfwriaeth ar-lein i Gymru yn dynodi'n eglur pa ddarpariaethau o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig sy'n gymwys i Gymru.
- 6.41 Yn gyntaf, rhaid i'r ddeddfwriaeth ei hun gael ei hadnabod fel un sy'n gymwys i Gymru. Dim ond i'r graddau y mae'n gymwys i Gymru y mae deddfwriaeth San Steffan yn berthnasol at y dibenion presennol. Felly, dim ond felly y dylai fod ar gael ar gronfa ddata ar-lein o ddeddfwriaeth Cymru. Yn ail, pan fo deddfwriaeth y Deyrnas Unedig yn gymwys i Gymru a Lloegr, neu i unrhyw rannau eraill o'r Deyrnas Unedig, dylai hyn fod yn amlwg ar wyneb y darpariaethau. Gellir gwneud hyn yn amlwg mewn nifer o ffyrdd. Trwy labelu'r darpariaethau gyda "E+W" neu "W" neu "E, W + S", gellid rhoi gwybod i ddefnyddwyr ym mhle y mae adran benodol yn gymwys, yn hytrach na'i rhychwant (fel yn achos legislation.gov.uk yn ffigur 6.3).²⁶ Fel arall, gellid defnyddio codau lliw i ddangos yn glir pa elfennau o'r ddeddfwriaeth sy'n gymwys i ble.
- 6.42 Opsiwn arall yw galluogi defnyddwyr i weld statud neu offeryn statudol "fel y mae'n gymwys yng Nghymru". Byddai hyn yn rhoi fersiwn o'r ddeddfwriaeth sy'n hepgor rhannau nad ydynt yn gymwys i Gymru ac yn rhoi gwybod i'r defnyddwyr bod y rhannau hynny o'r ddeddfwriaeth heb eu cynnwys. Er enghraifft, nid yw atodlen 1 i Ddeddf Dadreoleiddio 2015 yn gymwys i Gymru o gwbl a gellid ei

²⁶ Mae'r Archifau Gwladol yn datblygu nodwedd sy'n caniatáu i ddefnyddwyr weld y darpariaethau sy'n gymwys i ran benodol o'r DU yn unig.

hepgor yn llwyr, yn ogystal â darpariaethau eraill yn y Ddeddf sy'n gymwys i Loegr yn unig neu i Ogledd Iwerddon yn unig. Byddai defnyddwyr yn cael gweld llyfr statud i Gymru ar ffurf lanach, haws ei deall.

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

Optimeiddio peiriannau chwilio

- 6.43 Yn y bennod hon, byddwn yn ystyried dau gwestiwn pwysig ynghylch optimeiddio peiriannau chwilio a hygyrchedd cyfraith Cymru. Y cyntaf yw: "A oes modd imi ddod o hyd i'r ddeddfwriaeth yr ydw i'n chwilio amdani ar beiriant chwilio ar y we?" Mae hyn yn bwysig gan y bydd angen i gronfa ddata ar-lein o ddeddfwriaeth Cymru ddarparu ar gyfer y cyhoedd. Yr ail gwestiwn yw: "A oes modd dod o hyd i'r ddeddfwriaeth y mae ei hangen arnaf drwy beiriant chwilio mewnol y gronfa ddata?" Mae'n hanfodol bod modd dod i hyd i ddeddfwriaeth yn rhwydd wrth ddefnyddio peiriant chwilio cronfa ddata.

A oes modd imi ddod o hyd i'r ddeddfwriaeth yr ydw i'n chwilio amdani ar beiriant chwilio ar y we?

- 6.44 Bydd mwyafrif y bobl sy'n chwilio am ddeddfwriaeth yn dechrau chwilio ar beiriant chwilio cyffredinol ar y we, megis Google. Yn ôl ymchwil yr Archifau Gwladol, mae cyfartaledd o 60% o'r ymweliadau â ddeddfwriaeth ar wefan legislation.gov.uk yn dod trwy chwiliad cyffredinol ar y we.²⁷ Mae'n bwysig felly ei bod yn hawdd dod o hyd i ddeddfwriaeth Cymru ar beiriant chwilio.

CHWILIO AM DDEDDFWRIAETH BENODOL

Legislation.gov.uk

- 6.45 Mae ddeddfwriaeth ar legislation.gov.uk yn ymddangos fel y canlyniad cyntaf neu'r ail ganlyniad ar beiriant chwilio fel arfer. Mae'r Archifau Gwladol wedi egluro mai'r rheswm am hynny yw bod y wefan wedi ei hoptimeiddio ar gyfer peiriannau chwilio, mewn dwy ffordd yn bennaf. Yn gyntaf, mae'r Archifau Gwladol yn gwneud defnydd helaeth o brotocol mapiau'r safle er mwyn cynorthwyo'r peiriant chwilio i fynegeio a blaenoriaethu tudalennau tebyg oddi ar y wefan.²⁸ Arweiniad i wefan benodol ar gyfer peiriannau chwilio yw map o'r safle. Mae rheolwr y safle hwnnw'n creu'r map er mwyn rhoi gwybodaeth am bob tudalen ar y wefan a helpu'r peiriannau chwilio i chwilio drwy'r wefan yn effeithlon.²⁹ Yn ail, caiff legislation.gov.uk ei dyfynnu'n eang ac mae nifer fawr o wefannau allanol yn

²⁷ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee Inquiry into Making Laws in the Fourth Assembly* (Ionawr 2015).

²⁸ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee Inquiry into Making Laws in the Fourth Assembly* (Ionawr 2015), tud 6.

²⁹ I gael mwy o wybodaeth, ewch i <http://www.sitemaps.org/> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

cynnwys dolenni iddi.³⁰ Mae hyn yn helpu i sicrhau bod deddfwriaeth ar legislation.co.uk yn ymddangos ymysg y canlyniadau cyntaf ar chwiliad cyffredinol ar y we.

CHWILIO AM DDEDDFWRIAETH SY'N BERTHNASOL I BWNC PENODOL

- 6.46 Gallai aelod o'r cyhoedd fod yn chwilio am ddeddfwriaeth ynglŷn â phwnc penodol heb wybod yn union ar ba statud neu offeryn statudol y mae angen iddynt edrych. Er enghraifft, nid yw chwiliad am ddeddfwriaeth sy'n llywodraethu cadwraeth amgylcheddol yng Nghymru yn dod o hyd i unrhyw ddeddfwriaeth yn y canlyniadau. Yn hytrach, mae'n darparu dolenni i amrywiaeth o ganllawiau perthnasol ac amherthnasol ar nifer o wahanol wefannau (gan gynnwys rhai gan y trydydd sector a'r llywodraeth). Mae cymhwysedd deddfwriaethol ar gyfer cadwraeth natur wedi ei ddatganoli o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.³¹ Fodd bynnag, rhaid ystyried deddfwriaeth yr UE, deddfwriaeth y DU a deddfwriaeth Cymru er mwyn gwybod beth yw'r gyfraith yng Nghymru. Nid yw hyn ar gael yn hawdd drwy beiriant chwilio i rywun nad yw'n gwybod beth yw teitl y ddeddfwriaeth y mae'n chwilio amdani. Rhoddir ystyriaeth fwy manwl isod i fanteision trefnu deddfwriaeth yn ôl pwnc. Mae'n bwysig ystyried sut y gellir gwneud y gyfraith yn fwy hygyrch drwy optimeiddio'r defnydd o beiriannau chwilio.

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

A oes modd dod o hyd i'r ddeddfwriaeth y mae ei hangen arnaf drwy beiriant chwilio mewnol y gronfa ddata?

- 6.47 Mae modd chwilio am ddeddfwriaeth yn ôl enw, math (megis Deddf Seneddol neu offeryn statudol Cymru) neu flwyddyn yn gyffredinol. Yn ogystal, mae nodweddion chwilio uwch ar legislation.gov.uk a'r rhan fwyaf o'r gwasanaethau masnachol yn galluogi defnyddwyr i chwilio am eiriau penodol sy'n digwydd drwy'r ddeddfwriaeth. Caiff defnyddwyr wedyn chwilio am y geiriau hynny mewn gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth hefyd, sy'n fanteisiol er mwyn cysylltu gwahanol statudau ac offerynnau statudol â'i gilydd. Fodd bynnag, nid yw hyn yn rhoi modd i'r defnyddiwr chwilio trwy'r gronfa ddata yn ôl pwnc.

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

Deddfwriaeth yn y Gymraeg ar-lein

- 6.48 Fel a drafodir ym mhennod 10, mae fersiynau Saesneg a Chymraeg o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, at bob diben, yr un mor awdurdodol.³² Mae'r gyfraith i'w gweld yn fersiynau'r ddwy iaith.³³ Mae'n

³⁰ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee Inquiry into Making Laws in the Fourth Assembly* (Ionawr 2015), tud 6.

³¹ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 7 para 6.

³² Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 156.

³³ Ystyri'r dehongliad deddfwriaeth ddwyieithog ym Mhennod 12.

hollbwysig felly ei bod yr un mor hawdd defnyddio deddfwriaeth Gymraeg a deddfwriaeth Saesneg. Hefyd, dylai'r cronfeydd data, sef yr adnoddau sy'n galluogi defnyddwyr i ddefnyddio'r ddeddfwriaeth, fod ar gael yn y Gymraeg.

I ba raddau y mae deddfwriaeth Gymraeg ar gael gan wasanaethau presennol

- 6.49 Ar adeg ysgrifennu'r ddogfen hon, nid yw prif gronfeydd data cyfreithiol masnachol y farchnad (LexisLibrary a Westlaw UK) yn darparu fersiynau Cymraeg o'u gwefannau na fersiynau Cymraeg o ddeddfwriaeth Cymru. Mae hyn yn broblem gan ei fod yn golygu bod cyfraith Cymru a ddarperir ar gronfeydd data masnachol yn anghyflawn, fel y mae C F Huws wedi dweud.³⁴ Byddwn felly yn ystyried ffynonellau cyhoeddus ar gyfer dod o hyd i ddeddfwriaeth Cymru yn y Gymraeg.

LEGISLATION.GOV.UK

- 6.50 Mae legislation.gov.uk yn cynnwys fersiynau Cymraeg o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth Cymru. Cyflwynir y rhain mewn dogfennau ar wahân. Yn ôl ystadegau'r Archifau Gwladol, yn ystod y cyfnod rhwng mis Hydref 2014 a mis Rhagfyr 2014, defnyddiwyd y fersiynau Cymraeg gan 19% o'r defnyddwyr a gyrchodd ddeddfwriaeth sylfaenol Cymru ar legislation.gov.uk, sef mesurau neu Ddeddfau'r Cynulliad Cenedlaethol. Yn ogystal, defnyddiwyd y fersiynau Cymraeg gan 9% o'r defnyddwyr a gyrchodd is-ddeddfwriaeth.³⁵ Mae'r syniad o sicrhau bod deddfwriaeth yn yr iaith Gymraeg ar gael ar gronfa ddata gyhoeddus wedi bod yn llwyddiannus.
- 6.51 Fodd bynnag, gan nad yw deddfwriaeth ar legislation.gov.uk yn gwbl gyfredol hyd yma, nid yw'r ddeddfwriaeth Gymraeg sydd ar gael ar y wefan o anghenraid mewn grym nac yn gywir. Mae hyn yn broblem, am y rhesymau a amlinellwyd uchod. Ceir problem ychwanegol o ran diffyg mynediad i ddeddfwriaeth gyfredol yn yr iaith Gymraeg. Nid yw cronfeydd data masnachol yn darparu deddfwriaeth Gymraeg ar y cyfan, felly nid oes ffynhonnell (gyhoeddus na masnachol) ar hyn o bryd lle mae fersiynau cyfredol o rai darnau o ddeddfwriaeth ar gael yn y Gymraeg. Mae hyn yn debygol o annog defnyddwyr i beidio â defnyddio fersiynau Cymraeg y ddeddfwriaeth, gan lesteirio datblygiad y Gymraeg fel iaith y gyfraith.
- 6.52 Mae legislation.gov.uk hefyd yn darparu fersiwn Gymraeg o'i gwefan. Fodd bynnag nid yw deddfwriaeth a gyhoeddwyd yn Saesneg yn unig wedi ei chyfieithu, hyd yn oed os yw'n ymwneud â Chymru'n bennaf neu'n ymwneud â Chymru yn unig, megis Deddf yr Iaith Gymraeg 1993. Mae'r Archifau Gwladol wedi egluro:

To make it clear to users where there is and is not Welsh language legislation, the English only content has not been translated into

³⁴ C F Huws, "The law of England and Wales: translation in transition" (2015) 22(1) *International Journal of Speech, Language and the Law* (ar y gweill).

³⁵ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee Inquiry into Making Laws in the Fourth Assembly* (Ionawr 2015).

Welsh, unless it has been made as law.³⁶

- 6.53 O ganlyniad i hyn, dim ond peth o'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru sydd ar gael ar-lein yn yr iaith Gymraeg.

Sicrhau bod deddfwriaeth Gymraeg ar gael yn rhwyddach

- 6.54 Rydym yn gweld bod lle i wella'r modd y caiff deddfwriaeth Gymraeg ei chyflwyno ar wefannau. Mae fersiynau wedi'u hargraffu o ddeddfwriaeth Cymru yn cyflwyno'r testunau Cymraeg a Saesneg ochr yn ochr – ar dudalennau gyferbyn i'w gilydd yn achos Ddeddfau'r Cynulliad ac mewn dwy golofn yn achos rheoliadau. Fodd bynnag, ar legislation.gov.uk, dim ond drwy lawrlwytho pdf y mae'r opsiwn o weld deddfwriaeth Gymraeg yn y ffordd hon ar gael. Mae'r Archifau Gwladol wedi treialu golwg ryngweithiol ddwyieithog, â'r opsiwn o weld y ddau destun ochr yn ochr, neu ddod â'r naill neu'r llall i'r blaen.³⁷ Mae'r Archifau Gwladol wedi dangos diddordeb mewn datblygu hyn, ac wedi nodi ei fod yn boblogaidd ymhlith y defnyddwyr. Byddai gennym ddiddordeb mewn gwybod a yw ymgynghoriadau o'r farn y byddai hyn yn werthfawr.

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

Casgliadau rhagarweiniol

- 6.55 Er mwyn sicrhau bod deddfwriaeth ar-lein yng Nghymru yn hygyrch, mae'n hanfodol bod y ddeddfwriaeth sydd ar gael ar-lein yn gyfredol, a'i bod yn hawdd dod o hyd iddi wrth chwilio ar-lein yn gyffredinol. Mae'n angenrheidiol hefyd bod deddfwriaeth a wneir gan Senedd y Deyrnas Unedig ac sy'n gymwys i Gymru yn cael ei dynodi'n eglur. Dylai deddfwriaeth Cymru, a chronfeydd data deddfwriaeth Cymru, fod ar gael yn yr iaith Gymraeg hefyd.

CYFLWYNO DEDDFWRIAETH AR-LEIN MEWN FFORDD HYGGRCH

- 6.56 Mae'n bosibl nad yw hyd yn oed ddeddfwriaeth gyfredol, hawdd ei hadnabod, sydd ar gael yn Gymraeg ac y mae modd chwilio trwyddi mor hygyrch ag y gallai fod. Ceir ffyrdd ychwanegol o sicrhau bod deddfwriaeth yng Nghymru'n hygyrch. Rhoddir asesiad isod o ffyrdd o drefnu deddfwriaeth ar-lein.

Deddfwriaeth yn ôl pwnc

- 6.57 Cyflwynir deddfwriaeth ar-lein yn ôl math fel arfer (Deddf Senedd y Deyrnas Unedig neu offeryn statudol), blwyddyn neu deitl. Mae hyn yn wir am wasanaethau masnachol a legislation.gov.uk. Byddai'r dasg o ddeall y gyfraith mewn maes penodol yn llawer iawn symlach pe byddai deddfwriaeth yn cael ei threfnu ôl pwnc. Byddai hyn yn arbennig o ddefnyddiol yng Nghymru lle y gallai'r gyfraith sy'n gymwys i faes datganoledig, fel a nodwyd uchod, fod yn gymysgedd afrosgo o ddeddfwriaeth Cymru a deddfwriaeth San Steffan.

³⁶ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee Inquiry into Making Laws in the Fourth Assembly* (Ionawr 2015).

³⁷ Yr Archifau Gwladol, *Evidence to Constitutional and Legislative Affairs Committee* (Ionawr 2015).

Gwasanaethau masnachol

- 6.58 Mae gan rai gwasanaethau masnachol dacsonomegau pwnc. Er enghraifft, mae Westlaw UK wedi labelu deddfwriaeth gyda “prif bynciau” (“*principal subjects*”) a “pynciau cysylltiedig” (“*associated subjects*”) er mwyn helpu defnyddwyr i symud drwy'r ddeddfwriaeth. Gwyddoniadur y gyfraith sydd wedi ei drefnu yn ôl pwnc yw Halsbury's Laws of England and Wales, ac fel a drafodir uchod mae Halsbury's Statutes yn gasgliad anodedig o'r holl ddeddfwriaeth sylfaenol sy'n gymwys i Gymru a Lloegr, hefyd wedi'i drefnu yn ôl pwnc. Mae Lexis-Nexis yn rhoi mynediad at Halsbury's Laws ac at anodiadau Halsbury's Statutes ar-lein. Mae Halsbury's Laws yn trosi deddfwriaeth i destun “naratif” ac yn rhoi sylwebaeth. Mae LexisLibrary yn rhoi mynediad at ddeddfwriaeth sy'n berthnasol i “faes ymarfer” penodol. Mae'r rhyngwyneb yn rhwydd ei ddefnyddio, ac yn galluogi defnyddwyr i ddod o hyd i'r maes pwnc penodol y maent yn chwilio amdano o fewn is-benawdau. Fel sy'n gyffredin mewn cronfeydd data y gellir chwilio drwyddynt, mae hefyd yn caniatáu i ddefnyddwyr chwilio am ddeddfwriaeth gan ddefnyddio geiriau allweddol cysylltiedig â phynciau penodol.

Model Defralex

MANTEISION I'R DEFNYDDIWR

- 6.59 Mae Defra wedi sefydlu offeryn o fewn yr adran *Defralex* ar wefan legislation.gov.uk sy'n galluogi defnyddwyr i weld deddfwriaeth yn ôl pwnc.³⁸ Trefnir y pynciau mewn nifer o wahanol ffyrdd. Yn gyntaf, mae modd i ddefnyddwyr weld deddfwriaeth yn ôl penawdau cyffredinol, megis Amaethyddiaeth a Datblygiad Gwledig (“*Agriculture and Rural Development*”) neu'r Amgylchedd (“*Environment*”). Drwy edrych ar y ddeddfwriaeth sydd mewn pennod benodol, mae modd i ddefnyddiwr wedyn fireinio ei chwiliad drwy ddewis pennawd. Er enghraifft, mae penawdau o dan yr Amgylchedd yn cynnwys Mynediad i Gefn Gwlad (“*Access to Countryside*”) a'r Newid yn yr Hinsawdd (“*Climate Change*”). Yn ail, caiff defnyddwyr bori drwy'r ddeddfwriaeth yn ôl cynnwys deddfwriaethol allweddol (“*key legislative content*”) megis deddfwriaeth sy'n llywodraethu pwerau mynediad neu drwyddedau. Caiff defnyddwyr bori am gynnwys o'r fath o fewn y penodau neu'r penawdau mwy cul. Felly, er enghraifft, gallai defnyddiwr chwilio am droseddau (“*criminal offences*”) (categori cynnwys deddfwriaethol allweddol), o fewn y pennawd “*Climate Change*”, neu'r bennod fwy cyffredinol “*Environment*”. Yn gyffredinol, mae modd pori drwy offerynnau statudol y Deyrnas Unedig yn ôl pwnc hefyd. Trefnir pynciau yn ôl trefn yr wyddor a nodir hynny pan fo'r pwnc, megis “*Damages*” yn gymwys i Gymru a Lloegr, neu i Gymru'n unig.
- 6.60 Mae hyn yn ymddangos inni yn fwy buddiol na mynegai o'r pynciau, gan nad yw hwnnw yn ei hanfod yn ddim mwy na rhestr o bynciau wedi eu trefnu yn ôl yr wyddor. Ceir enghreifftiau hefyd o fynegai o bynciau mewn awdurdodaethau eraill, megis mynegai o bynciau deddfwriaeth Llyfrgell De Awstralia, sy'n rhoi cyfle i ddefnyddwyr bori drwy bynciau sydd wedi eu trefnu yn ôl yr wyddor, wedi

³⁸ Mae Defralex ar gael yn www.legislation.gov.uk/defralex (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

eu diffinio mewn modd cymharol benodol.³⁹ Er enghraifft, o fewn “A” mae adrannau ar wahân ar gyfer “*Adelaide Festival Centre*” ac “*Adelaide Festival Centre Trust*”. Y canlyniad yw rhestr gymharol hir ac afrosgo o faterion sy'n rhy gul. Er bod hyn yn ddefnyddiol, nid yw mor hawdd ei ddefnyddio â model *Defralex*.

- 6.61 Byddem yn croesawu barn ymgylgoreion ar ba mor ddefnyddiol yw'r gallu i bori a chwilio drwy ddeddfwriaeth yn ôl y cynnwys, gan fod yn fwy neu'n llai penodol yn ôl y gofyn. Mae'n ymddangos inni y byddai'n helpu defnyddwyr, yn enwedig y rhai nad oes ganddynt hyfforddiant cyfreithiol, i ddod o hyd i'r ddeddfwriaeth sy'n gymwys iddynt hwy mewn meysydd penodol. Gall aelodau o'r cyhoedd fod yn chwilio am ddeddfwriaeth heb wybod beth yw union deitl y ddeddfwriaeth, pa bryd y cafodd ei phasio neu ba fath o ddeddfwriaeth yw hi. Gallai hefyd fod yn fuddiol pan nad yw ddeddfwriaeth sy'n llywodraethu mater penodol i'w gael mewn un statud o reidrwydd, ond yn hytrach mewn cyfuniad o statudau ac offerynnau statudol sy'n deillio o Gaerdydd ac o San Steffan.

MANTEISION I REOLWYR CRONFEYDD DATA

- 6.62 Rydym hefyd yn ceisio barn ar y manteision posibl i reolwyr cronfeydd data o drefnu'r gronfa ddata yn ôl pwnc. Fe allai ei gwneud yn haws rhannu'r cyfrifoldeb am reoli'r ddeddfwriaeth rhwng gwahanol adrannau'r Llywodraeth.
- 6.63 Mae'n ymddangos i ni y gellid helpu i greu system reoli fwy effeithlon trwy rannu'r gwaith, gan roi'r cyfrifoldeb i'r bobl sydd ag arbenigedd mewn maes penodol o'r gyfraith am gyflwyno'r maes hwnnw yn y gronfa ddata. Yn ail, gallai'r broses o drefnu ddeddfwriaeth yn ôl categorïau ac is-gategorïau roi gwell syniad o ba feysydd o'r gyfraith y mae angen eu cydgrynhoi neu eu codeiddio. Gallai'r meysydd hyn fod yn cael eu llywodraethu gan ormodedd o ddeddfwriaeth, a gallai'r gwaith o reoli'r gronfa ddata gynorthwyo i ddod o hyd i ddarnau dianghenraid o ddeddfwriaeth. Mae'n debyg y byddai bylchau'n cael eu canfod hefyd, ac enghreifftiau o orgyffwrdd. Er y bydd angen gwneud penderfyniadau gweinyddol ynglŷn â rheoli darnau o ddeddfwriaeth sy'n gorgyffwrdd, byddai'n ddefnyddiol dod o hyd i'r enghreifftiau hyn er mwyn i lunwyr polisi ddeall sut maent yn digwydd.

Cyfraith Cymru/Welsh Law

- 6.64 Bydd *Cyfraith Cymru/Welsh Law* yn cynnwys gwybodaeth am ddeddfwriaeth yn ôl pwnc, o dan bum pennawd ag is-benawdau o dan bob un. Y prif benawdau fydd cyfansoddiadol a llywodraeth, gwasanaethau cyhoeddus, yr economi a datblygiad, yr amgylchedd, a diwylliant. Mae'r penawdau hyn yn ehangach na'r 20 pwnc yn atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, er mwyn ei gwneud yn haws pori am ddeddfwriaeth berthnasol wrth ddechrau defnyddio'r gronfa ddata. Bydd y wefan yn cynnwys rhestrau o ddeddfwriaeth wedi'u trefnu o dan bob pennawd, â dolenni i'r fersiwn o'r ddeddfwriaeth honno sydd ar gael yn legislation.gov.uk.
- 6.65 Nid yw'n eglur inni a fydd y dolenni i'r ddeddfwriaeth yn cael eu rhannu eto. Gallai

³⁹ South Australian Librarian Association's Subject-matter Legislation Index, <http://www.alla.asn.au/sa/sisal/sisal.html> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

fod yn fanteisiol mabwysiadu strwythur sy'n dilyn model *Defralex*. Gallai'r safle fod yn fwy defnyddiol pe byddai'r dolenni i ddeddfwriaeth yn cael eu rhannu a'u categorioedd ymhellach. Rydym yn deall bod *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn cael ei reoli'n ganolog ar hyn o bryd gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Fel a drafodwyd uchod, gallai fod yn fuddiol dilyn trefn Defra o reoli *Defralex*, a chaniatáu i gyfarwyddiaethau perthnasol yng Nghymru gymryd cyfrifoldeb am reoli'r rhestrau deddfwriaeth a gedwir o dan bob pennawd, dan oruchwyliaeth gyffredinol Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Byddai'r cyfrifoldeb hwn yn cynnwys trefnu'r ddeddfwriaeth sydd ar gael ar safle *Cyfraith Cymru/Law Wales* yn gategorïau ac is-gategorïau priodol, a diweddarau cynnwys y categorïau hynny. Byddai hyn yn rhoi cyfle i swyddogion asesu'r ddeddfwriaeth ym maes cyfrifoldeb pob cyfarwyddiaeth, defnyddio eu harbenigedd yn y pwnc, a rhannu'r baich o sicrhau bod y wefan yn gyfredol.

- 6.66 Fel arall, gellid mabwysiadu'r un dull dan nawdd legislation.gov.uk, gyda chyfraniad priodol gan swyddogion a chyfreithwyr yn Llywodraeth Cymru. Mae adran o'r wefan honno eisoes yn ymdrin â'r gyfraith yng Nghymru, a gellid trefnu honno mewn modd tebyg i *Defralex*.

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

Golygu ffynhonnell agored

- 6.67 Un her wrth weithredu cronfa ddata lwyddiannus ar-lein yw sicrhau bod yr adnoddau ar gael i'w chwblhau a'i chynnal. Caiff newidiadau eu gwneud i ddeddfwriaethau yn eithaf aml, a gallai fod yn anodd i un tîm gadw deddfwriaeth a deunyddiau ychwanegol yn gywir ac yn gyfredol. Trwy ganiatáu i arbenigwyr cyfreithiol, yn ogystal â rheolwyr y gronfa ddata, ddiweddarau'r ddeddfwriaeth neu'r deunyddiau ychwanegol, gellid cynorthwyo i olygu deddfwriaeth yn fwy effeithlon.
- 6.68 Gallai'r bwrdd golygyddol sy'n gyfrifol am y ddeddfwriaeth roi caniatâd i ymarferwyr neu academyddion cyfreithiol ddiweddarau'r ddeddfwriaeth neu'r canllawiau. Gellid cynnal proses ddilysu er mwyn penderfynu a oes gan rywun yr arbenigedd cyfreithiol i wneud y gwaith golygu. Byddai'r bwrdd golygu wedyn yn dilysu'r gwaith golygu cyn y byddai'r ddeddfwriaeth neu'r canllawiau wedi eu diweddarau ar gael i'r cyhoedd. Mantais caniatáu i bobl allanol gyfrannu at y gwaith golygu yw ei fod yn gymorth i rannu'r baich o ddiweddarau deddfwriaeth a chanllawiau.
- 6.69 Fodd bynnag, mae nifer o anfanteision posibl i'r broses hon. Yn gyntaf, mae'n bosibl na fyddai digon o gymhelliant i arbenigwyr cyfreithiol dreulio'r amser angenrheidiol yn golygu'r ddeddfwriaeth. Yn ail, gallai golygu ffynhonnell agored gynyddu'r risg o anghywirdebau yn y ddeddfwriaeth neu'r canllawiau. Fodd bynnag, os yw'n broses syml i ddarparu'r cyfleuster, gallai'r manteision potensial fod yn werth yr adnoddau y byddid eu hangen i'w sefydlu. Os oes bwrdd golygyddol wedi ei sefydlu, ac os yw'r broses o ddilysu a chaniatáu sy'n ei gwneud yn bosibl i arbenigwyr olygu yn ddigon cadarn, byddai hyn yn lleihau'r risg. Hefyd, mae cynsail eisoes yn bodoli er mwyn i arbenigwyr gyfrannu at

gronfa ddata, gan fod modd iddynt gyflwyno erthygl i Westlaw UK yn rhoi sylwebaeth ar fater cysylltiedig â Chymru.

- 6.70 Gofynnwn felly am farn ymgynghorion a fyddai system olygu ffynhonnell agored, sut bynnag y byddai'n cael ei gweithredu, yn addas i Gymru.

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

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

Data mawr

- 6.71 Mae data mawr (*Big data*) yn derm sy'n cyfeirio at setiau mawr o ddata y gellir eu dadansoddi er mwyn datgelu tueddiadau, cysylltiadau a phatrymau.⁴⁰ Gellir defnyddio data mawr i ymchwilio i ffyrdd arloesol o wella mynediad at ddeddfwriaeth.

Prosiect "Big Data for Law" yr Archifau Gwladol

- 6.72 Ym mis Chwefror 2015, cyhoeddodd yr Archifau Gwladol ei brosiect "Big Data for Law". Nod y prosiect hwn yw gwella'r adnoddau sydd ar gael ar gyfer ymchwilio i bensaerniaeth a chynnwys y gyfraith, yr iaith a ddefnyddir mewn deddfwriaeth a sut y rhoddir effaith i'r gyfraith gan y llysoedd drwy ei dehongli.⁴¹
- 6.73 Mae'r Archifau Gwladol yn cynnig sicrhau bod cymaint â phosibl o ddata ar gael i ymchwilyr, drwy gynnal yr hyn y cyfeiriwyd ato gan John Sheridan o'r Archifau Gwladol fel cyfrifiad o'r llyfr statud.⁴² Gallai cyfrifiad o'r fath gasglu mathau amrywiol o wybodaeth. Er enghraifft, mae'n bosibl canfod pa rannau o'r gyfraith sy'n cael eu diwygio amlaf, ac yna asesu a oes cydberthynas rhwng y ddeddfwriaeth sy'n cael ei herio yn y llysoedd, a nifer y diwygiadau i'r ddeddfwriaeth honno. Gallai'r cyfrifiad ddod â gwahanol batrymau a thueddiadau i'r amlwg, a gallai hyn ddatgelu llawer iawn am ein llyfr statud. Bydd hyn yn fodd i wella'r rhyngwyneb â defnyddwyr a'r broses o ddeddfu.

Dyddiau cynnar Data Mawr

- 6.74 Mae gan brosiect Big Data for Law botensial cyffrous i wella mynediad at y gyfraith ledled y Deyrnas Unedig. Byddai data yn galluogi rheolwyr y cronfeydd data i ddeall anghenion y defnyddwyr yn well, a chanfod patrymau pori, yn ogystal â phatrymau yn y llyfr statud. Er enghraifft, gallai fod gweld bod personau sy'n edrych ar Ddeddf A a Deddf B hefyd edrych ar Ddeddf W a Deddf Y yn gyffredin, a defnyddio hynny i awgrymu deddfwriaeth i ddefnyddwyr a allai fod yn

⁴⁰ Oxford English dictionary.

⁴¹ J Sheridan, "Using data to understand how the statute book works" (2014) 14(4) *Legal Information Management* 244-248; Gwefan cronfa ddata ddeddfwriaeth yr Archifau Gwladol, <http://www.legislation.gov.uk/projects/big-data-for-law>.

⁴² J Sheridan, "Using data to understand how the statute book works" (2014) 14(4) *Legal Information Management* 244-248.

cael trafferth cyrraedd at y ddeddfwriaeth y mae arnynt ei hangen.⁴³

- 6.75 Wrth i'r prosiect ddatblygu, bydd y posibiladau'n dod yn fwy cadarn. Mae'n bwysig i gronfa ddata ddeddfwriaeth i Gymru fanteisio ar y cyfleoedd i wella mynediad at ddeddfwriaeth y gall data mawr ei darparu.

DEFNYDDIO DEUNYDD EILAIDD

Cynorthwyo dealltwriaeth trwy ddarparu deunyddiau ychwanegol

- 6.76 Gall deunyddiau ychwanegol fod yn gymorth i ddeall deddfwriaeth. Mae gwasanaethau masnachol, megis Westlaw UK a LexisLibrary, yn gyffredinol, yn rhoi gwybodaeth ychwanegol gynhwysfawr i ddarllenwyr deddfwriaeth megis yr achosion sydd wedi dyfynnu darpariaeth benodol, ac offerynnau statudol sydd wedi eu gwneud o dan Ddeddf benodol. Bydd adrannau'r llywodraeth a sefydliadau anllywodraethol yn aml yn cyhoeddi canllawiau neu sylwebaeth ynglŷn â mater cyfreithiol penodol neu faes penodol o'r gyfraith. Mae ystod eang o lyfrau ar gael hefyd sy'n egluro beth yw'r gyfraith yn Lloegr ac, lle nad yw'n wahanol, yng Nghymru. Anelir rhai o'r testunau hyn at fyfyrwyr ac ymarferwyr y gyfraith ac eraill at aelodau o'r cyhoedd nad oes ganddynt gymwysterau cyfreithiol.
- 6.77 Yn yr adran hon, byddwn yn ystyried sut y gellid y gwneud y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru yn haws ei deall drwy ddarparu deunyddiau ychwanegol o sylwedd. Byddwn yn canolbwyntio'n benodol ar ddeunyddiau o sylwedd sydd â'r nod cyffredin o ymhelaethu ar ystyr deddfwriaeth: nodiadau esboniadol, canllawiau a sylwebaeth. Byddwn yn ystyried hefyd sut y gall gwerslyfrau fod yn offerynnau ychwanegol i helpu defnyddwyr deddfwriaeth ganfod pa gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Y mater pwysig, cyffredinol yma yw sicrhau bod unrhyw ddeunydd ychwanegol yn gyfredol, yn gywir ac yn cael ei gyflwyno mewn ffordd eglur a dealladwy.

Nodiadau esboniadol

- 6.78 Cyhoeddir nodiadau esboniadol ochr yn ochr â Biliau a Deddfau er mwyn esbonio diben ac effaith eu darpariaethau. Yn hyn o beth, gall nodiadau esboniadol fod yn adnodd defnyddiol sy'n cynorthwyo i wneud deddfwriaeth yn fwy hygyrch. Canfu arolwg a gynhaliwyd gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol fod y rhan fwyaf o bobl yn darllen nodiadau esboniadol ochr yn ochr â deddfwriaeth er mwyn deall adrannau nad ydynt yn amlwg yn glir.⁴⁴ Ceir nodiadau i gyd-fynd â'r rhan fwyaf o Filiau a Deddfau San Steffan ar ôl 1999.
- 6.79 Rydym yn ceisio barn ymgynghoreion ar ba mor ddefnyddiol yw'r nodiadau esboniadol a ddarperir gyda deddfwriaeth San Steffan a'r Cynulliad Cenedlaethol, ynghyd ag unrhyw awgrymiadau ar gyfer ffyrdd o'u gwella.

⁴³ I weld trafodaeth ynglŷn â sut y gellir gweld hyn, gweler cronfa ddata ddeddfwriaeth yr Archifau Gwladol, <http://www.legislation.gov.uk/projects/big-data-for-law> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁴⁴ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *Results and Analysis of the Explanatory Notes Survey* (Gorffennaf 2013).

LEGISLATION.GOV.UK

- 6.80 Mae legislation.gov.uk yn rhoi'r opsiwn i ddefnyddwyr weld nodiadau esboniadol ochr yn ochr â thestun adran benodol ar gyfer rhai darnau, ond nid pob darn, o ddeddfwriaeth y mae nodiadau ar gael ar ei gyfer. Mae hyn yn ddefnyddiol am ei fod yn galluogi defnyddwyr i weld y ddeddfwriaeth a'r nodiadau esboniadol ar yr un pryd. Hyn oedd fwyaf buddiol yn ôl defnyddwyr a ymatebodd i arolwg Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol. Fe allai hefyd helpu i atal gorddibyniaeth ar y nodiadau esboniadol yn hytrach na thestun y ddeddfwriaeth, sef unig ffynhonnell awdurdodol y gyfraith wrth gwrs.

GWASANAETHAU MASNACHOL

- 6.81 Mae gwasanaethau masnachol hefyd yn darparu nodiadau esboniadol. Yn yr un modd â legislation.gov.uk, gellir gweld nodiadau esboniadol ochr yn ochr â thestun y ddeddfwriaeth yn ogystal â'u gweld ar wahân.

GOOD LAW PROJECT

- 6.82 Mae *The Good Law Project*, a gynhelir gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, wedi cynnal ymchwil i ffyrdd o wella nodiadau esboniadol. Yn ogystal â chynnig ffyrdd y dylid drafftio nodiadau esboniadol, mae'r prosiect yn nodi ffyrdd o sicrhau bod nodiadau esboniadol ar gael yn rhwyddach ar-lein.
- 6.83 Yn gyntaf, gellid cynnwys hyperddolenni mewn nodiadau esboniadol sy'n cysylltu â deunyddiau eraill perthnasol, megis dadleuon Hansard neu'r asesiad effaith sy'n cyd-fynd â'r Bil. Pan edrychir ar nodiadau esboniadol ar wahân i'r ddeddfwriaeth, gellid cynnwys hyperddolenni i'r darpariaethau perthnasol yn y ddeddfwriaeth hefyd. Yn ail, gallai'r cysylltiad rhwng y darn perthnasol o ddeddfwriaeth a Deddfau eraill fod yn eglur yn y nodiadau esboniadol, o bosibl drwy ddefnyddio hyperddolenni rhwng nodiadau esboniadol.
- 6.84 Yn drydydd, mae'r *Good Law Project* yn argymhell hefyd y dylai fod yn haws i ddefnyddwyr allu gweld y dudalen gynnwys, er mwyn mynd yn syth i'r adran yn y Nodiadau sydd o ddiddordeb iddynt, ac yna gweld y Nodiadau ochr yn ochr â thestun cysylltiedig y Bil.⁴⁵ Gellid cyflawni hyn drwy ddefnyddio dolenni o fewn y nodiadau esboniadol.

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

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

Canllawiau

- 6.85 Pwrpas canllawiau i ddeddfwriaeth yw cynorthwyo defnyddwyr y canllaw i gydymffurfio â gofynion darn o ddeddfwriaeth. Caiff canllawiau eu cyhoeddi gan

⁴⁵ Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *Results and Analysis of the Explanatory Notes Survey* (Gorffennaf 2013). Sylwer, mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol wedi paratoi nodiadau esboniadol peilot ar gyfer y Bil Arglwyddi Ysbrydol (Menywod) a'r Bil Lluoedd Arfog (Cwynion Gwasanaeth a Chymorth Ariannol) mewn fformat newydd, sydd ar gael yma: <https://www.gov.uk/government/consultations/explanatory-notes-for-bills-new-format>.

amrywiaeth o ffynonellau, gan gynnwys y llywodraeth, cyrff cyhoeddus anadrannol (megis y Comisiwn Etholiadol neu'r Comisiynydd Data), sefydliadau anllywodraethol, elusennau a chwmnïau cyfreithiol preifat. Fel a drafodwyd ym mhennod 4, caiff deddfwriaeth yn aml ei drafftio mewn modd nad yw'n hygyrch i bobl nad ydynt wedi cael hyfforddiant cyfreithiol. Gall canllawiau fod yn ddefnyddiol er mwyn helpu pobl i ddeall deddfwriaeth, er nad dyna eu prif swyddogaeth.

EFFAITH GYFREITHIOL CANLLAWIAU

- 6.86 Gall deddfwriaeth roi dyletswydd ar adrannau'r llywodraeth neu awdurdodau lleol i baratoi cod ymddygiad penodol, y cyfeirir ato fel "canllawiau statudol".⁴⁶ Caiff canllawiau statudol orfodi rheolau mandadol gyda grym y gyfraith, ac felly mae'n amlwg yn bwysig iddynt fod ar gael. Mewn rhai amgylchiadau, gall fod yn orfodol hefyd dilyn canllawiau anstatudol, oni bai bod rhesymau da dros beidio â'u dilyn.⁴⁷ Yn *Mohammed Mohsan Ali v London Borough of Newham* [2012], barn Mr Ustus Parker oedd mai'r cyd-destun fydd yn pennu a ddylid dilyn canllawiau ai peidio. Un o'r materion dan sylw yn yr achos oedd pa un a oedd yn ofynnol i Gyngor Bwrdeistref Newham yn Llundain ddilyn canllawiau cenedlaethol a baratowyd gan yr Adran Drafnidiaeth, ar y cyd â Sefydliad Cenedlaethol Brenhinol Pobl Ddall a Chymdeithas Cŵn Tywys y Deillion. O ran y ffeithiau, roedd y canllawiau perthnasol

Produced at a high level and involved those with considerable experience and expertise in the applicable area.⁴⁸

- 6.87 O ganlyniad, barn Mr Ustus Parker oedd ei bod yn ofynnol i Gyngor Newham ddilyn y canllawiau cenedlaethol oni bai bod ganddo resymau da i beidio â gwneud hynny.
- 6.88 Felly, o ystyried y gallai canllawiau fod yn rhwymo'n gyfreithiol, mae'n eithriadol o bwysig sicrhau bod canllawiau'n hygyrch.

PWYSIGRWYDD SICRHAU BOD CANLLAWIAU'N GYWIR

- 6.89 Hyd yn oed pan nad yw canllawiau yn rhwymo'n gyfreithiol, mae perygl y bydd unigolion yn cael eu camarwain ynglŷn â ffurf y gyfraith os yw canllawiau'n anghywir, a gallai hynny olygu canlyniadau andwyol dros ben. Er enghraifft, roedd canllawiau iaith Gymraeg y Comisiwn Etholiadol ar reolau anghymhwysu yn etholiadau'r Cynulliad Cenedlaethol yn 2011 yn seiliedig ar hen reoliadau. Roedd ymgeisydd llwyddiannus y Democratiaid Rhyddfrydol, Aled Roberts, wedi dibynnu ar y canllawiau, ac o ganlyniad ni wnaeth ymddiswyddo o swydd a oedd ganddo cyn iddo gael ei enwebu. Achosodd hyn iddo gael ei anghymhwysu. Roedd y rheoliadau cyfredol ar gael ar-lein a byddai Aled Roberts wedi gallu canfod beth oedd y gyfraith yn y cronfeydd data cyfreithiol perthnasol.
- 6.90 Er hyn, dywedodd Gerard Elias CF, a gomisiynwyd gan y Cynulliad Cenedlaethol i lunio adroddiad ar anghymhwysiad Aled Roberts, "yr wyf yn ystyried y byddai

⁴⁶ Gweler, er enghraifft, Ddeddf Safonau a Fframwaith Ysgolion 1998, a 84.

⁴⁷ *Mohammed Mohsan Ali v London Borough of Newham* [2012 EWHC 2970 (Admin)].

wedi bod yn afresymol disgwyl i unrhyw ymgeisydd wneud hynny (cadarnhau'r ddeddfwriaeth ar gronfeydd data ar-lein) pan oedd canllawiau'r Comisiwn Etholiadol ar gael".⁴⁹ Ar ôl yr adroddiad, cafodd Aled Roberts ei dderbyn yn ôl fel Aelod Cynulliad. Dengys y digwyddiad hwn y gellir derbyn bod canllawiau, mewn rhai amgylchiadau, yn ddigon awdurdodol fel y gall unigolion ddibynnu arnynt at ddiben penderfynu beth yw'r gyfraith. Felly mae'n hanfodol bod canllawiau'n gywir ac yn gyfredol.

GWEFAN CANLLAWIAU DEFRA

- 6.91 Problem arall gyda chyhoeddi canllawiau yw y gall fod yn gymhleth ac yn ddrud deall, pan fo canllawiau ar gael o nifer o ffynonellau, pa ganllawiau sy'n disgrifio rhwymedigaethau cyfreithiol yn gywir a pha rai sy'n datgan arferion gorau. Canfu peth gwaith ymchwil gan Defra dros 5,000 o ddogfennau canllaw yn ymestyn dros 100,000 o dudalennau; yr adborth gan ddefnyddwyr y canllawiau yw ei fod yn mynd ag amser, yn ddrud ac yn ddryslud.⁵⁰
- 6.92 Mae Defra wedi ymgymryd â menter "*smarter guidance*" sy'n anelu at ddarparu un ffrwd syml o ganllawiau. Er nad yw'r llywodraeth ei hun yn cyhoeddi canllawiau ar "arferion gorau", mae Defra yn bwriadu darparu canllawiau sy'n cyflwyno cynnwys rhwymedigaethau cyfreithiol, ac mae'n ymgynghori ar y cynllun hwn ar hyn o bryd.⁵¹ Byddai hyn ar gael ar wefan ar wahân i legislation.gov.uk, ac nid yw'n eglur ar hyn o bryd beth fyddai'r berthynas rhwng y wefan ganllawiau a legislation.co.uk.

SICRHAU BOD CANLLAWIAU YN HYGURCH YNG NGHYMRU

- 6.93 Gall canllawiau helpu i wneud darpariaethau anodd yn ddealladwy. A derbyn ei bod yn ddymunol i'r cyhoedd allu deall deddfwriaeth, mae'n bwysicach fyth defnyddio dulliau i wneud deddfwriaeth yn fwy hygyrch.
- 6.94 Fodd bynnag, mae'n bwysig nad yw canllawiau'n cam-feddiannu awdurdod ffynhonnell sylfaenol y gyfraith: deddfwriaeth. Hefyd, mae perygl y gallai gormod o ganllawiau fod yn niweidiol yn hytrach nag yn fuddiol. Gofynnwn am farn ymgynghoreion a ddylai canllawiau fod ar gael ar gronfa ddata ddeddfwriaeth ar-lein.
- 6.95 Os bwriedir i ganllawiau fod ar gael ar gronfa ddata ddeddfwriaeth ar-lein, yn ogystal â sicrhau, hyd y bo modd, bod un ffrwd o ganllawiau cywir, cyfredol ar gael, rydym yn ceisio barn ynglŷn â sut y gellid cyflwyno canllawiau'n well ar-lein. Gallai canllawiau fod ar gael i'w darllen ochr yn ochr â deddfwriaeth, yn yr un

⁴⁸ *Mohammed Mohsan Ali v London Borough of Newham* [2012 EWHC 2970 (Admin)].

⁴⁹ Llywodraeth Cymru, *Adroddiad Gerard Elias CF ar Anghymhwysiad John Leslie Dixon ac Aled Rhys Roberts* (30 Mehefin 2011), ar gael ar <http://www.assembly.wales/Laid%20Documents/GEN-LD8584%20-%20Report%20to%20the%20Presiding%20Officer%20by%20Gerard%20Elias%20QC,%20030%20June%202011%20-%20Re%20John%20Leslie%20Dixon%20and%20Aled%20R-05072011-219175/gen-ld8584-e-Cymraeg.pdf#search=elias%20qc>.

⁵⁰ Defra, Gwefan *Smarter Guidance* <http://guidanceanddata.defra.gov.uk/about/>.

⁵¹ Defra, Gwefan *Smarter Guidance* <http://guidanceanddata.defra.gov.uk/smarter-guidance/>.

ffordd â nodiadau esboniadol. Gallai hyn olygu bod gormod o wybodaeth ar gael yn yr un lle, ond gallai hefyd helpu i egluro adrannau cymhleth ac astrus. Hefyd, gellid helpu defnyddwyr i gael gafael ar y ddeddfwriaeth yn haws o'r canllawiau trwy sicrhau eu bod wedi eu cysylltu'n iawn â'r ddeddfwriaeth ei hun, drwy hyperddolenni, yn yr un modd â'r nodiadau esboniadol.

Sylwebaeth

- 6.96 Gall sylwebaeth roi dealltwriaeth ddyfnach i ddefnyddwyr o sut y bydd deddfwriaeth yn effeithio arnynt hwy. Mae "sylwebaeth" yma'n cyfeirio at sylwebaeth answyddogol nad yw'n deillio o'r llywodraeth. Yn benodol, mae sylwebaeth ar ddeddfwriaeth yn ymhelaethu'n gyffredinol ar sut mae'r ddeddfwriaeth wedi ei dehongli gan farnwyr, ac mae'n gwneud hynny'n fwy manwl na chanllaw. Gall egluro, er enghraifft, sut y mae barnwyr wedi deall termau penodol a ddefnyddir mewn deddfwriaeth. Hefyd, os ceir dehongliadau anghyson rhwng gwahanol achosion, gall sylwebaeth egluro'n fwy penodol beth oedd y rhesymeg y tu ôl i'r gwahaniaethau. Gall erthyglau gynnig dadleuon ynghylch ystyr statud nad ydynt o reidrwydd yn ddehongliadau a dderbynnid yn eang. Gall sylwebaeth hefyd egluro newidiadau diweddar, a rhoi cyfle i ganolbwyntio ar faterion penodol yn fwy manwl.
- 6.97 Mae angen ystyried yma hefyd yr un mater ynghylch y math o wybodaeth y dylid ei chyflwyno ar gronfa ddata ar-lein ag sy'n codi mewn cysylltiad â chanllawiau. Gofynnwn felly am farn ymgynghoreion ynglŷn â darparu sylwebaeth ar gronfa ddata ddeddfwriaeth ar-lein.

SYLWEBAETH AR WASANAETHAU AR-LEIN PRESENNOL

- 6.98 Nid yw legislation.gov.uk yn galluogi'r defnyddwyr ar hyn o bryd i weld erthyglau sy'n rhoi sylwebaeth ar ddeddfwriaeth. Mae gwasanaethau masnachol yn cynnig amrywiaeth o wahanol sylwebaeth.
- 6.99 Mae Westlaw UK yn darparu erthyglau ar ddeddfwriaeth drwy ei wasanaeth "*Insight*". Ysgrifennir yr erthyglau hyn gan arbenigwyr cyfreithiol sy'n annibynnol ar Westlaw UK ac yn gyffredinol maent yn ystyried mater penodol sy'n codi o'r ddeddfwriaeth. Er enghraifft, mae erthygl ddiweddar ar wasanaeth "*Insight*" Westlaw UK yn ystyried sut y gellir herio cymhwysedd Cynulliad Cenedlaethol Cymru o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Mae hyn yn ddefnyddiol i ddefnyddiwr gan y gallai'r erthyglau ystyried y cysylltiad rhwng gwahanol Ddeddfau, offerynnau statudol ac achosion â'i gilydd. Mae Halsbury's Laws yn rhoi sylwebaeth fanwl ar y gyfraith, wedi'i threfnu yn ôl pynciau.
- 6.100 Mae LexisLibrary a Westlaw UK hefyd yn rhoi anodiadau ochr yn ochr â deddfwriaeth sylfaenol, gan roi cyfuniad o ganllawiau a thrafodaeth gyfreithiol helaeth. Mae anodiadau ar gael ar gyfer Deddfau cyfan neu ddarpariaethau penodol o fewn statud penodol. Cynlluniwyd yr anodiadau i gynorthwyo'r darllenydd i ddod o hyd i'r Ddeddf y maent ei darllen o fewn y llyfr statud yn ei gyfanrwydd, a'r ddarpariaeth benodol o fewn y Ddeddf.

CYFNODOLION CYFREITHIOL CYMRU

- 6.101 Ceir nifer fechan o gyfnodolion academaidd sy'n rhoi sylwebaeth ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Maent yn cynnwys y canlynol;

- (1) Mae Cymdeithas Hanes Cyfraith Cymru, a sefydlwyd ym 1999 wedi cyhoeddi 6 chyfrol o gylchgrawn *The Welsh Legal History Society Journal* ers 2001. Mae'r cylchgrawn yn cynnwys erthyglau sy'n ystyried hanes cyfraith Cymru, yn ogystal â materion Cymraeg cyfoes, megis dyfodol deddfwriaeth ddwyieithog.
- (2) Mae'r *Cambrian Law Journal* yn gylchgrawn Cymreig a gyhoeddir gan Bwyllgor y *Cambrian Law Review*, ar ran Adran y Gyfraith a Throseddeg, Prifysgol Aberystwyth. Nid ar gyfraith Cymru yn unig y mae'r *Cambrian Law Journal* yn canolbwyntio. Mae hefyd yn edrych ar faterion sy'n ymwneud â chyfraith ryngwladol a chyfraith ddomestig y Deyrnas Unedig.
- (3) Cyhoeddodd *The Wales Law Journal*, y newidiwyd ei enw yn ddiweddarach i *Wales Journal of Law and Policy*, 4 cyfrol o erthyglau rhwng 2001 a 2005, cyn rhoi'r gorau i'w gyhoeddi.
- (4) Cyhoeddodd *The Statute Law Review* hefyd rifyn penodol i Gymru yn 2012 a oedd yn cynnwys 11 o erthyglau.

6.102 Nid oes dewis sylweddol o sylwebaeth academiaidd ar gael yn edrych ar y gyfraith sy'n gymwys i Gymru'n benodol.

DEUNYDD YCHWANEGOL AR CYFRAITH CYMRU/LAW WALES

6.103 *Bydd Cyfraith Cymru/Law Wales* yn cynnwys deunydd ychwanegol. O dan benawd bob pwnc, megis "diwylliant", rhoddir darlun cyffredinol o'r gyfraith, gan roi math o ganllaw eang i'r ddeddfwriaeth. Bydd pob un o'r rhain yn cynnwys erthyglau o *Insight* ar Westlaw UK. Fodd bynnag, nid yw'n eglur pa mor gynhwysfawr fydd y crynodebau cyffredinol hyn, ac i ba raddau y bydd yr erthyglau o *Insight* ar Westlaw UK yn llenwi unrhyw fylchau.

6.104 Rydym yn ceisio barn ymgynghori ar faint o ddeunydd y mae'n ymarferol ac yn ddymunol ei gynnwys mewn adnodd cyfreithiol ar-lein yn ymdrin â'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.

DEUNYDD YN Y GYMRAEG

6.105 Nid oes deunydd ychwanegol ar gael yn y Gymraeg ym mhob ffynhonnell. Darperir nodiadau esboniadol yn Gymraeg ar gyfer deddfwriaeth sydd ar gael yn Gymraeg ar legislation.gov.uk, ond nid ar gyfer deddfwriaeth San Steffan.

6.106 Mae rhywfaint o ganllawiau a sylwebaeth ar gael yn y Gymraeg ynghylch deddfwriaeth San Steffan, gan ddibynnu ar ffynhonnell y canllawiau hynny. Er enghraifft, mae canllawiau'r llywodraeth ar y Ddeddf Cydraddoldeb ar gael yn y Gymraeg ac mae'r Comisiwn Etholiadol yn cyhoeddi canllawiau yn y Gymraeg. Bydd deunyddiau ychwanegol a ddarperir drwy lywodraeth Cymru, gan gynnwys Cyfraith Cymru/Welsh Law, ar gael yn y Gymraeg.

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

GWERSLYFRAU AR Y GYFRAITH SY'N GYMWYS YNG NGHYMRU

- 6.107 Mae'r gyfraith yn gymhleth, a gall gwerslyfrau sy'n dadansoddi ac yn egluro'r gyfraith mewn modd sy'n hawdd ei ddeall fod yn amhrisiadwy er mwyn sicrhau bod y gyfraith yn hygyrch. Bydd dewis o werslyfrau ar gael i gyfreithwyr sy'n gweithio yn Lloegr, ar feysydd sy'n egluro'r gyfraith a'i heffeithiau. Ar hyn o bryd nid oes gan gyfreithwyr Cymru'r fantais hon. Fel a nodwyd uchod, nid yw llyfrau sy'n rhoi sylw i gyfraith Cymru a Lloegr fel arfer yn ystyried sut y mae'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru yn wahanol.⁵²
- 6.108 Nid oes gwerslyfrau cynhwysfawr ar gael ar hyn o bryd sy'n edrych ar y gyfraith yng Nghymru'n unig. Fel a nodir ym mhennod 1, cafwyd achosion lle mae adfocadau wedi dyfynnu rheoliadau Lloegr yn hytrach na rheoliadau Cymru mewn camgymeriad. Mae'r gyfraith sy'n gymwys yn Lloegr a'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru yn parhau i ymwahanu, ac mae angen archwilio'r datblygiadau hyn fel bod ffynhonnell gynhwysfawr o'r gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru ar gael i bobl sy'n diddori yng Nghymru neu'r rhai a lywodraethir gan y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru. Hefyd, mae prinder llyfrau yn y Gymraeg. Mae rhai cyhoeddwyd wedi cydnabod y problemau hyn, ac wedi dechrau cynllunio sut i wella'r sefyllfa.

Mentrau presennol sy'n ceisio sicrhau bod gwerslyfrau ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru ar gael yn rhwyddach

Gwasg Prifysgol Cymru

- 6.109 Sefydlwyd Gwasg Prifysgol Cymru (GPC) ym 1922 i wasanaethu Cymru a'r gymuned academaidd ryngwladol.⁵³ Ers 1922, mae wedi cyhoeddi dros 3,500 o lyfrau ac ar hyn o bryd cyhoeddir tua 70 o lyfrau neu gyfnodolion y flwyddyn. Mae GPC yn wasg ddielw sy'n cael cymorthdaliadau gan Brifysgol Cymru. Mae'r Wasg wedi bod yn gyfrifol am waith megis Geiriadur Prifysgol Cymru.
- 6.110 Er mwyn mynd i'r afael â'r prinder hwn mewn llenyddiaeth sy'n edrych ar y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru, ffurfiodd Prifysgol Cymru fwrdd golygyddol a chomisiynu cyfres am gyfraith gyhoeddus Cymru ('*Public law of Wales*') a oedd yn cynnwys tri llyfr: *The Administrative Court in Wales* gan David Gardner, *Planning Law and Practice in Wales* gan Graham Walters a *Legislating for Wales* gan Daniel Greenberg a Thomas Glyn Watkin. Wrth gyhoeddi'r gyfres, eglurodd GPC:

Yn sgil rhoi pwerau deddfwriaethol newydd i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, bydd y gyfraith sy'n berthnasol yng Nghymru o ran materion datganoledig yn gynyddol wahanol i'r gyfraith yn Lloegr. Bydd angen felly i gyfreithwyr a myfyrwyr y gyfraith yng Nghymru (ac mewn rhai rhannau o Loegr) allu nodi a defnyddio'r gyfraith berthnasol ar gyfer Cymru. Am y tro cyntaf erioed, mae'r gyfres hon yn darparu llyfrau

⁵² Ceir eithriadau. Gweler, er enghraifft, L Davies, J Luba CF ac C Johnston, *Housing Allocation and Homelessness* (3ydd argraffiad, 2012). Mae Jordan Publishing wedi cyhoeddi y bydd y 4ydd argraffiad, sydd i fod i gael ei gyhoeddi ym mis Medi 2015, yn cynnwys disgrifiad cynhwysfawr o Ddeddf Tai (Cymru) 2014.

⁵³ GPC, <http://www.uwp.co.uk/about/mission?dcp=635282437815070547> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

sy'n cynnig archwiliad a chyflwyniad cynhwysfawr ar gyfraith Cymru: beth yw'r gyfraith honno a sut mae'n wahanol i'r gyfraith sy'n berthnasol yn Lloegr? Dyma gyfres i ddiwallu anghenion cyfreithwyr Cymru a'r rhai sydd wrthi'n ymarfer yn yr amgylchedd datganoledig ar hyn o bryd, yn ogystal â myfyrwyr ac athrawon.⁵⁴

Gwerslyfrau yn y Gymraeg

- 6.111 Mae Ysgol y Gyfraith Prifysgol Bangor, gyda chymorth grant gan y Coleg Cymraeg Cenedlaethol, yn paratoi i gyhoeddi cyfres o werslyfrau ar y gyfraith sy'n gymwys i Gymru, yn y Gymraeg.⁵⁵ Mae'r llyfrau hyn wedi eu hanelu at fyfyrwyr, ond mae'r Prifysgol Bangor wedi cyhoeddi mai'r bwriad yw i'r llyfrau gyrraedd cynulleidfaoedd ehangach, ac y byddant yn cael eu hysgrifennu mewn "Cymraeg clir a hygyrch".⁵⁶ Bydd y cyntaf yn y gyfres yn canolbwyntio ar gyfraith gyhoeddus, ac yn cael ei ysgrifennu gan Keith Bush CF.

Casgliad

- 6.112 Bydd y mentrau diweddar hyn yn helpu i sicrhau bod gwerslyfrau ar y gyfraith sy'n gymwys i Gymru yn fwy hygyrch. Mae cyflwr cymhleth deddfwriaeth yng Nghymru, a'r mynediad annigonol at ddeddfwriaeth yn golygu bod mwy fyth o angen am amrywiaeth gynhwysfawr o lyfrau ar y gyfraith sy'n gymwys i Gymru.

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

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

⁵⁴ Gweler gwefan Gwasg Prifysgol Cymru: uwp.co.uk (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁵⁵ Gweler pennod 11.

⁵⁶ <http://www.bangor.ac.uk/news/archive/bangor-leads-pioneering-project-to-change-the-face-of-welsh-medium-legal-education-18293> (3 April 2014) (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

PENNOD 7

CYDGRYNHOI DEDDFWRIAETH

CYFLWYNIAD

- 7.1 Mae galw sylweddol ac eang am gydgrynhoi deddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru. Yn wir, hwn oedd un o'r prif resymau dros ofyn i Gomisiwn y Gyfraith ymgymryd â'r prosiect hwn. Roedd trafodaethau a gafwyd cyn yr ymgynghoriad yn cefnogi'r farn bod cydgrynhoi'n ofynnol, a hynny'n rhan o angen ehangach am hygyrchedd, symleiddio a moderneiddio.¹
- 7.2 Yn y bennod hon rydym yn ystyried yr hyn a olygwn gan y 'term' cydgrynhoi ac yn codi'r cwestiwn a ddylai'r Cynulliad Cenedlaethol fabwysiadu gweithdrefnau ar gyfer Biliau cydgrynhoi er mwyn i'r Cynulliad allu treulio llai o amser ar y fath ddeddfwriaeth heb gyfyngu ar y cyfleoedd i graffu lle mae'r gyfraith yn cael ei diwygio. Rydym yn archwilio rhai o fanteision ac anfanteision rhaglen gydgrynhoi. Yna rydym yn ystyried sut i ddatblygu model cydgrynhoi sy'n addas ar gyfer Cymru. Wrth wneud hynny, rydym yn dygsu gwersi o'r arfer mewn awdurdodaethau eraill. Yn y bennod ganlynol, byddwn yn mynd yn ein blaen i ystyried proses o godeiddio, fel un model o gydgrynhoi, lle y gellid diwygio a chydgrynhoi cyfraith ar yr un pryd a lle y gellid cyflwyno rhagor o sefydlogrwydd a hygyrchedd i ffurf a strwythur y ddeddfwriaeth.
- 7.3 Mae cydgrynhoi wrth wraidd y broses o wneud y gyfraith yn fwy hygyrch. Er mwyn datblygu gwell systemau ar gyfer trefnu a chyhoeddi deddfwriaeth, bydd angen i'r ddeddfwriaeth honno gael ei chydgrynhoi a'i chyhoeddi ar ffurf ddiweddar, gan gynnwys yr holl newidiadau a wnaed ers i'r ddeddfwriaeth gael ei phasio gyntaf. Er mwyn codeiddio'r gyfraith, fel y byddwn yn ei drafod yn y bennod nesaf, bydd angen cydgrynhoi'r ddeddfwriaeth bresennol.

BETH YW CYDGRYNHOI?

- 7.4 Bu'n arfer ers tro yn San Steffan i fynd ati o bryd i'w gilydd i gydgrynhoi rhannau o'r gyfraith a oedd wedi mynd yn ddarniog a digyswllt. Mae Llywodraeth Cymru'n ceisio cydgrynhoi'r gyfraith, pryd bynnag y bo'n ymarferol, wrth ddiwygio'r gyfraith.²
- 7.5 Cyn ystyried y manteision a'r problemau sy'n gysylltiedig â chydgrynhoi, byddwn yn ceisio esbonio'r hyn a olygir wrth gydgrynhoi a'r amrywiol brosesau cydgrynhoi sy'n bodoli yn system Senedd San Steffan.
- 7.6 Nod y broses gydgrynhoi yw disodli darpariaethau statudol sy'n bodoli eisoes, ac sydd i'w cael mewn nifer o wahanol statudau, a rhoi yn eu lle un Ddeddf neu gyfres o Ddeddfau cysylltiedig.

¹ Er enghraifft, gweler rhifyn arbennig y *Statute Law Review* ar gyfer Cymru (2012) 33(2), araith yr Arglwydd Brif Ustus yng Nghynhadledd Cymru'r Gyfraith Hydref 2013, araith y Cwnsler Cyffredinol yng Nghynhadledd Public Law Project Wales 2013 ac ymatebion y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Ddeddfwriaethol i'r Ymchwiliad i Ddeddfu yn y Pedwerydd Cynulliad.

Consolidation is the restatement or re-enactment of the statutory law, the form and not the substance, in a single reorganised form, bringing all the scattered relevant statutory legislation together in one statute, in order “to consolidate and reproduce the law as it stood before the passing of that Act.”³ The long title says it is a consolidating statute. The principal purpose is to facilitate the user. Consolidation may be a prelude to reform; more commonly it is the consequence of reform, or at least change.⁴

- 7.7 Trwy gydgrynhoi, cesglir ynghyd fersiwn gyfredol o'r holl ddeddfwriaeth berthnasol mewn un lle i'w wneud yn hygyrch i'r darllenydd. Os mai hyn yn unig sydd ei angen, a ellid cyflawni hynny trwy ddarparu ffynhonnell ar-lein, a fyddai ar gael i'r cyhoedd, o ddeddfwriaeth a gydgrynhowyd, yn debyg i'r hyn y mae'r Archifau Gwladol yn ei greu? Pan fynegodd yr Arglwydd Ustus Toulson ei rwystredigaeth yn *R v Chambers*, achos a ddisgrifiwyd ym mhennod 1 uchod, lle y cynhaliwyd erlyniad troseddol am drosedd tollau tramor a chartref o dan y rheoliadau anghywir, cwynodd nad oedd cronfa ddata gynhwysfawr ar gael ar gyfer cyfraith statud lle y gellid dod o hyd i'r holl ddeddfwriaeth berthnasol.⁵ Trafodwyd problemau a gofynion gwasanaethau ar-lein ym mhennod 6. Yma mae angen i ni ystyried y gwahaniaethau rhwng fersiwn ar-lein a ddiweddarwyd a fersiwn a olygwyd o'r ddeddfwriaeth ac ymarfer cydgrynhoi.
- 7.8 Os mai cydlynu'r ddeddfwriaeth yn un ddogfen yn unig yw'r angen, gallai ffynhonnell ar-lein sy'n cael ei diweddarau'n rheolaidd fod yn ddigonol. Fodd bynnag, pan fo'r ddeddfwriaeth wedi mynd yn ddarniog dros y blynyddoedd, gall fod yn anodd iawn cyflwyno darlun cydlynol o'r gyfraith. Er enghraifft, fe allai gwahanol dermau gael eu defnyddio mewn gwahanol statudau ar gyfer yr un peth i bob golwg. Mae arferion drafftio yn datblygu dros amser, gan adlewyrchu newidiadau o ran defnydd y Saesneg a therminoleg gyfreithiol. Byddai modd cynnwys y newidiadau hyn, ond hyd yn oed pe gallai darparwr masnachol neu gyhoeddus gyflawni'r mireinio golygyddol enfawr (“inordinate amount of editorial refinement”) y byddai ei angen ar gyfer tasg o'r fath, mae'n amheus a fyddai'r canlyniad yn adlewyrchu'r gyfraith yn gywir.⁶
- 7.9 Er mwyn cydgrynhoi, rhaid wrth fwy na dwyn at ei gilydd yr holl ddarpariaethau sydd mewn grym ar hyn o bryd, Amcan ymarfer cydgrynhoi yw cadw'r gyfraith fel y mae a diddymu'r gwahanol ddarnau o ddeddfwriaeth flaenorol. Fodd bynnag, fel arfer mae lle i foderneiddio'r iaith a dileu'r mân anghysondebau neu amwyseddau a all ddeillio o Ddeddfau olynol ar yr un pwnc yn ogystal â newidiadau mwy cyffredinol yn y gyfraith. Yn ogystal, gellid ailstrwythuro'r ddeddfwriaeth a gellir gwahanu darpariaethau sy'n ymwneud â Chymru oddi wrth

² Gweler, er enghraifft, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Datganiad gan y Cwnsler Cyffredinol ar Hygyrchedd i Gyfreithiau Cymru a Datblygu Llyfr Statud i Gymru (Hydref 2011).

³ *Gilbert v Gilbert* [1927] EWCA, dyfynnwyd yn A Samuels, “Consolidation: A Plea” (2005) 26(1) *Statute Law Review* 56.

⁴ A Samuels, “Consolidation: A Plea” (2005) 26(1) *Statute Law Review* 56.

⁵ Trafodir dyfarniad Toulson LJ yn *R v Chambers* [2008] EWCA Crim 2467 ym mhennod 1 uchod.

⁶ D Greenberg, *Craies on Legislation*, (9fed argraffiad, 2008) tud 72.

rai sy'n ymwneud â Lloegr.

- 7.10 Rydym yn edrych ar gweithdrefnau Seneddol arbennig ar gyfer cydgrynhoi deddfwriaeth ac sut mae cydgrynhoi

Gweithdrefnau seneddol arbennig ar gyfer cydgrynhoi

- 7.11 Ers y bedwaredd ganrif ar bymtheg bu gweithdrefn Seneddol ar gyfer hynt Bil a fyddai'n atgynhyrchu'r gyfraith heb wneud unrhyw newidiadau i'w sylwedd.⁷

Gweithdrefnau yn San Steffan

- 7.12 Ceir gweithdrefn Seneddol arbennig sydd â'r nod o roi i Filiau technegol penodol "a fair wind, whilst protecting the system from abuse".⁸ Nodwedd hanfodol y weithdrefn yw bod Biliau'n cael eu cyflwyno i Dŷ'r Arglwyddi ac, ar ôl ail ddarlleniad, yn cael eu cyfeirio at y Cyd-bwyllgor ar Filiau Cydgrynhoi etc i gael eu hystyried yn fanwl. Yn achos Bil cyffredin, dadleuir yr egwyddorion neu'r polisi sy'n sail i'r Bil yn ystod yr ail ddarlleniad, cyn ei anfon at bwyllgor Biliau cyhoeddus i graffu arno linell wrth linell.⁹ Os yw'r Cyd-bwyllgor yn fodlon ar y Bil, mae'r cyfnodau Seneddol eraill yn rhai ffurfiol ar y cyfan.¹⁰ Mae gan y Cyd-bwyllgor awdurdodaeth dros dri phrif fath o Fil technegol sy'n diwygio deddfwriaeth:

- (1) Biliau cydgrynhoi, yn rhai cyhoeddus neu rai preifat, sydd wedi eu cyfyngu i ailddeddfu cyfraith sydd eisoes yn bodoli;
- (2) Biliau i gydgrynhoi unrhyw ddeddfiadau â diwygiadau, er mwyn rhoi effaith i argymhellion a wneir gan Gomisiwn y Gyfraith neu Gomisiwn Cyfraith yr Alban neu'r ddau ohonynt, gydag unrhyw adroddiad yn cynnwys argymhellion o'r fath¹¹;
- (3) Biliau a baratoir gan un o Gomisiynau'r Gyfraith, neu'r ddau ohonynt, i hyrwyddo'r broses o ddiwygio'r gyfraith statud trwy ddiddymu, yn unol ag argymhellion Comisiwn y Gyfraith, deddfiadau penodol nad ydynt o ddefnydd ymarferol mwyach (ac eithrio i'r graddau y cedwir eu heffaith), pa un a ydynt yn gwneud unrhyw ddarpariaeth arall mewn cysylltiad â diddymu'r deddfiadau hynny ai peidio, ynghyd ag unrhyw adroddiad gan Gomisiwn y Gyfraith ar unrhyw Fil o'r fath.¹²

- 7.13 Deellir rhifau (1) a (2) uchod yn gywir fel Biliau Cydgrynhoi, gyda (2) yn caniatáu

⁷ I gael hanes manwl y prosesau cydgrynhoi, gweler yr Arglwydd Simon o Glaisdale a JVD Webb, "Consolidation and Statute Law Revision" [1975] *Public Law* 285.

⁸ D Greenberg, *Craies on Legislation* (9fed argraffiad 2010) para 5.3.2.

⁹ Yn gyffredinol – ceir llawer o hyblygrwydd o fewn system San Steffan ac o ganlyniad llawer o achosion sy'n wahanol i'r arfer.

¹⁰ Rheolau Sefydlog Tŷ'r Cyffredin 58; Rheolau Sefydlog Tŷ'r Arglwyddi 51.

¹¹ Mae'r math hwn o Fil yn wahanol i'r weithdrefn arbennig ar gyfer Biliau diwygio cyfraith annadleuol Comisiwn y Gyfraith, a drafodir isod.

¹² Rheol Sefydlog Tŷ'r Cyffredin 140(1); Rheol Sefydlog Tŷ'r Arglwyddi 52(5). Mae'r rheolau sefydlog yn cynnwys dau fath arall o Fil y mae gan y Cyd-bwyllgor awdurdodaeth drostynt, ond ni chânt eu defnyddio'n aml. Ceir trafodaeth fer o Filiau diddymu cyfraith statud ym mhennod 3.

agwedd fwy hyblyg at y gyfraith bresennol.

- 7.14 Bwriad Bil cydgrynhoi fydd disodli darpariaethau mewn gwahanol Ddeddfau (ac offerynnau statudol yn aml) a basiwyd dros gyfnod o flynyddoedd. Mae'r drafftivr hefyd yn gallu cael gwared ar ddeunydd darfodedig, moderneiddio iaith (sydd bellach yn niwtral o ran y rhywiau) a datrys llawer o'r mân anghysondebau ac amwyseddau sy'n ymlithro i mewn dros y blynyddoedd. Mae hyn golygu bod modd craffu ar y Bil ar sail amhleidiol heb gymryd llawer o amser ar lawr y naill Dŷ na'r llall. Hwn yw'r cydgrynhoi "plaen" a ddisgrifir yn (1) uchod.
- 7.15 Ni ellir defnyddio'r weithdrefn arbennig ar gyfer Bil sy'n newid yr effaith o sylwedd y bydd y gyfraith yn ei chael, oni bai yr argymhellir y newid gan un o Gomisiynau'r Gyfraith neu'r ddau ohonynt. Mae Bil sy'n cynnwys diwygiadau a argymhellir gan un neu'r ddau o Gomisiynau'r Gyfraith yn dod o dan (2) uchod. Mae'n rhaid i unrhyw newid o'r fath fod yn gyfyngedig i gynhyrchu testun boddhaol wedi'i gydgrynhoi. Er enghraifft, gallai fod angen newid er mwyn galluogi'r Bil i fynd i'r afael â phwyntiau tebyg yn yr un iaith, er bod y ddeddfwriaeth wreiddiol yn wahanol i'w gilydd. Fodd bynnag, nid yw'r weithdrefn wedi ei bwriadu ar gyfer gwneud newidiadau nad ydynt yn ymwneud â phroblemau sy'n codi o'r broses gydgrynhoi ei hun.

Gweithdrefnau yn Holyrood

- 7.16 Mae gweithdrefnau tebyg yn bodoli yn Senedd yr Alban. Ar ôl cael ei gyflwyno yno, cyfeirir Bil Cydgrynhoi at Bwyllgor Cydgrynhoi a sefydlir at y diben hwnnw. Gwaith y Pwyllgor yw adrodd yn gyntaf ar ba un a ddylai'r Bil symud ymlaen fel Bil Cydgrynhoi. Ar ôl i'r Pwyllgor benderfynu bod hynny'n briodol, mae Bil Cydgrynhoi unwaith eto'n dilyn gweithdrefn fwy cyflym.¹³
- 7.17 Mae rheolau tebyg iawn yn berthnasol i Filiau diddymu cyfraith statud, Biliau adolygu cyfraith statud, ac yn ddiddorol, Biliau codeiddio yn yr Alban. Mae Biliau codeiddio'n ailddatgan cyfraith statud a chyfraith gyffredin.¹⁴ Byddwn yn dychwelyd at y syniad o godeiddio a'r hyn y gallai ei olygu i Gymru ym mhennod 8.

Gweithdrefnau yng Ngogledd Iwerddon

- 7.18 Nid oes gweithdrefnau tebyg wedi eu sefydlu ar gyfer Cynulliad Gogledd Iwerddon.

Deddf Cydgrynhoi Deddfiadau (Gweithdrefn) 1949

- 7.19 O dan Ddeddf 1949, caiff yr Arglwydd Ganghellor osod gerbron y Senedd femorandwm o unrhyw gywiriadau a mân welliannau ("corrections and minor improvements") y tybia y dylid eu gwneud yn rhan o Fesur cydgrynhoi. Rhaid yn gyntaf gyhoeddi cynnwys y memorandwm a gwneud darpariaethau ar gyfer derbyn sylwadau mewn ymateb. Rhaid wedyn i gydbwyllgor o ddau Dŷ'r Senedd ystyried y Bil, y cywiriadau a'r gwelliannau arfaethedig fel y'u nodir ym memorandwm yr Arglwydd Ganghellor ac unrhyw sylwadau. Rhaid i'r Pwyllgor fod yn fodlon nad yw'r cywiriadau a'r mân welliannau yn

¹³ Senedd yr Alban, Rheolau Sefydlog Senedd yr Alban, Rheolau 9.18 i 9.20

¹⁴ Senedd yr Alban, Rheolau Sefydlog Senedd yr Alban, Rheolau 9.18 i 9.20

effect changes in the existing law of such importance that they ought to be separately enacted by Parliament.¹⁵

7.20 Mae Deddf 1949 yn cyfyngu diwygiadau i'r rheini lle

the effect is confined to resolving ambiguities, removing doubts, bringing obsolete provisions into conformity with modern practice, or removing unnecessary provisions or anomalies which are not of substantial importance an amendments designed to facilitate improvement in the form and manner in which the law is stated ...¹⁶

7.21 Yn anaml y defnyddir y weithdrefn hon gan fod gweithdrefn cydgrynhai Comisiwn y Gyfraith yn caniatáu rhagor o ryddid i wneud diwygiadau ac yn broses lai trwsgl.¹⁷

Gweithdrefn gydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith

7.22 Swyddogaethau Comisiynau'r Gyfraith yw:

to take and keep under review all the law with which they are respectively concerned with a view to its systematic development and reform, including in particular the codification of such law, the elimination of anomalies, the repeal of obsolete and unnecessary enactments, the reduction of the number of separate enactments and generally the simplification and modernisation of the law, and for that purpose—

... to prepare from time to time at the request of the Minister comprehensive programmes of consolidation and statute law revision, and to undertake the preparation of draft Bills pursuant to any such programme approved by the Minister;¹⁸

7.23 Mae cydgrynhai yn un o swyddogaethau craidd Comisiwn y Gyfraith. Cwnsler seneddol sy'n gwneud y gwaith, fel rheol ar secondiad i Gomisiwn y Gyfraith a heb gymorth tîm o gyfreithwyr yn cyfarwyddo na swyddogion polisi.

7.24 Yn cyd-fynd â Bil cydgrynhai Comisiwn y Gyfraith, ceir, fel arfer, y canlynol:

- (1) Tabl Tarddiadau: noda hwn o ble y daeth darpariaethau'r Bil yn y ddeddfwriaeth sy'n cael ei chydgrynhoi. Nodir hefyd unrhyw destun nad yw'n tarddu mewn darpariaethau a ddiidymir gan y Bil, megis testun sy'n gweithredu argymhelliad gan Gomisiwn y Gyfraith.
- (2) Tabl Trawsleoli: noda hwn ble mae'r darpariaethau a ddiidymwyd wedi'u rhoi yn y Bil. Bydd hefyd yn nodi testun presennol nad yw'n cael ei atgynhyrchu yn y Bil gyda rheswm byr yn egluro pam ei fod wedi'i hepgor,

¹⁵ Deddf Cydgrynhai Deddfiadau (Gweithdrefn) 1949, a 1.

¹⁶ Deddf Cydgrynhai Deddfiadau (Gweithdrefn) 1949, a 2.

¹⁷ Mewn enghraifft brin, pasiwyd Deddf Deunyddiau Ymbelydrol 1993 â mân ddiwygiadau gan ddefnyddio gweithdrefn Deddf 1949 oherwydd cyfyngiadau ar newidiadau y gellid eu gwneud yng nghyfraith Gogledd Iwerddon o dan weithdrefn Comisiynau'r Gyfraith.

¹⁸ Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a 3(1) a (d).

er enghraifft am ei fod wedi'i ddisbyddu.

- (3) Caiff Adroddiad gan Gomisiwn y Gyfraith o blaid y Bil ei lunio a'i gyflwyno i'r Senedd os bydd gan Gomisiwn y Gyfraith argymhellion o ran newidiadau yn y gyfraith a gydgrynhoir. Caiff adroddiad yn argymhell newidiadau sy'n effeithio ar gyfraith yr Alban ei lunio ar y cyd â Chomisiwn Cyfraith yr Alban.

7.25 O dan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, caiff Comisiwn y Gyfraith a Chomisiwn Cyfraith yr Alban wneud argymhellion ar gyfer diwygiadau yn rhan o Fil cydgrynhoi ac ailddrafftio'r Bil i gynnwys y newidiadau a argymhellir. Caiff y Cydbwyllgor dderbyn, gwrthod neu amrywio'r newidiadau, oddi mewn i delerau argymhellion Comisiwn y Gyfraith.

7.26 Awgrymwyd y gallai'r argymhellion hyn fod ychydig yn ehangach na'r diwygiadau y gellid eu gwneud o dan Ddeddf 1949, ond bod rhaid iddynt "[fall] short of significant change of policy or substance"¹⁹.

7.27 Ceir gweithdrefn Seneddol arbennig ar gyfer Biliau cydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith. Os cyflwynir y Bil yn Nhŷ'r Arglwyddi, mae'r cyflwyniad a'r darlleniad cyntaf yn gamau ffurfiol yn unig heb ddadl. Adeg yr ail ddarlleniad, cynhelir dadl fer ar lawr y Tŷ, ond un gyfyngedig ei chwmpas, ac yn dilyn hynny bydd cynnig ffurfiol o blaid yr ail ddarlleniad. Wedyn bydd y Bil yn mynd at y Cydbwyllgor ar Filiau Cydgrynhoi etc.. Mae'r Pwyllgor yn cymryd tystiolaeth gan y drafftiwr, sef y cwnsler seneddol a drafftiodd y Mesur. Ystyria'r Pwyllgor hefyd y dogfennau a gyflwynwyd i ategu'r Bil, gan gynnwys nodiadau'r drafftiwr ac unrhyw argymhellion gan Gomisiwn y Gyfraith ynglŷn â diwygio.²⁰ Yn wahanol i Filiau arferol, ni chyflwynir unrhyw welliannau. Wedyn daw cyfnod adrodd lle na chyflwynir unrhyw welliannau, unwaith eto. Gellid cynnal dadl fer ac wedyn cymeradwyir y Bil bob tro.²¹

7.28 Bu Comisiwn y Gyfraith yn gyfrifol am ddeddfu dros 200 o Filiau cydgrynhoi ers ei sefydlu ym 1965, ond ychydig iawn a ddeddfwyd yn ystod y blynyddoedd diweddar. Yr enghraifft fwyaf diweddar oedd y Bil Cwmnïau Cydweithredol a Chymdeithasau Budd i'r Gymuned, a gafodd Gydsyniad Brenhinol ar 14 Mai 2014. Rhai o ymarferion cydgrynhoi mwy Comisiwn y Gyfraith yw Deddf Addysg 1996 a Deddf Priffyrdd 1980.

Diwygiadau cyn cydgrynhoi²²

Deddfwriaeth sylfaenol

7.29 Efallai fod angen gwneud diwygiadau i ddeddfwriaeth sydd eisoes yn bodoli yn ogystal â chydgrynhoi. Os bydd diwygiadau'n cael effeithiau sylweddol ar faes o'r

¹⁹ D Greenberg, *Craies on Legislation* (9fed argraffiad 2008) tud 73.

²⁰ Mae nodiadau'r drafftiwr yn rhoi ychydig o gefndir y prosiect, yn disgrifio pethau y mae'r drafftiwr wedi (neu heb) eu gwneud wrth gydgrynhoi'r gyfraith a nodi'r materion mwyaf arwyddocaol lle bu angen i'r drafftiwr wneud penderfyniad ynghylch y ffordd orau o atgynhyrchu'r gyfraith.

²¹ Rheolau Sefydlog Tŷ'r Cyffredin (2013) Rheol Sefydlog 58 a 140; Rheolau Sefydlog Tŷ'r Arglwyddi 2010, Rheol Sefydlog 52.

²² Diwygio statudau sydd eisoes yn bodoli cyn eu cydgrynhoi.

gyfraith, gallai fod yn briodol cynnal proses graffu lawn ar y diwygiadau. Mewn achosion o'r fath, gall fod modd cydgrynhoi trwy gynnwys diwygiadau cyn cydgrynhoi ymlaen llaw mewn Bil cyn y Bil cydgrynhoi. Byddai'r Bil sy'n cynnwys diwygiadau cyn cydgrynhoi yn pasio drwy'r weithdrefn ddeddfwriaethol arferol.

- 7.30 Anfantais bosibl y dull hwn yw bod angen amser seneddol ychwanegol ar gyfer Bil diwygiadau cyn cydgrynhoi ar wahân, neu fel arall, rhaid nodi Bil addas yn y rhaglen ddeddfwriaethol i gynnwys y diwygiadau cyn cydgrynhoi ynddo. Mae'r broses hon yn cynnwys gorfod penderfynu pa ddiwygiadau cyn cydgrynhoi y mae angen eu gwneud cyn paratoi'r cydgrynhoi ei hun. Nodir y diwygiadau cyn cydgrynhoi angenrheidiol fel arfer wrth baratoi'r cydgrynhoi. Mae'r broses hon yn cymryd amser o'i chymharu â gweithdrefnau cydgrynhoi eraill a archwiliwyd.

Is-ddeddfwriaeth

- 7.31 Gallai pŵer i wneud diwygiadau cyn cydgrynhoi trwy is-ddeddfwriaeth hefyd gael ei gynnwys mewn deddfwriaeth sylfaenol. Er enghraifft, darparodd adran 76 o Ddeddf Elusennau 2006 y pŵer i'r Gweinidog perthnasol

make such amendments of the enactments relating to charities as in his opinion facilitate, or are otherwise desirable in connection with, the consolidation of the whole or part of those enactments.

- 7.32 Defnyddiwyd y pŵer hwn wrth wneud Gorchymyn Elusennau (Diwygiadau Cyn Cydgrynhoi) 2011.²³ Roedd y gorchymyn hwn yn gwneud nifer o ddiwygiadau i ddeddfwriaeth ym maes elusennau, cyn pasio Deddf Elusennau 2011 er mwyn cydgrynhoi. Mae'n arbed amser Seneddol, ond ceir rhai anfanteision, fel a drafodir uchod.

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

PAM CYDGRYNHOI?

- 7.33 Mae dulliau modern o ddarparu fersiynau wedi'u diweddarau o ddeddfwriaeth wedi lleihau'r pwysau i gydgrynhoi dim ond er mwyn ystyried diwygiadau. Mae angen y broses o gydgrynhoi o hyd, fodd bynnag. Mae cydgrynhoi da'n gwneud llawer mwy na llunio testun sydd wedi'i ddiweddarau. Fodd bynnag, gall fod yn anodd dileu mân ddiffygion mewn deddfwriaeth heb newid ei heffaith.
- 7.34 Gall cydgrynhoi wneud deddfwriaeth yn llawer mwy hygrych trwy ei symleiddio a'i moderneiddio heb newid yr effaith o sylwedd y bydd y gyfraith yn ei chael. Er bod ymarfer cydgrynhoi yn golygu llawer iawn o waith i'r drafftiiwr, cymer lai o amser Seneddol na Bil sy'n diwygio cyfraith ac nid yw'n cymryd fawr o amser i adrannau'r Llywodraeth. Pan fo sawl darn o ddeddfwriaeth wedi cael eu pasio mewn maes penodol, gallai ymarfer cydgrynhoi fod o fudd er mwyn dod â'r ddeddfwriaeth at ei gilydd. Gellir cyfuno'r ymarfer cydgrynhoi ag ymarfer diwygio cyfraith, er mwyn cydgrynhoi yn ogystal â newid y gyfraith. Pe byddai ymarfer o'r fath yn cael ei gynnal, fe allai'r Senedd ddymuno trafod y cymalau cydgrynhoi yn ogystal â'r diwygiadau yn ei dadleuon.

²³ Gorchymyn Elusennol (Diwygiadau Cyn Cydgrynhoi) 2011, OS 2011 Rhif 1396.

- 7.35 Mae cydgrynhoi hefyd yn rhan annatod o weithdrefnau eraill ar gyfer creu cyfraith eglur a hygyrch, megis codeiddio neu hyd yn oed y gwaith o greu cronfa ddata ar-lein o ddeddfwriaeth gyfredol.

Diwygio deddfwriaeth heb gydgrynhoi

- 7.36 Ceir canlyniad cymhleth trwy ddiwygio deddfwriaeth, heb wedyn ei chydgrynhoi. Gall hyn oll greu gwe astrus ac aneglur o statudau, a bydd angen, o bosibl, i ddarllenwyr fynd i'r afael â phob un cyn y gallant ddeall y gyfraith sy'n gymwys iddynt hwy. Er enghraifft, roedd adran 53, sydd bellach wedi'i diddymu, o Ddeddf Plant a Phobl Ifanc 1933 (hithau'n Ddeddf gydgrynhoi), yn ymwneud â chosbi troseddwr ifanc am rai troseddau difrifol. Esbonia'r academydd, David Thomas CF, fod rhaid, er mwyn deall yr adran hon yn gywir

start with the Criminal Justice Act 1961, add in the amendments made by the Criminal Justice Act 1988, s.126, insert the additional words required by the Criminal Justice Act 1993, s.67(2), replace these as necessary in accordance with the Criminal Justice and Public Order Act 1994, s.16, and watch out for further amendments made by the Crime (Sentences) Act 1997.²⁴

- 7.37 Er mwyn dod i wybod beth yn union a ddywedir yn adran 53, byddai angen helpa hir a chymhleth trwy nifer o wahanol statudau. Fel y noda Thomas, nid yw'n amlwg pam na chydgrynhowyd yr adran hon yn Neddf Troseddau (Dedfrydau) 1997.

- 7.38 I'r rheini y mae cronfa ddata o statudau a gynhyrchwyd yn fasnachol ar gael iddynt, nid yw'r broblem hon yn un ddifrifol fel rheol. Mae'r gost yn un rhannol guddiedig, fodd bynnag, ac mae hyd yn oed cyhoeddwr masnachol wedi mynegi anfodlonrwydd ynglŷn â'r modd y caiff diwygiadau eu drafftio ar gyfer deddfwriaeth y Deyrnas Unedig. Maent wedi awgrymu eu bod yn treulio llawer iawn o amser ac yn gwario llawer iawn o arian er mwyn datgymalu diwygiadau a gyflwynir yn aneglur, cyn eu corffori yn y ddeddfwriaeth a ddiwygiwyd. Er enghraifft, mae adran 21 o Fesur Addysg (Cymru) 2009, yn diwygio Rhan 7 o Ddeddf Addysg 2002 fel a ganlyn;

(1) Diwygir Deddf Addysg 2002 (p. 32) yn unol â'r adran hon.

(2) Yn adran 97 (dehongli Rhan 7)—

(a) yn y diffiniad o "assessment arrangements", yn lle "stage", bob tro y'i ceir, rhodder "phase";

(b) yn y diffiniad o "desirable outcomes", yn lle "foundation stage" rhodder "foundation phase";

(c) yn y diffiniad o "the foundation stage", yn lle "stage" rhodder "phase".

²⁴ D A Thomas, "Sentencing legislation – the case for consolidation" [1997] *Criminal Law Review* 406-415. Gweler hefyd y drafodaeth am gynigion yr Arglwydd Brightman ym mhennod 4 uchod.

- 7.39 Yn dilyn yr adran hon, bydd rhaid i gyhoeddwr masnachol, neu legislation.gov.uk, fynd trwy bob achos o "stage" yn adran 97 o Ddeddf Addysg 2002 a rhoi "phase" yn ei le. Mae hon yn broses lafurus. Un ffordd o osgoi'r problemau hyn yw cynnal ymarfer cydgrynhai.

CYDGRYNHOI YNG NGHYMRU

- 7.40 Mae Llywodraeth Cymru yn effro iawn i rinweddau cydgrynhai'r ddeddfwriaeth sy'n gymwys i Gymru. Yn ogystal â'r manteision arferol, byddai gwerth ychwanegol sylweddol i Ddeddf gydgrynhai gan y Cynulliad Cenedlaethol yn yr ystyr y byddai'n datblethu deddfwriaeth Cymru oddi wrth ddeddfwriaeth y Deyrnas Unedig gan ei gwneud yn haws defnyddio cyfraith Cymru, Lloegr a'r Deyrnas Unedig. Mae'r Cwnsler Cyffredinol i Lywodraeth Cymru, Theodore Huckle CF, wedi dweud y canlynol:

A Welsh statute book is something that can and should be developed. But it can be developed only by legislating in order to create a substantial body of stand alone Welsh laws – which must then be published effectively.

To do this it would in my view be essential to develop a programme of consolidating legislation to run alongside the Welsh Government's main legislative programme.²⁵

- 7.41 Fel a welwyd mewn manau eraill, fodd bynnag, mae baich deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol yn un trwm, ac mae'r Llywodraeth wrth reswm yn tueddu i flaenoriaethu amcanion polisi o sylwedd, yn hytrach na'r hyn y gellid ei ystyried yn ddim mwy na gwaith 'tacluso' neu'n arfer deddfwriaethol da. Yn hytrach na dilyn rhaglen benodol o gydgrynhai, mae Llywodraeth Cymru wedi treulio'i hamser ar ddiwygio'r gyfraith. Lle bo'n ymarferol, bydd Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn ailddatgan y gyfraith ar wahân i Gymru wrth gynnal y broses ddiwygio.
- 7.42 Mae i'r dull gweithredu hwn ei gyfyngiadau. Mae o reidrwydd yn gyfyngedig i'r meysydd polisi hynny y mae deddfwriaeth yn cael ei phasio oddi mewn iddynt; mae'n amlwg bod hynny'n golygu na ellir mynd ati'n systematig i ailddeddfu llyfr statud ar gyfer Cymru, ac o'r herwydd mae'n annhebygol iawn y rhoddir sylw i bob maes.

DATBLYGU MODEL AR GYFER CYDGRYNHOI

- 7.43 Er mwyn datblygu rhaglen effeithiol o gydgrynhai, bydd angen archwilio gwahanol fathau o gydgrynhai yn ogystal â gweithdrefnau deddfwriaethol priodol yn y Cynulliad Cenedlaethol i ategu'r broses gydgrynhai.
- 7.44 Yn ystod y cyfnod ymgynghori, rydym am gasglu tystiolaeth ar wahanol fathau o

²⁵ Y Cwnsler Cyffredinol, Araith ar Fynediad at y gyfraith, a draddodwyd ar 26 Medi 2012 ar gyfer Cymdeithas Barnwyr Rhanbarth Cymru. Mae Prif Weinidog Cymru wedi cyhoeddi ymrwymiad i gydgrynhai. Yn ei ddatganiad blynyddol gerbron y Cynulliad Cenedlaethol ar y rhaglen deddfwriaethol, yn 2011 ac unwaith eto yn 2013, cyhoeddodd ei fwriad i gydgrynhai deddfwriaeth bresennol er mwyn gwneud y system gynllunio'n fwy tryloyw a haws ei defnyddio. Gweler Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion, 12 Gorffennaf 2011.

ymarfer cydgrynhoi er mwyn dysgu gwersi o'r profiadau hynny a datblygu model neu fodelau a fydd yn addas ar gyfer rhaglen gydgrynhoi yng Nghymru.

- 7.45 Mae gweithdrefn gydgrynhoi Comisiwn y Gyfraith yn darparu un model o gydgrynhoi, pan na fwriedir iddo ddiwygio'r gyfraith. Mae dau fodel cydgrynhoi arall, cwbl wahanol yn dilyn.

Ailysgrifennu'r Gyfraith Trethi

- 7.46 Disgrifiwyd y prosiect 'Tax Law Rewrite' fel "an awesome undertaking".²⁶ Nod y prosiect oedd ailysgrifennu deddfwriaeth y Deyrnas Unedig ym maes trethi mewn Saesneg plaen a syml, ond heb newid sylwedd y gyfraith. Roedd yn ymarfer cydgrynhoi enfawr, a lansiwyd gan Ganghellor y Trysorlys ar y pryd, y Gwir Anrhydeddus Kenneth Clarke CF AS. Yn unol ag Adran 160 o Ddeddf Cyllid 1995, roedd yn ofynnol i Gyllid y Wlad, fel ag yr oedd ar y pryd, bellach Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi, gyflwyno adroddiad i weinidogion y Trysorlys ynglŷn â symleiddio trethi ac archwilio dulliau o ymdrin â'r beirniadaethau am gymhlethdod deddfwriaeth trethi. Cyhoeddwyd The Path to Tax Simplification (Adroddiad Symleiddio Trethi) ym 1996 a pharhawyd â'r prosiect dilynol tan i'r Llywodraeth ar y pryd ei chanslo yn 2009.²⁷ Pasiwyd saith Deddf fel rhan o'r prosiect a defnyddiwyd y weithdrefn Seneddol arbennig er mwyn hwyluso eu taith drwy'r Senedd heb graffu'n fanwl ar y polisi pan nad oedd y gyfraith, yn ei hanfod, yn cael ei diwygio.²⁸
- 7.47 Cafodd y prosiect i ailysgrifennu'r gyfraith trethi ei gynnal gan dîm prosiect, a'i arwain gan gyfarwyddwr o Gyllid y Wlad (yn hwyrach Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi), ac roedd yn cynnwys oddeutu 40 o bobl, wedi eu rhannu'n dimau. Roedd pob un yn gyfrifol am ymchwilio i feysydd penodol o gyfraith, consesiynau ac arferion ym maes trethi, ac yna am roi cyfarwyddiadau i gwnsleriaid seneddol. Yna craffwyd ar y Biliau Ailysgrifennu gan bwyllgor llywio a phwyllgor ymgynghorol.
- 7.48 Diwygiwyd y rheolau sefydlog i ddarparu y gellid cyflwyno Biliau Ailysgrifennu i Dŷ'r Cyffredin ac yna'u cyfeirio, ar yr ail ddarlleniad, i Gydbwyllgor o'r ddau Dŷ, wedi ei gadeirio gan aelod o Dŷ'r Cyffredin.²⁹ Ar ôl adroddiad y Pwyllgor, pasiwyd y Biliau heb welliannau na dadl. Roedd y gwaith craffu cyn Seneddol eang ar y Biliau Ailysgrifennu yn cyfiawnhau'r weithdrefn garlam hon.
- 7.49 Roedd y pwyllgor llywio'n cynnwys Aelodau Seneddol ac Aelodau o Dŷ'r Arglwyddi, barnwyr, gweithwyr trethi proffesiynol, cyfreithwyr a phobl fusnes.

²⁶ R Kerridge, "The Income Tax (Earnings and Pensions) Act 2003" [2003] *British Tax Review* 257, fel a ddyfynwyd yn D Salter, "The tax law rewrite in the United Kingdom: plus ça change plus c'est la meme chose?" [2010] *British Tax Review* 671.

²⁷ Gwnaed cyhoeddiad byr gan yr Ysgrifennydd Cyllid i'r Trysorlys, Stephen Timms i Dŷ'r Cyffredin ar 16 Gorffennaf 2009: *Hansard* (HC), 16 Gorffennaf 2009, cyfrol 496, col 39WS a 40WS.

²⁸ Y Deddfau oedd: Deddf Lwfansau Cyfalaf 2001; Deddf Treth Incwm (Enillion a Phensiynau) 2003; Deddf Treth Incwm (Masnachu ac Incwm Arall) 2005; Deddf Treth Incwm 2007; Deddf Treth Gorfforaeth 2009; Deddf Treth Gorfforaeth 2010 a Deddf Trethu (Rhyngwladol a Darpariaethau Eraill) 2010.

²⁹ Rheolau Sefydlog Tŷ'r Cyffredin, Rheol Sefydlog 60, (gwnaed ar 20 Mawrth 1997). Gweler *Hansard* (HC), 19 Rhagfyr 2000, cyfrol 360, col 317-325.

Roedd yn gyfrifol am ddarparu arweiniad strategol, monitro a chynnal ansawdd y gwaith; datblygiad a chyfeiriad cyffredinol y prosiect yn gyffredinol; rhoi tystiolaeth yn ôl y gofyn yn ystod y broses Seneddol ar y gwaith craffu ar Filiau'r prosiect, a chyflwyno adroddiadau i Weinidogion y Trysorlys a swyddogaethau eraill.

7.50 Roedd y pwyllgor ymgynghorol yn darparu fforwm ar gyfer ymgynghori ar fanylion y ddeddfwriaeth arfaethedig, ac ymarferwyr trethi oedd y rhan fwyaf o'r aelodau.

7.51 Swyddogaeth y Cydbwyllgor oedd

to consider tax law rewrite bills, and in particular to consider whether each bill committed to it preserves the effect of the existing law, subject to any minor changes which may be desirable.³⁰

7.52 Datblygwyd egwyddorion a chanllawiau drafftio ar gyfer y prosiect, er enghraifft mynegiant syml a chllir, Saesneg gyfoes a brawddegau byr. Mae llawer o'r egwyddorion wedi dod yn rhan o ganllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol ers hynny.³¹

Symleiddio'r gyfraith mewnfudo

7.53 Yn 2009, cyhoeddodd y Llywodraeth ar y pryd Fil drafft, â'r nod o symleiddio cyfraith mewnfudo. Roedd llawer iawn o ddeddfwriaeth sylfaenol wedi ei phasio yn y maes hwn, yn ogystal â nifer fawr o offerynnau statudol ac is-ddeddfwriaeth arall.³² Roedd y Llywodraeth o'r farn hefyd y dylai'r ddeddfwriaeth gael ei hadolygu o ystyried dehongliadau barnwrol. Wrth ei gyflwyno, disgrifiwyd y Bil Symleiddio Mewnfudo drafft fel

[A]n important opportunity for Parliament to take stock of what the law is and decide the path forward, bringing clarity to an increasingly difficult area of law.

7.54 Nid dim ond modd o dacluso'r Llyfr Statud oedd hyn, roedd y Gweinidog Ffiniau a Mewnfudo yn ystyried bod y broses symleiddio'n gam pwysig at greu cyfraith mewnfudo a dulliau o reoli ffiniau a oedd yn effeithiol yn ymarferol.

The draft Bill we are publishing today is the next step in a continuing process to meet the object of a simpler legal framework – thereby providing a clear basis for the operation of our controls, and increasing our effectiveness in protecting our borders and removing

³⁰ Nodwyd y weithdrefn fanwl ar gyfer y Cydbwyllgor yn Rheolau Sefydlog Tŷ'r Cyffredin (2015) 152C.

³¹ Mae canllawiau'r prosiect Tax Law Rewrite yn parhau i fod ar gael yn yr Archifau Gwladol yn:
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hmrc.gov.uk/rewrite/wayforward/tlra1.htm>. (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Cyflwynwyd yr argraffiad cyfredol o ganllawiau drafftio Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol ym mis Mawrth 2014.

³² Gosodwyd y Rheolau Mewnfudo (HC 251) gerbron y Senedd, ond nid oeddynt yn offerynnau statudol. Diwygiwyd y Rheolau hyn yn aml. Roedd deddfwriaeth sylfaenol ers 1997 wedi'i chynnwys.

those who do not have our permission to be here.³³

7.55 Ystyriwyd bod yr ymarfer symleiddio hefyd yn rhan o'r ymgais i gael system gosteffeithiol:

Driving out unnecessary complexity means driving out unnecessary cost. It is more important than ever in current circumstances that we streamline the system as far as possible.³⁴

7.56 Bwriad y Llywodraeth oedd creu un fframwaith cyson a chydlynol o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Roedd hyn yn cynnwys:

- (1) Adolygu'r ddeddfwriaeth sylfaenol o Ddeddf Mewnfudo 1971 ymlaen;
- (2) Cydgrynhoi'r holl ddiwygiadau a wnaed i ddeddfwriaeth mewnfudo;
- (3) Symleiddio a moderneiddio iaith a strwythur y ddeddfwriaeth;
- (4) Diwygio'r gyfraith lle'r oedd hynny'n ofynnol, gan amcanion polisi;
- (5) Ystyried dehongliadau barnwrol mewn cyfraith achosion;
- (6) Adolygu a symleiddio'r holl is-ddeddfwriaeth o dan y statudau mewnfudo sylfaenol;
- (7) Ail-lunio ac ailddrafftio'r Rheolau Mewnfudo;
- (8) Ail-lunio ac ailddrafftio canllawiau a chyfarwyddyd i Swyddogion Mewnfudo ac eraill sy'n cyflawni swyddogaethau o dan y ddeddfwriaeth mewnfudo.

7.57 Roedd y model cydgrynhoi hwn yn wahanol iawn i'r prosiect i ailysgrifennu'r gyfraith trethi. Y bwriad oedd diwygio'r gyfraith yn ogystal â chydgrynhoi, symleiddio, moderneiddio, ystyried dehongliadau barnwrol a gwneud i'r system fewnfudo gyfan weithredu'n fwy effeithiol. Pe byddai'r Bil wedi mynd trwy'r Senedd, byddai wedi bod yn destun proses graffu lawn.

7.58 Un rhan yn unig o'r prosiect symleiddio oedd y Bil Drafft a gyhoeddwyd yn 2009, ac ni chwblhawyd y prosiect cyfan erioed. Roedd rhai sylwebwyr o'r farn bod y prosiect yn rhy uchelgeisiol a bod yr amserlen a roddwyd iddo'n rhy fyr. Yn y diwedd, ni phasiwyd unrhyw Ddeddf drosfwaol ar gyfer symleiddio'r drefn mewnfudo ac mae cyfraith mewnfudo wedi parhau i ddatblygu mewn ffordd ddarniog.³⁵

Model cydgrynhoi i Gymru?

7.59 Er mwyn datblygu model addas i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad Cenedlaethol

³³ Ysgrifennydd Gwadol yr Adran Gartref, Simplifying Immigration Law, The Draft Bill, (Tachwedd 2009) Cm 7730 tud 3.

³⁴ Ysgrifennydd Gwadol yr Adran Gartref, Simplifying Immigration Law, The Draft Bill, (Tachwedd 2009) Cm 7730 tud 5.

³⁵ Am drafodaeth, gweler A Harvey, "Legislative Comment: The Borders, Citizenship and Immigration Act 2009" [2010] *Journal of Immigration and Nationality Law* 118.

ei ddilyn, mae angen inni ystyried:

- (1) Pa mor hir fydd y gwaith cydgrynhoi yn ei gymryd;
- (2) Pwy ddylai wneud y gwaith drafftio;
- (3) Y math o ymarfer cydgrynhoi sy'n ofynnol: rhan o ymarfer llawn i ddiwygio'r gyfraith, symleiddio a moderneiddio â'r nod o gynnal amcanion polisi cyffredinol y ddeddfwriaeth wreiddiol, neu ymarfer cydgrynhoi pur;
- (4) Manteision ac anfanteision pob model;
- (5) Costau cymharol pob math o gydgrynhoi;
- (6) Lefelau craffu priodol gan y Cynulliad Cenedlaethol, ar y ddeddfwriaeth ei hun neu cyn ei chyhoeddi.

7.60 Mae'r rhain i gyd yn faterion yr ydym am eu harchwilio gyda rhanddeiliaid yn ystod y cyfnod ymgynghori. Er enghraifft, pe byddai Bil gerbron y Cynulliad Cenedlaethol yn cynnwys rhai cymalau i ddiwygio'r gyfraith, a chymalau eraill a oedd yn dod â darnau presennol o'r gyfraith at ei gilydd mewn ymarfer cydgrynhoi pur, a ellid creu gweithdrefn er mwyn gallu craffu ar y cymalau i ddiwygio'r gyfraith, cyflwyno gwelliannau a chynnal dadl lawn arnynt, ond caniatáu i'r cymalau cydgrynhoi basio heb welliannau?

7.61 Rydym yn mynd ymlaen i drafod sut yr aed i'r afael â'r materion hyn mewn awdurdodaethau eraill, er mwyn ystyried eu profiadau.

GWERSI GAN AWDURDODAETHAU ERAILL

7.62 Mae problemau wrth ddefnyddio'r gyfraith yn bodoli ledled y Deyrnas Unedig ac mewn awdurdodaethau eraill o dan y gyfraith gyffredin. Fe'u ceir gyda neu heb ddeddfwriaethau datganoledig, mewn awdurdodaethau ffederal a lle mae gwahanol fodolau datganoli wedi datblygu. Mae gwleidyddion, swyddogion, cyfreithwyr a dinasyddion mewn llawer o awdurdodaethau wedi ymgodymu â'r angen i gydgrynhoi deddfwriaeth, ac wedi mabwysiadu amryfal dechnegau i hwyluso'r nod hwn.

7.63 Rydym yn edrych yn benodol ar Seland Newydd oherwydd bod gan yr awdurdodaeth cyfraith gyffredin hon nodweddion tebyg i Gymru o safbwynt yr economi, gan gynnwys cymunedau gwledig a ffermio, maint y boblogaeth a'r ffaith mai deddfwrfa un siambr sydd ganddi. Yn ogystal, mae Seland Newydd wedi ymchwilio i opsiynau cydgrynhoi a chodeiddio, a gallwn ddysgu gwersi defnyddiol ar gyfer Cymru oddi wrth eu profiad.

Seland Newydd: Deddf Deddfwriaeth 2012 (Legislation Act 2012)

7.64 Yn y bennod nesaf, byddwn yn trafod yr arbrofion a gynhaliwyd yn Seland Newydd gyda Phwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth (Legislative Design Committee) a Phwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth (Legislative Advisory Committee). Yma, edrychwn yn gryno ar agwedd Seland Newydd at gydgrynhoi.

7.65 Cyhoeddodd Comisiwn Cyfraith Seland Newydd adroddiadau yn 2008 a 2009, gan argymhell diwygiadau i wneud deddfwriaeth yn fwy hygrych.

The state has an obligation to make law accessible to citizens. People have to obey the law; ignorance of it is no excuse. So they need to be able to find it and understand it. They will not respect the law if they cannot. Moreover, law which is not accessible is expensive in terms of both time and money.³⁶

- 7.66 Yn 2010, cyflwynodd Llywodraeth Seland Newydd y Bil Deddfwriaeth (Legislation Bill) gerbron y Senedd, gan weithredu'r argymhellion deddfwriaethol a wnaed yn adroddiad Comisiwn Cyfraith Seland Newydd. Roedd y Llywodraeth am foderneiddio a gwella'r gyfraith ynghylch cyhoeddi, ailargraffu ac adolygu deddfwriaeth, sicrhau bod deddfwriaeth ar gael, a fersiynau swyddogol ohoni, yn ogystal â dwyn y gyfraith hon ynghyd mewn un darn o ddeddfwriaeth.
- 7.67 Bwriadai Llywodraeth Seland Newydd i'r Bil gyfrannu at ddiwygio rheoleiddiol, trwy leihau'r angen am ddeddfwriaeth adferol dechnegol o ganlyniad i gynyddu pwerau ailargraffu; ac at gymorth busnes ac arloesi, trwy ei gwneud yn haws defnyddio cyfraith a fynegwyd mewn modd hen ffasiwn trwy raglen i adolygu hen statudau.
- 7.68 Cafodd Deddf Deddfwriaeth 2012 Gydsyniad Brenhinol ar 11 Rhagfyr 2012 a bellach mae pob adran mewn grym. Mae'r Ddeddf, mewn gwirionedd, yn creu rhwymedigaethau statudol ynghylch cydgrynhoi deddfwriaeth yn effeithiol. Rhoddir amlinelliad byr isod o'r prif ddarpariaethau yn y Ddeddf.
- 7.69 O dan y Ddeddf mae'n ofynnol i'r Twrnai Cyffredinol sefydlu rhaglen tair blynedd o gydgrynhoi. Yn ogystal, cytunwyd ar weithdrefn Seneddol arbennig trwy ddiwygio'r rheolau sefydlog i alluogi Biliau cydgrynhoi, sef 'Biliau adolygu' fel y'u gelwir, i symud trwy'r Senedd yn effeithiol heb welliannau.
- 7.70 Mae'r broses o osod y rhaglen yn cynnwys dewis statudau i'w hadolygu dros gyfnod o dair blynedd sy'n cyd-fynd â thymor Seneddol. Rhaid trefnu bod y rhaglen ddrafft ar gael i'r cyhoedd a gwahodd sylwadau gan bersonau sydd â buddiant ac aelodau o'r cyhoedd. Ar ôl i'r cyfnod ymgynghori ddod i ben rhaid i'r rhaglen gael ei chymeradwyo gan y Llywodraeth a'i chyflwyno i'r Senedd. Daeth yr ymgynghoriad i ben ar y rhaglen tair blynedd gyntaf o waith adolygu ar 25 Awst 2014. Cyflwynwyd y rhaglen i'r Senedd ym mis Rhagfyr 2014. Mae'n argymhell saith Bil cydgrynhoi, a fydd yn cydgrynhoi 18 o Ddeddfau presennol.
- 7.71 Mae'r Ddeddf hefyd yn creu pŵer amgen sy'n golygu y caiff Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol argymhell y dylid diddymu deddfiadau neu ddarpariaethau mewn deddfiadau sy'n ddarfodedig neu'n ddiangen, os nad yw'n addas eu diddymu mewn Bil adolygu.
- 7.72 Dylai Bil adolygu aildeddfu cyfraith gynharach yn sylweddol ar ffurf sy'n ei gwneud yn haws ei defnyddio. Yn wahanol i ailargraffu, bydd Bil adolygu'n ailddrafftio cyfraith gynharach er mwyn ei threfnu'n fwy rhesymegol, dileu anghysondebau a goryffwrdd, diddymu darpariaethau darfodedig a diangen, a moderneiddio'r mynegiant, yr arddull a'r fformat a'u gwneud yn fwy cyson.

³⁶ Comisiwn Cyfraith Seland Newydd, *Presentation of New Zealand Statute Law* (2008, Adroddiad Rhif 104, tud 3, Ar gael yma: <http://www.lawcom.govt.nz/our-projects/presentation-new-zealand-statute-law> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

7.73 Mae Rhan 2, is-ran 3 o'r Ddeddf yn nodi gofynion manwl a phwerau Bil adolygu. Yn ôl darpariaethau Adran 31, caiff Bil adolygu wneud y canlynol:

(a) revise the whole or part of one or more Acts, combine or divide Acts or parts of Acts;

(b) adopt a Title that is different from the Title or Titles of the Acts or parts of Acts revised;

(c) omit redundant and spent provisions;

(d) renumber and rearrange provisions from the Acts or parts of Acts revised;

(e) make changes in language, format, and punctuation to achieve a clear, consistent, gender-neutral, and modern style of expression, to achieve consistency with current drafting style and format, and generally to express better the spirit and meaning of the law;

(f) include new or additional purpose provisions, outline or overview provisions, examples, diagrams, graphics, flowcharts, readers' notes, lists of defined terms, and other similar devices to aid accessibility and readability;

(g) include new or additional provisions alerting users of the revision to enactments that are not incorporated in the revision but are relevant to the subject matter of the revision;

(h) correct typographical, punctuation, and grammatical errors, and other similar errors;

(i) make minor amendments to clarify Parliament's intent, or reconcile inconsistencies between provisions;

(j) update any monetary amount (other than an amount specified for the purpose of jurisdiction or an offence or penalty), having regard to movements in the Consumers Price Index over the relevant period, or provide for the amount to be prescribed by Order in Council;

(k) omit forms and schedules from the Acts or parts of Acts revised, and instead authorise the matters in those forms and schedules to be prescribed by or under regulations;

(l) make consequential amendments to enactments that are not incorporated, or are incorporated only in part, in the revision; and

(m) include any necessary repeals, savings, and transitional provisions.

7.74 Rhaid i Fil adolygu beidio â newid effaith y gyfraith, ac eithrio fel yr awdurdodwyd yn y rhestr o bwerau uchod.

Awstralia: Cydgrynhoi yn Ne Cymru Newydd

- 7.75 Mor bell yn ôl ag 1902, dechreuodd De Cymru Newydd ar ymarfer cydgrynhoi sylweddol i foderneiddio'r iaith, dileu pethau anghywir, a threfnu'r ddeddfwriaeth ar bwnc penodol yn glir mewn un statud cydgrynhoi. Cynhaliwyd ymarferion cydgrynhoi ym 1937 a 1957 hefyd. Mae cydgrynhoi'n digwydd yn rheolaidd yn Ne Cymru Newydd. Ceir proses reolaidd ar gyfer cydgrynhoi yn ei rinwedd ei hun ac yn rhan o unrhyw ddiwygio deddfwriaethol.
- 7.76 Mae gan Lywodraeth De Cymru Newydd raglen i adolygu cyfraith statud (Statute Law Revision Program) gyda rhaglen o Ffiliau adolygu.³⁷ Ffaith bwysig yw bod hyn yn cynnwys cyflwyno dau Fil "darpariaeth amrywiol" ("miscellaneous provision") gerbron y Senedd bob blwyddyn at ddiben moderneiddio ac unioni'r llyfr statud yn y ffyrdd a restrir isod. Mae'r weithdrefn garlam sy'n berthnasol i'r Biliau hyn yn cynnwys atal rheolau sefydlog arferol y Senedd dros dro.
- 7.77 Cyflawna Biliau "darpariaeth amrywiol" De Cymru Newydd nifer o swyddogaethau mewn amryfal atodlenni. Mae'r rhain yn cynnwys:
- (1) atodlen i ddiddymu Deddfau darfodedig;
 - (2) symud darpariaethau sy'n parhau i fod ag effaith, o Ddeddfau diwygio i'r brif Ddeddf (gan olygu bod modd diddymu deddf ddiwygio na fyddai ei hangen fel arall);
 - (3) gwneud diwygiadau sy'n cywiro gwallau teipio neu wallau gramadeg neu gystrawen, a gwneud diwygiadau i hepgor deunydd diangen neu fewnosod deunydd coll; a
 - (4) gwneud mân ddiwygiadau annadleuol.³⁸
- 7.78 Mae'r diffiniad o "mân ddiwygiadau annadleuol" ("minor and non-controversial") yn fwy hyblyg na'r diffiniadau sy'n berthnasol i brosesau Comisiwn y Gyfraith neu gydgrynhoi pur. Yn ôl y canllawiau ni chynhwysir y canlynol, at ei gilydd:
- (1) diwygiadau sy'n creu troseddau i'w cosbi â charchar os ceir collfarn;
 - (2) diwygiadau sy'n creu troseddau i'w cosbi â dirwyon mawr iawn;
 - (3) diwygiadau sy'n cynyddu cosbau o symiau mawr iawn;
 - (4) diwygiadau sy'n gosod rhwymedigaethau ar unrhyw berson yn ôl-weithredol;
 - (5) diwygiadau i Ddeddfau sy'n ymdrin â phwnc dadleuol;
 - (6) diwygiadau sy'n ymyrryd â hawliau unrhyw berson neu sy'n peryglu'r hawliau hynny;

³⁷ Llywodraeth De Cymru Newydd, Department of Premier and Cabinet Circular, C2014-02 Statute Law Revision Programme 2014. Ar gael yma: <http://arp.nsw.gov.au/c2014-02-statute-law-revision-program-2014> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

³⁸ Gweler, er enghraifft, y trosolwg ar Fil Cyfraith Statud (Darpariaethau Amrywiol) 2014 (Statute Law (Miscellaneous Provisions) Bill 2014).

- (7) diwygiadau y gellid tybio eu bod yn ffafrio person penodol;
- (8) diwygiadau sy'n gosod neu sy'n amrywio trethi;
- (9) diwygiadau sy'n rhoi awdurdodaeth i lys neu dribiwnlys;
- (10) diwygiadau a allai gael effaith ar un o asiantaethau'r llywodraeth heblaw am asiantaeth y Gweinidog sy'n cynnig y diwygiad, neu ddiwygiadau sydd wedi bod yn destun anghydfod rhwng asiantaethau;
- (11) diwygiadau hir neu swmpus;
- (12) diwygiadau a gynigwyd i'w cynnwys mewn Biliau cynharach yn y rhaglen ac y cafwyd eu bod yn amhriodol, diwygiadau i Ddeddfau sy'n cael eu diwygio (neu a gynigwyd i'w diwygio) yn eisteddiad yr un Senedd; neu
- (13) diwygiadau y gwnaed cais amdanynt ar ôl y dyddiad cau ar gyfer Bil penodol.

Trafodaeth

- 7.79 Mae rhaglen dreigl o gydgrynhoi'n ddeniadol pe byddai gweithdrefnau priodol a rheolau sefydlog yn y Cynulliad Cenedlaethol yn sail iddi, er mwyn peidio â mynd â gormod o amser ar gyfer deddfwriaeth y Llywodraeth a deddfwriaeth arall. Pe llunnid rhaglen dreigl, byddai angen ystyried pwy allai gyflawni'r gwaith cydgrynhoi. Y dewis amlwg yw Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol, ond fel y mae ar hyn o bryd mae eisoes yn brysur iawn gyda rhaglen deddfwriaethol lawn. Byddai angen rhoi sylw hefyd i'r modd y dylid blaenoriaethu deddfwriaeth i'w chydgrynhoi. Er enghraifft, a ddylid cydgrynhoi ar y un pryd â diwygio'r gyfraith yn y meysydd hynny lle y cynigir diwygio'r gyfraith? Os felly, gallai hyn olygu bod Bil yn cymryd llawer mwy o amser yn y Cynulliad Cenedlaethol.
- 7.80 Fel arall, gellid cyfyngu'r gwaith cydgrynhoi i'r meysydd hynny lle y cwblhawyd y broses o ddiwygio sylwedd y gyfraith, neu lle nad oes gan y Llywodraeth unrhyw gynlluniau i ddiwygio. Byddai hyn yn golygu y gellid pasio Biliau cwbl dechnegol yn gymharol gyflym. Posibilrwydd arall fyddai gweithdrefn arbennig yn caniatáu ar gyfer Bil cymysg, er mwyn sicrhau gwaith craffu manwl ar y rhannau hynny o'r Bil a fyddai'n diwygio'r gyfraith, ond nid ar y rhannau hynny lle mae'r gyfraith yn cael ei chydgrynhoi heb ddiwygio ei sylwedd. Byddai angen peth hyblygrwydd, er mwyn caniatáu i'r Cynulliad Cenedlaethol drosglwyddo adran benodol o'r weithdrefn gydgrynhoi gyflymach i'r weithdrefn ar gyfer craffu llawn pe byddai'r Cynulliad Cenedlaethol o'r farn fod yr adran mewn gwirionedd yn diwygio'r gyfraith.
- 7.81 Mae'n bwysig nodi bod rôl Comisiwn y Gyfraith yn Seland Newydd yn wahanol i'r hyn ydyw yng Nghymru a Lloegr. Gwahoddir Comisiwn y Gyfraith i wneud sylwadau ar deddfwriaeth yn ystod ei hynt trwy'r Senedd, gan roi tystiolaeth yn aml i Bwyllgorau Seneddol sy'n craffu ar Filiau.³⁹ Ar hyn o bryd nid oes gennym fandad i wneud gwaith o'r fath ac eithrio yn achos Biliau sy'n deillio o Gomisiwn y Gyfraith neu sy'n gweithredu argymhellion Comisiwn y Gyfraith.

³⁹ Gweler Law Commission of New Zealand Annual Report 2013-14.

CYDGRYNHOI: ATEB RHANNOL YN UNIG?

- 7.82 Mae cydgrynhoi'n egwyddor boblogaidd, ond gall greu problemau ymarferol. Ceir dau ddiffyg canolog, y naill yn hollol bragmataidd a'r llall yn gysylltiedig â chyfyngiadau cynhenid yn y broses.

Rhwysterau ymarferol

- 7.83 Mae cyfyngiad ymarferol ar y gallu i gydgrynhoi. Er mai ymarfer technegol yn unig yw hwn, yn y bôn, mae cydgrynhoi yn broses sy'n cymryd llawer iawn o ymdrech, ac sy'n gofyn am amser a sylw drafftwy'r deddfwriaethol medrus iawn. Rhaid iddynt eu bodloni eu hunain fod pob rhan o'r llyfr statud wedi'i harchwilio'n drylwyr, bod yr holl ddarpariaethau perthnasol wedi'u nodi ac wedyn bod y Ddeddf gydgrynhoi yn ailddeddfu'r gyfraith bresennol heb ei newid. Heb yr ail sicrhad hwn, wrth gwrs, ni fyddai hawl gan Fil cydgrynhoi i fod yn destun llai o graffu fel y caniatâ'r weithdrefn ar gyfer Biliau cydgrynhoi.
- 7.84 Nid yw, ychwaith, yn hawdd dweud yn glir bob tro bod manteision cydgrynhoi'n gwneud iawn am y costau amlwg. Mae'n anodd mesur y manteision o safbwynt economaidd.
- 7.85 Yn ystod y cyfnod ymgynghori, byddwn yn archwilio costau a manteision cydgrynhoi yn nhermau economaidd.

Cyfyngiadau ar y weithdrefn gydgrynhoi

- 7.86 Yn bwysicach na hyn, gall proses gydgrynhoi a gynhelir oddi mewn i bamedrau llym fod yn wrthgynhyrchiol, o bryd i'w gilydd. Heb fod unrhyw gyfle i ddiwygio, y cyfan a ddigwydd yw bod cyfreithiau problemus, dyddiedig yn cael eu hailddeddfu, gan barhau â'r gwrthgyferbyniadau neu'r brychau oddi mewn i'r fframwaith deddfwriaethol yn hytrach na'u datrys. O dan yr amgylchiadau hyn, anos fyth yw dangos yr arian y gellid ei arbed yn sgil y cydgrynhoi.
- 7.87 Hyd yn oed os na wneir unrhyw newidiadau i'r effaith o sylwedd y mae'r gyfraith yn ei chael, wynebir costau canlyniadol pan gaiff deddfwriaeth newydd ei deddfu. Bydd angen i randdeiliaid sy'n gweithredu o dan y gyfraith ddod i wybod y darpariaethau newydd, bydd angen diwygio canllawiau i gyfeirio at y ddeddfwriaeth newydd, efallai y bydd angen adolygu ffurflenni a dogfennau ategol ac efallai y bydd angen cynnal hyfforddiant. Fodd bynnag, rhaid ystyried y costau hyn o'u cymharu â manteision deddfwriaeth fwy hygyrch, sy'n fanteision go iawn ond yn anodd eu mesur.
- 7.88 Mae ystyriaethau eraill. Gall prosesau cydgrynhoi gymryd blynyddoedd, ac fe allai digwyddiadau eu goddiweddyd yn ystod y cyfnod hwnnw. Gallai proses gydgrynhoi a ddechreuwyd o dan un llywodraeth fynd yn wastraff os na chaiff ei chwblhau cyn i lywodraeth newydd ddod i rym gydag agenda ddiwygio uchelgeisiol newydd a'r bwriad i ddeddfu yn y maes polisi perthnasol.

Natur fyrhoedlog cydgrynhoi

- 7.89 Daw cydgrynhoi â'r ddeddfwriaeth at ei gilydd hyd at y pwynt hwnnw, ond gall ddechrau mynd yn ddarniog ac yn fwy anhygyrch o'r newydd wrth i ragor o ddeddfwriaeth luosogi ar ôl pasio'r Ddeddf gydgrynhoi. Er enghraifft, cydgrynhowyd deddfwriaeth ym maes deddfrydu gan Ddeddf Pwerau Llysoedd

Troseddol (Dedfrydu) 2000 ond fe'i diwygiwyd ymhen blwyddyn, ac erbyn 2003, nid oedd ond un o nifer o ddarnau o ddeddfwriaeth a oedd yn gymwys yng Nghymru a Lloegr ym maes dedfrydu.⁴⁰

- 7.90 Felly, o safbwynt ymarferol, er mwyn cynnal gwaith cydgrynhoi dylid gallu disgwyl, i ryw raddau o leiaf, y bydd y gyfraith yn parhau'n ddigifnewid yn ddigon hir i'r cydgrynhoi ddigwydd. Fodd bynnag, nid gofyniad absoliwt yw hwn ac weithiau mae'n bosibl rhoi ystyriaeth i newidiadau statudol ychwanegol a gynhaliwyd yn ystod y cydgrynhoi.

CASGLIAD

- 7.91 Er gwaethaf yr anawsterau posibl hyn, rydym o'r farn y byddai rhaglen o gydgrynhoi'n fuddiol. Byddai'n gwneud y gyfraith yn fwy hygyrch trwy sicrhau ei bod yn haws dod o hyd iddi a llywio trwyddi, a'i bod yn haws ei deall.
- 7.92 O'r herwydd, ceisiwn farn ymgynghoreion a fyddai cydgrynhoi yn ymarferol yng Nghymru, ac ynghylch ei ddigonolrwydd.

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

Cwestiwn ymgynghori 7-3: Rydym yn croesawu barn ymgynghoreion am anfanteision a manteision pob un o'r modelau cydgrynhoi a ddisgrifiwyd uchod, gan gynnwys cydgrynhoi pur a chydgrynhoi sy'n cyd-fynd â diwygio'r gyfraith.

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

- 7.93 Mae cydgrynhoi'n adnodd gwerthfawr, ond ateb rhannol yn unig ydyw i'r problemau a ddisgrifir uchod. Yn y bennod nesaf, ystyriwn ddewis arall mwy radical a allai gynnig, fe awgrymwn, well ateb ac un mwy cynhwysfawr ar gyfer gwella mynediad at y gyfraith yng Nghymru.

⁴⁰ Er enghraifft, diwygiwyd Deddf 2000 gan Ddeddf Troseddu Difrifol 2007 a Deddf Cymorth Cyfreithiol, Dedfrydu a Chosbi Troseddwyd 2012. Mae Comisiwn y Gyfraith ar hyn o bryd yn cynnal prosiect ar y Weithdrefn Ddedfrydu. I gael mwy o wybodaeth, gweler <http://lawcommission.justice.gov.uk/areas/sentencing-procedure.htm> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

PENNOD 8

CODEIDDIO

CYFLWYNIAD

- 8.1 Yn y bennod ddiwethaf, rhoddwyd ystyriaeth i natur a manteision cydgrynhoi deddfwriaethol. Cymerwn gam ymhellach yn y bennod hon gan gyflwyno'r achos dros "godeiddio". Ystyriwn yn benodol sut y gellid ei gwneud yn ofynnol i'r gyfraith gael ei chyflwyno'n well a bod yn fwy hygyrch trwy ddiwygio strwythur deddfwriaeth a ddeddfwyd. Byddai'r broses o godeiddio'n gwneud cyflwyniad terfynol deddfwriaeth bresennol yn fwy rhesymegol, ond byddai hefyd yn cyflwyno dull mwy rhesymegol o ymdrin â deddfwriaeth yn y dyfodol, gyda'r nod o sicrhau cyfraith fwy eglur a hygyrch.
- 8.2 Yng nghynhadledd Cymru'r Gyfraith yng Nghaerdydd ym mis Hydref 2013, awgrymodd yr Arglwydd Brif Ustus, yr Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, y dylai Cymru ystyried ffurf o ddeddfwriaeth wedi'i chodeiddio. Meddai

In Wales, there is a huge advantage that Welsh legislation has but a short history. There is no reason, therefore, why it cannot develop its own innovative style ... Furthermore, Wales can begin its own sensible organisation of Welsh law into a Code with chapters into which new laws can be inserted and old laws amended, much along the lines of what is done in most states. Westminster is burdened by history. It is therefore a model that does not have to be followed.¹

- 8.3 Mae'r bennod hon yn archwilio'r cynnig hwn. Mae hanes hirfaith ac, yn ddiweddar, cysylltiad agos â Chomisiwn y Gyfraith i'r syniad o godeiddio'r gyfraith. Yn yr hyn a ganlyn, rydym yn ystyried yn gyntaf y gwahanol ffyrdd y defnyddir y cysyniad o god, mewn ymdrech i ddatrys rhai materion amwys. Yn ail, rhoddwn adolygiad cryno o hanes codeiddio ar ôl sefydlu Comisiwn y Gyfraith ym 1965. Yna, rydym yn ystyried i ba raddau y mae'r rhesymau dros fethiant (ymddangosiadol) y prosiect codeiddio dros y blynyddoedd hynny'n berthnasol i'r amgylchiadau presennol yng Nghymru. Yn olaf, rydym yn cynnig opsiynau a fyddai'n sefydlu system o gyfraith wedi'i chodeiddio i fod yn gymwys yng Nghymru.

BETH YW COD?

- 8.4 Mae'n bwysig diffinio'n eglur yr hyn yr ydym yn ei olygu trwy ddweud "cod". Defnyddir y termau "cod" a "codeiddio" i ddisgrifio nifer o wahanol brosesau; mae'n bosibl y gallai diffyg eglurder o ran pa fath o god sy'n cael ei drafod rwystro trafodaethau ar godeiddio.
- 8.5 Mae'r gwahaniaeth mwyaf sylfaenol i'w weld rhwng awdurdodaethau cyfraith

¹ Yr Arglwydd Thomas o Gwmgiedd, Cynhadledd Cymru'r Gyfraith (Hydref 2013).

gyffredin, fel Cymru a Lloegr² a'r awdurdodaethau lawer ledled y byd sydd wedi deillio o hynny, ac awdurdodaethau sy'n seiliedig ar gyfraith sifil.³ Y traddodiad Ewropeaidd modern, y nodir fel rheol ei fod yn dyddio o god sifil Napoleon yn Ffrainc ym 1804, yw i'r gyfraith gael ei datgan mewn codau y bwriedir iddynt gwmpasu meysydd penodol o'r gyfraith yn gynhwysfawr, wedi ei mynegi o ran egwyddor eang.⁴ Tasg y barnwyr yw cymhwyso'r egwyddorion hyn i ffeithiau achos, ond nid yw'r system yn dibynnu ar ddatblygu strwythur o gynseiliau cyfraith achosion, fel mewn gwledydd ag awdurdodaeth cyfraith gyffredin.

8.6 Mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin, fel Cymru a Lloegr, y gyfraith gyffredin yw'r man cychwyn. Hon yw'r gyfraith sy'n cael ei deddfu a'i datgan gan farnwyr wrth benderfynu ar achosion unigol. Yna, gall y Senedd ymyrryd trwy basio deddfwriaeth, ond mae'n gwneud hynny ar sail doethineb cronedig y gyfraith gyffredin. Mae deddfwriaeth o'r fath, fel sy'n addas ar gyfer ymyriad yn llif manwl a chywrair y gyfraith gyffredin, yn fanwl ei hun o ran arddull ac yn ceisio ymdrin â phob canlyniad posibl y mae'r drafftwr yn meddwl amdano, yn wahanol i egwyddorion eang y codau cyfandirol. Ac, ar ôl i'r Senedd ddeddfu, bydd barnwyr yn gwneud penderfyniadau ar y ddeddfwriaeth, gan esbonio a dehongli'n awdurdodol yr hyn y mae'r Senedd wedi ei wneud.

8.7 Mae'r ddau ddisgrifiad hwn yn gor-ddweud y sefyllfa. Hyd yn oed mewn gwledydd cyfraith sifil, mae natur codau'n amrywio'n enfawr. Mae'n rhaid i farnwyr lenwi'r bylchau a chymhathu datblygiadau newydd i'r codau, ac wrth wneud hynny maent yn edrych ar yr hyn y mae barnwyr eraill wedi ei wneud, hyd yn oed heb yr un system o gynseiliau ag sy'n bodoli mewn awdurdodaethau cyfraith gyffredin. Hefyd, nid yw natur y ddeddfwriaeth o dan y ddwy system mor wahanol â hynny. Yn y blynyddoedd diwethaf, mae deddfwrfeydd Ewropeaidd wedi ymyrryd i'r fath raddau fel bod awduron academaidd wedi nodi proses o "ddatgodeiddio"⁵, wedi'i dilyn yn gyflym gan "ail-godeiddio".⁶

8.8 Ar y llaw arall, mewn cysylltiad â rhannau mawr o'r gyfraith yng Nghymru a

² Yn y Deyrnas Unedig, mae Gogledd Iwerddon yn awdurdodaeth cyfraith gyffredin, a disgrifir yr Alban fel bod â system gymysg, ag elfennau o gyfraith Ewropeaidd cyn y codau yn cyd-fodoli â nodweddion cyfraith gyffredin. Mae'n rhannu'r statws hwn â De Affrica, y mae ei thraddodiadau'n deillio o gyfraith yr Iseldiroedd a chyfraith Cymru a Lloegr, Québec a Louisiana (â system gyfreithiol sy'n deillio o Ffrainc a Chymru a Lloegr).

³ Fe allai "cyfraith gyffredin" a "chyfraith sifil" fod yn dermau amwys. Gall "cyfraith gyffredin" gyfeirio at natur yr awdurdodaeth, ac at gyfraith a wneir gan farnwyr yn hytrach na chyfraith statud o fewn awdurdodaeth o'r fath. Rydym yn defnyddio'r term "cyfraith a wneir gan farnwyr" neu "gyfraith achosion" ar gyfer yr olaf yng ngweddill y drafodaeth hon. Yn ogystal â disgrifio awdurdodaethau ar y cyfandir sy'n dibynnu ar god, gall "cyfraith sifil" gyfeirio at gyfraith nad yw'n gyfraith trosedd, o fewn awdurdodaeth cyfraith gyffredin, ond nid ydym ni'n defnyddio'r term yn yr ystyr hwnnw.

⁴ A dweud y gwir, sefydlwyd codau yn rhai o daleithiau'r Almaen yn ystod ail hanner y 18fed ganrif. Cafodd cyfraith Rufeinig, sy'n sail i gyfraith Ewropeaidd fodern, ei hun ei chodeiddio gan yr Ymerawdwr Bysantaidd, Justinian, rhwng 529 a 534: B Nichols ac E Metzger, *An Introduction to Roman Law*, (Gwasg Prifysgol Rhydychen 1975), tud 38 i 42.

⁵ Defnyddiwyd gyntaf, yn ôl Hein Kötz "Taking Civil Codes Less Seriously" (1987) 50(1) *Modern Law Review* 2, gan yr Athro Irti yn L'eta Della Codificazione (1979).

⁶ M L Murillo "The Evolution and Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification" (2001) 11(1) . Ar gyfer y ddadl gyffredinol am natur y ddau fath o awdurdodaeth, gweler Hein Kötz "Taking Civil Codes Less Seriously" (1987) 50(1) *Modern Law Review* 2.

Lloegr, mae'n anacronistig ystyried cyfraith statud fel ymyriad hwyr mewn strwythur a sefydlir yn gyffredinol gan farnwyr. Mewn sawl maes o'r gyfraith, at bob diben ymarferol, cyfraith statud yw'r man cychwyn ac mae'n ateb y rhan fwyaf o gwestiynau ar ei phen ei hun, hyd yn oed os yw'n wir bod yn rhaid ystyried cyfraith achosion i ateb rhai cwestiynau sy'n codi.

- 8.9 Serch hynny, mae'r gor-ddatganiadau hyn wedi cael dylanwadu grymus ar agweddau yng Nghymru a Lloegr tuag at godeiddio, fel yr ydym yn ei awgrymu isod.
- 8.10 Yn ogystal â'r gwahaniaeth sylfaenol rhwng awdurdodaethau cod ac awdurdodaethau cyfraith gyffredin, ceir dau fath gwahanol o godeiddio sydd wedi'u datblygu yng nghyd-destun cyfraith gyffredin. Yn ymarferol, gwelir y rhain yn gweithredu gyda'i gilydd yn aml.

CODEIDDIO

Codeiddio cyfraith a wneir gan farnwyr

- 8.11 Mae'r ffurf gyntaf ar godeiddio yn y gyfraith gyffredin yn ceisio disodli cyfraith a wneir gan farnwyr â chyfraith statud, ond heb newid y berthynas rhwng cyfraith a wneir gan farnwyr a chyfraith statud mewn awdurdodaeth cyfraith gyffredin.
- 8.12 Gwelwyd nifer o statudau codeiddio o'r math hwn yn hanesyddol, yn dyddio'n ôl i ddiwygiadau cyfreithiol cyfnod Fictoria. Rhoddodd Deddf Partneriaeth 1890 ffurf statudol i'r gyfraith flaenorol a wnaed gan farnwyr o ran partneriaethau, ar adeg pan roedd yn dod yn gynyddol bwysig gallu gwahaniaethu rhyngddynt a chwmnïau. Roedd cyfraith cwmnïau ei hun newydd gael ei diwygio ac mewn statud yr oedd gwreiddiau honno hefyd. Cyflawnodd Deddf Gwerthu Nwyddau 1893 swyddogaeth debyg o ran contractau gwerthu (ac fe'i diweddarwyd, er iddi gael ei chadw i raddau helaeth, yn Neddf Gwerthu Nwyddau 1979), a daeth Deddf Yswiriant Morol 1906 yn god ar gyfer pob math o yswiriant, nid yswiriant morol yn unig. Y drafftivr a oedd yn gyfrifol am y Ddeddf honno, Syr Mackenzie Chalmers, wnaeth hefyd ddrafftio Deddf Biliau Cyfnewid 1882, deddf godeiddio yr un mor hirhoedlog. Rhoddir enghreifftiau o ymarfer tebyg o ran cyfraith trosedd isod.
- 8.13 Nid yw'r math hwn o godeiddio'n awgrymu dim am faint na chwmpas y cod. Mae'r codau cyfandirol yn crynhoi'r gyfraith mewn un cod neu nifer fach iawn o godau, ond gall y broses o ddatgan cyfraith achosion fel statud fod yn berthnasol i feysydd llawer llai. Gall y llysoedd ddatgan bod statud penodol yn ffurfio "cod" ar gyfer rhan o'r gyfraith sy'n wirioneddol fach, gan olygu y dylid cymryd bod trefn statudol newydd yn cynnwys yr holl gyfraith ar y pwnc hwnnw. Gallai'r Llys Apêl ddweud bod dwy adran o statud yn "god" ar gyfer y gyfraith newydd ym maes colli hunanreolaeth mewn achos o ddynladdiad, sy'n golygu eu bod yn gyflawn a hunangynhwysol, ac na ddylid troi at achosion blaenorol.⁷

Codeiddio'r ddeddfwriaeth

- 8.14 Mae'r ail ffurf ar godeiddio cyfraith gyffredin yn dod â'r gyfraith statudol ar un pwnc ynghyd mewn un offeryn, heb wneud unrhyw newid sylweddol i'r ffiniau

⁷ Deddf Crwneriaid a Chyfiawnder 2009, aa 54 ag 55: *R v Clinton* [2013] QB 1; *R v Gulpinar*; *R v Kajo-Smith* [2015] 3 Archbold Review 1.

rhwng cyfraith statud a chyfraith achos. Pan wneir hyn heb unrhyw newid (neu unrhyw newid arwyddocaol) i sylwedd y gyfraith, dim ond cydgrynhoi yw hynny. Rydym yn trafod hynny ym mhennod 7 uchod. Fodd bynnag, mae'n bwysig yma am ddau reswm. Yn gyntaf, mae'n gysylltiedig â diwygio sylwedd y gyfraith. Yn ail, gall fod â goblygiadau o ran ffurf y gyfraith ar sail barhaus.

- 8.15 Mae prosiectau diwygio'r gyfraith a gyflawnir gan Gomisiwn y Gyfraith neu asiantaethau diwygio'r gyfraith eraill yn aml yn cychwyn gyda'r dybiaeth bod y gyfraith sy'n ymwneud â phwnc penodol wedi ei gwasgaru ymhlith amrywiaeth o wahanol statudau. Mewn amgylchiadau o'r fath, mae angen diwygio yn hytrach na dim ond cydgrynhoi yn aml gan fod y gyfraith wedi datblygu dros flynyddoedd lawer, er ar ffurf statudol, ac yn cynrychioli'r dadansoddiadau a'r dewisiadau polisi ar yr adeg y pasiwyd pob statud. Mae'n rhaid ailystyried cynnwys y gyfraith felly er mwyn ei moderneiddio a'i symleiddio, yn hytrach na dim ond ei had-drefnu.
- 8.16 Darperir dwy enghraifft gan brosiectau ar gyfer diwygio'r gyfraith sydd wedi neu sydd wrthi'n cael eu rhoi ar waith gan ddeddfwriaeth yng Nghymru.
- 8.17 Cyhoeddwyd ein hadroddiad ar ofal cymdeithasol i oedolion ym mis Mai 2011, a chafodd ei roi ar waith i raddau helaeth yng Nghymru, ynghyd â materion eraill, yn Neddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014. Mae cyfraith gofal cymdeithasol i oedolion yn ymdrin â'r gyfraith sy'n gysylltiedig â gofal a chymorth i oedolion gan wasanaethau cymdeithasol awdurdodau lleol. Pobl oedrannus a phobl ifanc ag anableddau, pobl â phroblemau iechyd meddwl ac eraill, a'u gofalywr yw mwyafrif defnyddwyr y gwasanaethau hyn.
- 8.18 Yn ein hadroddiad cwmpasu, dywedwyd bod y gyfraith bresennol:

remains a confusing patchwork of conflicting statutes enacted over a period of 60 years. Some of these statutes reflect the disparate and shifting philosophical, political and socio-economic concerns of various post-war governments. Other statutes were originally Private Members' Bills and represent an altogether different agenda of civil rights for disabled people and their carers. The law has also developed with an inconsistent regard for previous legislation: some statutes amend or repeal previous legislation; others repeat or seek to augment previous law; and others can be categorised as stand alone or parallel Acts of Parliament.⁸

- 8.19 Gwelwyd diwygio ar raddfa fawr o ganlyniad i'r prosiect, gan ailfynegi'r strwythur cyfreithiol yn llwyr. Ond natur ddifrifol wallus y gyfraith statud berthnasol oedd y man cychwyn. Codeiddio a diwygio ar gyfer meysydd perthnasol y gyfraith yw'r canlyniad i bob pwrpas.
- 8.20 Mae Bil sy'n seiliedig i raddau helaeth ar argymhellion yn ein hadroddiad ar Rentu Cartrefi⁹ gerbron y Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd.¹⁰ Y maes dan

⁸ Adult Social Care (2008) Law Commission Scoping Report, tud 12 a'n hadroddiad terfynol, Adult Social Care (2011) Law Com No 326.

⁹ Renting Homes in Wales / Rhentu Cartrefi yng Nghymru (2013) Law Com No 337.

sylw i raddau helaeth yw'r berthynas mewn cyfraith breifat rhwng yr hyn a elwir erbyn hyn yn landlordiaid a thenantiaid mewn llety rhent mwy byrdymor – hynny yw, am gyfnodau o hyd at 21 mlynedd.

8.21 Yn y papur cwmpasu, disgrifiwyd gennym y

sheer volume of housing law. The Encyclopaedia of Housing Law, which contains all the relevant statutes, regulations and government circulars, comprises six volumes that take up twenty-two inches on the bookshelf and weigh well over 10 kilos. The number of reported cases – much going back hundreds of years – is enormous. Recent legislation has added to the problem.

8.22 Ond nid mater o faint yn unig oedd y broblem:

Each set of legislative provisions has been designed to deal with particular issues, which have arisen at particular moments in our social history: control of rents, regulation of housing conditions, security of tenure, prevention of harassment and unlawful eviction. There has never been a fundamental reappraisal of the law, to explore what the scope for simplification and modernisation might be.¹¹

8.23 Unwaith eto, y canlyniad fu codeiddio a diwygio'r maes hwn o'r gyfraith. Dywedasom yn un o'r cyhoeddiadau cynharach yn y prosiect mai gobaith y Comisiwn yn y tymor hwy yw mai hwn fyddai'r cam cyntaf yn y broses o greu cod cyflawn ym maes tai.¹² Yr hyn yr oeddem yn ei olygu wrth "housing code" oedd un darn o ddeddfwriaeth yn cynnwys agweddau ar rentu llety'n fwy byrdymor mewn cyfraith breifat a chyhoeddus.

8.24 Nid yw pob prosiect i ddiwygio'r gyfraith yn rhan o'r categori hwn o bell ffordd. Fodd bynnag, yn y blynyddoedd diwethaf, mae Comisiwn y Gyfraith wedi cyflawni nifer o brosiectau o'r fath. Yn y ddwy raglen ddiwethaf o ddiwygio'r gyfraith, maent yn cynnwys cyfraith etholiadol, y cod cyfathrebu electronig, rheoleiddio tacsis a cherbydau hurio preifat, rheoleiddio gweithwyr gofal iechyd proffesiynol, cyfraith bywyd gwyllt, Biliau gwerthiant, rheoli cynllunio a datblygu yng Nghymru, y weithdrefn ddeddfrydu ac ewyllysiau.¹³

¹⁰ Dilynwyd ein hadroddiad Renting Homes: the Final Report (2006) Law Com No 297 gan ein hadroddiad ychwanegol Renting Homes in Wales/Rhentu Cartrefi yng Nghymru (2013) Law Com No 337. Mae'r rhain ar gael ar wefan Comisiwn y Gyfraith yn, <http://lawcommission.justice.gov.uk/areas/renting-homes.htm>. Mae'r Bil Rhentu Cartrefi (Cymru), ynghyd â deunydd ategol, ar gael ar wefan y Cynulliad yn <http://www.senedd.cynulliad.cymru/mgIssueHistoryHome.aspx?IId=12055> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

¹¹ Reform of Housing Law (2001), papur cwmpasu gan Gomisiwn y Gyfraith tud 2 a 3.

¹² Renting Homes 1: Status and Security (2002), dogfen ymgynghori gan Gomisiwn y Gyfraith Rhif 162, para 1.13.

¹³ Eleventh Programme of Law Reform (2011) Law Com No 330; Twelfth Programme of Law Reform (2014) Law Com No 354. Roedd y prosiect rheoleiddio gweithwyr gofal iechyd proffesiynol yn gyfeiriad o dan Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a 3(1)(e) a dderbyniwyd gan yr Adran Iechyd yn fuan cyn cychwyn yr Unfed Rhaglen ar Ddeg.

Codeiddio yn UDA

- 8.25 Yn UDA, ar lefel ffederal a thaleithiol, trefnir cyfraith statud ar ffurf codau. Cyhoeddir statudau'n unigol pan gânt eu pasio ac mewn cyfrolau sesiynol, ond cânt hefyd eu trefnu'n benawdau pwnc neu "deitlau" i ffurfio un cod. Os bydd un ddeddf a gaiff ei phasio gan y ddeddfwrfa yn dod yn gyfan gwbl o dan deitl un pwnc, fe'i lleolir yno. Fodd bynnag, mae llawer iawn o ddeddfau'n cwmpasu nifer o deitlau pwnc, ac felly pan gânt eu hychwanegu at y cod, cânt eu rhannu ymhlith y teitlau perthnasol (er mai dim ond unwaith y mae pob darpariaeth yn ymddangos yn y cod, hyd yn oed pe gellid dweud ei bod yn berthnasol i fwy nag un teitl).
- 8.26 Ar y lefel ffederal, sefydlwyd y cod ym 1926. Cwnsler Adolygu'r Gyfraith (Law Review Counsel), swydd statudol, sy'n gyfrifol am gynnal cod sy'n cynnwys 54 teitl.¹⁴ Caiff pob teitl ei rannu ymhellach gan hierarchaeth o is-benawdau. Deddfwyd saith ar hugain o deitlau fel bod ganddynt rym y gyfraith. Gwnaed hyn yn rhan o raglen dreigl. Mae'r statud yn darparu bod y gweddill yn sefydlu'r gyfraith *prima facie*.¹⁵ Cyhoeddir copi caled cyflawn o'r cod bob chwe blynedd, ynghyd ag atodiadau yn crynhoi pob sesiwn o'r Gyngres yn y blynyddoedd eraill. Caiff y fersiwn ar y wefan ei diweddarau cyn gynted â phosibl pan gyhoeddir deddfwriaeth newydd.¹⁶
- 8.27 O ran y "teitlau cyfraith gadarnhaol" ("positive law titles") – y rhai sydd wedi'u deddfu – caiff y strwythur ei bennu gan y Gyngres yn y deddfau sy'n deddfu'r teitl (ac yn eu diwygio wedi hynny).¹⁷ Yn achos teitlau eraill, caiff swyddogaethau golygyddol eu cyflawni gan Swyddfa Cwnsler Adolygu'r Gyfraith yn Nhŷ'r Cynrychiolwyr. Ar gyfer yr adrannau hyn, mae'r Swyddfa honno'n ailrifo adrannau fel eu bod yn cyd-fynd â rhan berthnasol y teitl yn hytrach na chadw rhif yr adran a ddeddfwyd gan y Gyngres. Maent hefyd yn ychwanegu neu'n diwygio penawdau ac yn cyflwyno croesgyfeiriadau neu'n eu "trosi" (hynny yw, rhoi croesgyfeiriadau yn y cod yn lle croesgyfeiriadau'r ddeddf wreiddiol).¹⁸ Er mwyn ei gwneud yn haws cynnal y Cod, mae teitlau cadarnhaol a theitlau anghadarnhaol yn cynnwys rhai darpariaethau fel "nodiadau statudol" yn hytrach nag adrannau o'r Cod. Mae gan y ddau fath o ddarpariaeth yr un grym o dan y

¹⁴ 2 USC 285b, fel y mae'r ddeddfwriaeth wedi'i threfnu yn y cod.

¹⁵ 1 USC 204. Mae hyn yn golygu nad oes ganddynt rym y gyfraith, ond y dylid cymryd eu bod yn datgan y gyfraith yn gywir oni bai y gellir dangos nad ydynt yn gwneud hynny.

¹⁶ Ar gyfer cod yr Unol Daleithiau gweler http://uscode.house.gov/about_code.xhtml?jsessionid=D562C8EFC76ED0B071DB7BD34334E276 (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

¹⁷ Mae "teitl cyfraith gadarnhaol" ("positive law title") yn cyfeirio at un a ddeddfwyd fel cyfraith gan y Gyngres. Ymgyrch Cwnsler Adolygu'r Gyfraith i ailddatgan y gyfraith yn gywir yw teitlau "cyfraith anghadarnhaol" ("non-positive law") a gellid dangos eu bod yn anghywir. Mae'r teitlau cyfraith gadarnhaol yn ddatganiad pendant o'r gyfraith. Gweler, <http://uscode.house.gov/codification/legislation.shtml> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

¹⁸ Am ganllaw manwl i gynnwys a nodweddion cod yr Unol Daleithiau, gweler http://uscode.house.gov/detailed_guide.xhtml (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

gyfraith.¹⁹

- 8.28 Mae strwythur tebyg yn bodoli ar lefel taleithiau, ac mae gan holl ddarpariaethau'r Cod yr un statws â theitlau cod cadarnhaol ar y lefel ffederal mewn llawer o daleithiau: y rhain yw'r gyfraith.

Cod Troseddol Canada

- 8.29 Wrth gwrs, gall codau presennol groesi'r ffin rhwng codeiddio yn yr ystyr o roi'r gyfraith gyffredin ar ffurf statudol a chodeiddio yn yr ystyr o ad-drefnu cyfraith statudol. Efallai mai'r cod mwyaf adnabyddus yn y byd cyfraith gyffredin yw cod trosedd Canada. Yng Nghanada, mae'r pŵer i ddeddfu ar gyfraith a gweithdrefn ym maes trosedd wedi ei gadw ar gyfer y Senedd ffederal.²⁰ Ym 1892, deddfodd Canada god trosedd, yn seiliedig ar ddrafft a gyhoeddwyd yn wreiddiol gan Syr James Stephen i'w ddeddfu yng Nghymru a Lloegr. Tarddodd llawer o'r troseddau yn y cod, felly, o ddeddfwriaeth Cymru a Lloegr, gan gynnwys y gyfres o statudau cydgrynhoi a basiwyd yma ym 1861.²¹ Mae'r cod wedi cael ei adolygu'n ffurfiol sawl gwaith ers hynny, yn fwyaf diweddar ym 1985 (yn rhan o adolygiad cyffredinol o statudau ffederal Canada). Mae'n cynnwys troseddau o sylwedd, gweithdrefnau a dedfrydu. Cafodd rhai amddiffyniadau cyfraith gyffredin eu cynnwys, ond nid pob un. Pan fydd Senedd Canada'n deddfu i newid troseddau, gweithdrefnau neu drefniadau dedfrydu, mae'n gwneud hynny'n gyffredinol trwy ddiwygio'r cod. Yn 2001, er enghraifft, cyflwynwyd rhan newydd sbon o'r cod, yn creu troseddau'n ymwneud â therfysgaeth.²² Fodd bynnag, mae rhai troseddau o sylwedd pwysig yn bodoli y tu allan i'r cod, fel y rhai'n ymwneud â chyffuriau a reolir ac arfau tanio.²³ Mae cod trosedd Canada ar ffurf Deddf Senedd Canada, yn hytrach na chasgliad wedi'i olygu o Ddeddfau cyhoeddus fel yn achos teitlau cyfraith anghadarnhaol yr Unol Daleithiau.
- 8.30 Mae llawer o god trosedd Canada'n tarddu o aildrefnu darpariaethau statudol sy'n bodoli eisoes. Ond mae hefyd yn rhoi ffurf statudol i rai amddiffyniadau cyfraith gyffredin ac mae wedi disodli pob amddiffyniad cyfraith gyffredin â rhai statudol. Mae troseddau fel llofruddiaeth, dynladdiad, llathruddo a chynllwyn i dwyllo, sy'n dal i fod yn droseddau cyfraith gyffredin yng Nghymru a Lloegr (er eu bod yn destun ymyriad statudol mewn rhai achosion), bellach yn droseddau cod, neu wedi eu cynnwys mewn troseddau cod, yng Nghanada.²⁴

¹⁹ Esbonnir y gwahaniaethau – rhwng nodiadau statudol ac adrannau'r Cod a rhwng nodiadau statudol mewn adrannau cadarnhaol a rhai anghadarnhaol – ar wefan Swyddfa Cwnsler Adolygu'r Gyfraith yn Nhŷ'r Cynrychiolwyr yn: http://uscode.house.gov/about_classification.xhtml (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015) ac yma http://uscode.house.gov/detailed_guide.xhtml (pennawd IV) (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

²⁰ Constitution Act 1867, a 91(27).

²¹ Deddf Troseddau yn erbyn y Person 1861 (yr unig un sy'n dal i fod mewn grym o ran sylwedd), Deddf Lladrad 1861, Deddf Difrod Maleisus 1861, Deddf Ffugiad 1861, Deddf Affeithwyr ac Anogwyr 1861, Deddf Troseddau Bathiad 1861 a'r deddf gysylltiedig, Deddf Diddymu Statudau Troseddol 1861.

²² Rhan II.1, a gyflwynwyd gan yr Anti-terrorism Act 2001.

²³ Controlled Drugs and Substances Act 1996 ag Firearms Act 1995.

²⁴ Adrannau 229 i 232, 279 a 380 o god troseddol Canada.

Codau tystiolaeth droseddol yn Awstralia a Seland Newydd

- 8.31 Cafodd cyfraith tystiolaeth droseddol ei chodeiddio ar lefel Cymanwlad a thalaith yn Awstralia a hefyd yn Seland Newydd yn ddiweddar. Gadawyd llawer o'r gyfraith berthnasol mewn cyfraith achosion, gyda rhai ychwanegiadau deddfwriaethol diweddar, gan ddilyn patrwm tebyg i ddatblygiad y gyfraith yng Nghymru a Lloegr. Mae Awstralia a Seland Newydd yn defnyddio'r ddau fath o godeiddio yr ydym yn eu trafod yma – cyfuniad o roi ffurf statudol i gyfraith achosion a dod â deunyddiau statudol sydd eisoes yn bodoli at ei gilydd.²⁵

CODEIDDIO A CHOMISIWN Y GYFRAITH

- 8.32 Ers ei sefydlu, cyfrifoldeb Comisiwn y Gyfraith fu:

keep under review all of the law ... with a view to its systematic development and reform, including in particular the codification of such law, the elimination of anomalies, the repeal of obsolete and unnecessary enactments, the reduction of the number of separate enactments and generally the simplification and modernisation of the law.²⁶

- 8.33 Yn ei raglen gyntaf o ddiwygio'r gyfraith, roedd y Comisiwn o'r farn mai modd o symleiddio oedd cydgrynhoi a chodeiddio, yn hytrach na phethau a oedd yn ddymunol ynddynt eu hunain.²⁷ Fodd bynnag, roedd yn uchelgeisiol: roedd y rhaglen gyntaf yn cynnwys cynigion i godeiddio'r gyfraith contractau, cyfraith landlordiaid a thenantiaid a chyfraith teulu.

- 8.34 Beth oedd ystyr y gair "cod" i Gomisiwn y Gyfraith? Ym 1963, cyhoeddwyd y llyfr *Law Reform Now*, ac un o'i olygyddion, Gerald Gardiner CF, a benodwyd yn Arglwydd Ganghellor, a oedd yn gyfrifol am Ddeddf Comisiynau'r Gyfraith 1965. Bu'r llyfr hwn yn ysbrydoliaeth i sefydlu Comisiwn y Gyfraith. Roedd y bennod ar "The Machinery of Law Reform" yn cynnwys adran ar yr angen am godeiddio:

The unwieldiness of English law has reached a degree which raises one of the more agonising problems of democracy: the question whether the citizen is placed in a position to ascertain the law by which he lives without incurring unreasonable trouble and disproportionate expense. The answer, we fear, is in the negative.²⁸

- 8.35 Maent yn cefnogi'r cynnig hwn trwy amlinellu nifer yr achosion a adroddwyd a nifer y statudau. Byddai'n anodd dadlau bod cyfanswm y naill neu'r llall wedi lleihau ers yr adeg honno. Awgrymodd Gardiner a Martin, felly, bod

an extremely strong case for the progressive codification of English law in the sense of reducing to one statute, or a small collection of

²⁵ Am ddisgrifiad llawn o brofiad Awstralia a Seland Newydd, gweler Ian Dennis "Codifying the Law of Criminal Evidence" (2014) 35 *Statute Law Review* 107. Mae'r Athro Dennis yn dadlau yn ei erthygl y dylid cael datblygiad tebyg yng Nghymru a Lloegr.

²⁶ Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a 3(1).

²⁷ Mae'r rhaglen gyntaf o ddiwygio'r gyfraith ar gael yn <http://www.bailii.org/ew/other/EWLC/1965/1.pdf> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

²⁸ G Gardiner ac A Martin, *Law Reform Now* (1963), tud 10 i 12.

statutes, the whole of the law on any particular subject.

- 8.36 Daethant i'r casgliad fod codeiddio'n angenrheidiol, ond y dylid rhoi blaenoriaeth isel iddo oherwydd yr angen i wneud diwygiadau o sylwedd cyn codeiddio.
- 8.37 Nid oedd sylfaenwyr Comisiwn y Gyfraith yn eglur iawn ynglŷn â pha fodel cydgrynhoi yr oeddent yn ei hyrwyddo – model cyfandirol, â'r goblygiadau o ran ffurf – cymhlethdod neu symlrwydd – a allai ddeillio o hynny; deddfu'r gyfraith gyffredin mewn deddfwriaeth; diwygio'r gyfraith statud bresennol, neu ryw gyfuniad o bob un o'r tri.
- 8.38 Fodd bynnag, ar ôl sefydlu'r Comisiwn, llwyddodd ei Gadeirydd cyntaf i hyrwyddo gweledigaeth gydlynol o fath o godeiddio a fyddai'n addas i awdurdodaeth cyfraith gyffredin. Mewn araith ym 1966, diffiniwyd codau gan Syr Leslie Scarman (Arglwydd Scarman yn ddiweddarach), fel "a species of enacted law which purports so to formulate the law that it becomes within its field the authoritative, comprehensive and exclusive source of that law." Er bod hwn yn ymddangos fel petai'n gysyniad eang, cyfandirol bron, o beth yw cod, gwelodd Syr Leslie nad oedd Deddf 1965, o leiaf, yn pennu pa fath o godeiddio yr oedd yn ei hyrwyddo:

The Act therefore leaves us the choice to move by deliberate policy towards the gradual codification of the whole general law or to codify only where reform or systemization is needed. It is too early to tell which course English legal development will take. If codified law succeeds in becoming more manageable and easier to understand than the law which it supersedes, the habit of codification will spread. If it fails, codes will become part of the useless lumber of our law: practitioners and judges will look through and beyond them to the judge-made law, seeking authority and guidance, in the decisions of the courts.²⁹

- 8.39 Roedd yr araith, o'i hystyried yn ei chyfanrwydd, yn gofyn am sicrhau bod codeiddio'n cyd-fynd â gwirioneddau cyfraith Cymru a Lloegr ac amgylchiadau cymdeithasol ac economaidd modern. Felly, er mai'r pwnc yw'r berthynas rhwng swyddogaeth y barnwyr mewn cyfraith gyffredin â'r arddull cyfandirol o godeiddio, roedd yn amheus, ar ôl codeiddio,

whether the courts will find themselves much diminished in importance as makers of law, but I agree that their contribution will change. They will lose their priestly character as oracles drawing from within upon the experience of themselves and their predecessors in office to declare the law; they will stand forth as the authoritative interpreters of the code. For the code will ultimately mean what the judge says it means. Already our courts spend most of their time

²⁹ Araith gan Syr Leslie Scarman ym Mhrifysgol Birmingham ym mis Hydref 1966, a gafodd ei chyhoeddi yn gyda'r teitl "Codification and Judge-Made Law: A Problem of Coexistence" yn (42) *Indiana Law Journal* 355 yn 357.

interpreting statute law.³⁰

- 8.40 A dylai lefel y manylder y disgwylir ei weld mewn cod ddiwynnu ar y pwnc dan sylw, nid ymlyniad caeth at egwyddorion cyfandirol. Rhoddodd ddiweddgo optimistaidd i'w araith, gan gymharu'r sefyllfa gyfredol - pan fo'r Senedd yn cael ei dychryn, ei darbwyllo, ei chocsio neu ei thwyllo ar achlysuron prin yn unig i ddod o hyd i amser ar gyfer pwnc sydd â chyn lleied o apêl i'r etholwyr â chodeiddio - â dyfodol lle y byddai'r Senedd yn gweithio gyda Chomisiwn y Gyfraith i gynhyrchu cyfraith fodern, ac felly wedi'i chodeiddio.
- 8.41 Roedd y model hwn yn un i'w weithredu bob yn dipyn. Byddai'r gyfraith yn cael ei diwygio mewn cyfres o godau, o feintiau a ffurfiau amrywiol. Byddai hwn yn weithgaredd parhaus, â'r codau i bob pwrpas yn cael eu cynnal gan y Senedd gan weithio gyda Chomisiwn y Gyfraith. Byddai'r model yn cadw swyddogaeth y barnwyr, ond fel dehonglwyr awdurdodol y cod, nid oraclau'r gyfraith gyffredin.
- 8.42 Fodd bynnag, erbyn 1980, cafwyd cyhoeddiad di-flewyn-ar-dafod gan Gadeirydd Comisiwn y Gyfraith ar y pryd, Syr Michael Kerr, bod codeiddio wedi methu. Mewn araith a gafodd ei chyhoeddi wedi hynny, edrychodd yn ôl ar brofiad y Comisiwn o geisio codeiddio yn ystod 15 mlynedd gyntaf ei fodolaeth.³¹ Ar ôl chwe blynedd o waith hyd at 1972, esboniodd ei bod wedi dod yn eglur, yn gyntaf, na allai Comisiwn y Gyfraith ar gyfer Cymru a Lloegr a Chomisiwn Cyfraith yr Alban gytuno ar god cyfraith contractau i weithredu yn y ddwy awdurdodaeth, fel a fwriadwyd yn wreiddiol. Yn ail, bu'n amhosibl cynhyrchu cod ar gyfer yr awdurdodaeth hon ar ei phen ei hun hyd yn oed: "It was found that agreement could not be reached on the formulation of rules and propositions to replace the immense body of case law...In the result, this attempt had to be suspended indefinitely, and at present it has no prospect of realisation".³²
- 8.43 Yn yr un modd, er bod gwaith sylweddol wedi cael ei wneud i geisio ffurfio cod ar gyfer y gyfraith landlordiaid a thenantiaid, roedd wedi dod yn eglur na fyddai unrhyw bosibilrwydd o weithredu cod o'r fath hyd yn oed pe gellid cyflawni un. O ganlyniad, penderfynwyd y byddai'r Comisiwn yn cyfaddawdu trwy ganolbwyntio ar ailddatgan yn statudol nifer o agweddau ar y gyfraith lle'r oedd diwygio'n ymddangos yn arbennig o ddymunol.³³
- 8.44 Mae'n amlwg o ddisgrifiadau Syr Michael bod y ddau god y cyfeiriodd atynt yn amlwg yn cael eu cynhyrchu ar ffurf gwbl fanwl. Roedd yr ymdrech i lunio cod contractau wedi cynnwys ceisio dod o hyd i ffyrdd o grynhoi'r holl reolau ar gcontractau a wnaed gan farnwyr ar ffurf deddfwriaeth. Daeth hyn i gyfanswm o tua 500 o erthyglau neu adrannau yn y drafft rhannol a gynhyrchwyd.³⁴ O ran cyfraith landlordiaid a thenantiaid, dywedodd Syr Michael y penderfynwyd y byddai angen tua 880 o gynigion ar gyfer cod. Cyfetholwyd uwch fargyfreithiwr, L

³⁰ Sir Leslie Scarman, "Codification and Judge-Made Law: A Problem of Co-existence" (1967) 42 *Indiana Law Journal* 361.

³¹ M Kerr "Law Reform in Changing Times" (1980) 96 *Law Quarterly Review* 515.

³² M Kerr "Law Reform in Changing Times" (1980) 96 *Law Quarterly Review* 515 yn 528 i 529

³³ M Kerr "Law Reform in Changing Times" (1980) 96 *Law Quarterly Review* 515 yn 529.

³⁴ Gweler P M North "Problems of Codification in a Common Law System" (1982) 46 *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law* 490, tud 494.

A Blundell, CF, i gynorthwyo'r Comisiwn, ac roedd wedi drafftio'n llawn tua 650 cynnig pan fu farw. Wedi hynny, gohiriwyd y gwaith am gyfnod penagored. Yn y ddau faes, roedd y gyfraith ar y pryd wedi'i gwneud gan farnwyr i raddau helaeth iawn. Mae hyn yn llawer llai gwir nawr, yn enwedig o ran cyfraith landlordiaid a thenantiaid preswyl.

- 8.45 Ers yr adeg honno, anelwyd at yr amcan sylfaenol o symleiddio cyfraith sifil trwy gyfrwng prosiectau diwygio'r gyfraith yn ymwneud â meysydd penodol o'r gyfraith, gan arwain at statudau wedi'u symleiddio a'u moderneiddio.
- 8.46 Roedd y Comisiwn yn dal i fod wedi ymrwymo i godeiddio'r gyfraith trosedd yn y pen draw.³⁵ Mae hyn yn parhau i fod yn wir. Rydym o'r farn ar hyn o bryd bod angen symleiddio a gwella'r gyfraith yn gyntaf, trwy ddiddymu, dileu, disodli neu addasu troseddau na chânt eu defnyddio'n ymarferol, neu sy'n peri problemau mewn egwyddor, er mwyn ei gwneud yn haws cyflawni'r broses godeiddio. Nod y rhaglen symleiddio gyfredol yw cyflawni hynny.³⁶ Canlyniad prosiect gweithdrefn ddedfrydu gyfredol y Comisiwn i bob pwrpas fydd cod ar gyfer gweithdrefn ddedfrydu.
- 8.47 Pam wnaeth cynllun mawr yr Arglwydd Scarman i godeiddio diwygiadau i'r gyfraith fethu? Er nad yw'n ymddangos bod damcaniaeth nac ymarfer wedi rhoi mandad i godeiddio ar sail model cyfandirol, roedd Syr Michael Kerr o'r farn

The reason stems from a basic and apparently ineradicable feature of our constitutional philosophy. All our legislation is based on the premise that Parliament is not merely concerned with the formulation of general principles to be applied by the courts, but that every statute must, so far as possible, seek to cover every foreseeable situation... However, codification in the Civil Law sense is something quite different. It involves the legislative formulation of a series of general rules...which are then left to the courts to work out... But such codes would be wholly alien to our traditional legislative practice.³⁷

- 8.48 Yn yr un modd, trafododd Syr Peter North CBE Cwnsler y Frenhines FBA, a oedd yn Gomisiynydd y Gyfraith fwy neu lai yn yr un cyfnod, fethiant y Comisiwn i gynhyrchu codau "if, by codes, you take as your model the European codes such as those found in France and Germany, and elsewhere in the European civil law systems". Fel Syr Michael Kerr, roedd Syr Peter North yn credu y methwyd o ganlyniad i wahaniaeth sylfaenol rhwng meddylfryd cyfreithwyr

³⁵ Yn wir, ym 1989, cyhoeddodd y Comisiwn god trosedd drafft (A Criminal Code for England and Wales (1989) Law Com No 177) ar gael yma: <http://www.bailii.org/ew/other/EWLC/1989/> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Lluniwyd hwn gan dîm a oedd yn cynnwys yr Athrawon Syr John Smith CBE, Cwnsler y Frenhines, Edward Griew ac Ian Dennis. Nododd y Comisiwn yn ddiweddarach fod y drafft hwn, mewn sawl ffordd, yn ddatganiad o'r gyfraith gyfredol neu o gynigion cymharol ddiweddar ar gyfer diwygio a oedd yn agored i feirniadaeth, ac, yn unol â hynny, cychwynodd ar raglen o ddiwygio penodol fel rhagarweiniad i ymdrechion pellach i godeiddio.

³⁶ Gweler gwefan Comisiwn y Gyfraith yn: <http://lawcommission.justice.gov.uk/areas/codification-of-the-general-principles-of-the-criminal-law.htm> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

³⁷ M Kerr "Law Reform in Changing Times" (1980) 96 *Law Quarterly Review* 515.

cyfraith sifil “egwyddorol” a chyfreithwyr cyfraith gyffredin “pragmatig”.³⁸

- 8.49 Ym 1987, ysgrifennodd yr Athro Hein Kötz y canlynol am y dadleuon hyn (a dadleuon eraill) ynghylch methiant codeiddio

What loomed large in the codification debate were arguments drawn from what were believed to be the main characteristics of codes in civil law countries. ... [T]he standard argument proceeded in three steps. First, it was assumed implicitly that codification in England would be more or less tantamount to what it is on the Continent. Secondly, Continental codes were described as being based on a number of distinctive and uniform characteristics. Thirdly, it was concluded that legislation in England following this pattern would be alien not only to English legislative practice but also to the spirit of the common law.³⁹

- 8.50 Os oedd Kerr a North yn or-besimistaidd trwy dderbyn y dadl ei bod yn anymarferol a/neu'n annymunol gweddnewid holl gyfeiriad cyfraith Cymru a Lloegr, fe wnaeth y ddau hefyd nodi problemau ymarferol a gododd wrth geisio codeiddio, a diwygio'r gyfraith yn fwy cyffredinol. Daeth y problemau hyn i'r amlwg yn ystod yr ymdrechion a wnaed i godeiddio ym mlynnyddoedd cynnar Comisiwn y Gyfraith, sef ymdrechion, fel yr ydym wedi nodi, i gyflawni'r naill fath neu'r llall o godeiddio cyfraith gyffredin a nodwyd uchod, neu'r ddau.

- 8.51 Y cyntaf o'r problemau hynny oedd nad oedd digon o ddi-ddordeb mewn codeiddio, na diwygio'r gyfraith yn fwy cyffredinol, ymlith adrannau'r Llywodraeth. Mae North yn mireinio'r pwynt hwn, gan ddod i'r casgliad nad oedd lladmerydd digonol dros Gomisiwn y Gyfraith o fewn y Llywodraeth. Roedd Adran yr Arglwydd Ganghellor ar yr adeg honno'n sefydliad bach iawn ond roedd yn gyfrifol, serch hynny, am yr holl gyfraith nad oedd un o adrannau eraill y Llywodraeth yn gyfrifol amdani. Ac nid oedd yr adrannau hynny'n “adrannau cyfraith”, ac felly roedd ganddynt lai o allu i'w hymrwymo eu hunain i broses ffurfiol o ddiwygio'r gyfraith.

- 8.52 Mae North yn cyferbynnu'r sefyllfa hon â'r hyn a fyddai'n digwydd pe bai Gweinyddiaeth Gyfiawnder yn bodoli – adran fawr o'r wladwriaeth â chyfrifoldeb cyffredinol am brif gorff y gyfraith. Er bod gennym Weinyddiaeth Gyfiawnder fawr erbyn hyn, gellid dadlau bod yr un peth yn dal i fod yn wir. Er i'r Weinyddiaeth Gyfiawnder gymryd cyfrifoldeb am gyfraith trosedd gan y Swyddfa Gartref pan y'i sefydlwyd, mewn ffyrdd eraill mae pob adran yn Whitehall yn gyfrifol am ei chyfraith ei hun. Nid oes unrhyw un adran sydd â chyfrifoldeb cyffredinol am siâp a lles y gyfraith yn ei chyfanrwydd.⁴⁰

- 8.53 Yn ail, ni chafwyd fawr ddim cefnogaeth y tu allan i Gomisiwn y Gyfraith i'r

³⁸ P M North “Problems of Codification in a Common Law System” (1982) 46 *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law* 490.

³⁹ H Kötz, “Taking Civil Codes Less Seriously” (1987) 50(1) *Modern Law Review* 1 i 2.

⁴⁰ P M North “Problems of Codification in a Common Law System” (1982) 46 *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law* 490 yn 504. Gweler hefyd Daniel Greenberg, “Dangerous Trends in Modern Legislation” (2015) *Public Law* 1 lle y mae'n trafod y modd y mae swyddogaeth cwnsleriaid Seneddol a Deddfwriaethol yn newid o ran goruchwyllo iechyd y gyfraith.

cynlluniau codeiddio, neu o leiaf i'r cynlluniau mwy. Mae North yn nodi, er enghraifft, yn achos codeiddio cyfraith contractau:

there appeared to be little real enthusiasm ... outside the Commission. The legal profession could not see much value in restating well known and well understood general principles. Practitioners were reluctant to see the flexibility of the common law ... abandoned in favour of a rigid statute whose amendment would be difficult to achieve.⁴¹

- 8.54 Yn olaf, nid oedd y Senedd mewn sefyllfa dda i ddeddfu ar godau. Cyfeiriodd Kerr at yr hen broblem o sicrhau amser mewn rhaglenni deddfwriaethol sydd fel rheol yn orlawn yn barod.⁴² Mae hynny yr un mor wir heddiw. Gwnaeth North, yn benodol, y pwynt fod prosesau Seneddol wedi'u haddasu'n wael ar gyfer codau ar raddfa fawr. Dywedodd fod yn rhaid ystyried cod o'r fath yn ei gyfanrwydd:

Very much taken as a whole: tinker with one part, through amendment, and the repercussions would affect the rest. The present Parliamentary process ... with endless opportunity for amendment, is just not devised for an interlocking instrument.⁴³

- 8.55 Hefyd, byddai proses godeiddio ar raddfa fawr yn golygu buddsoddiad afrealistig o ran amser Seneddol.

- 8.56 Wrth gynllunio ei Ddegfed Raglen i Ddiwygio'r Gyfraith, manteisiodd Comisiwn y Gyfraith ar y cyfle i ailasesu a oedd prosiectau â chodeiddio fel eu prif ganlyniad yn realistig ac a ddylid buddsoddi ymdrech ac adnoddau er mwyn cyflawni'r canlyniad hwnnw. Barn y Comisiwn oedd ei bod yn fwy a mwy anodd codeiddio oherwydd cymhlethdod cynyddol cyfraith gyffredin, y cynnydd yn haenau a graddfa deddfwriaeth, a dylanwad deddfwriaeth Ewropeaidd. Daeth i'r casgliadau canlynol:

The Law Commission continues to believe that codification is desirable, but considers that it needs to redefine its approach to make codification more achievable.

Accordingly the Commission has decided that:

(1) It will continue to use the definition of codification used by Gerald Gardiner in *Law Reform Now*, that is, "reducing to one statute, or a small collection of statutes, the whole of the law on any particular subject".

(2) Consistently with Gardiner's concerns in 1964, the Commission's main priority is first to reform an area of the law sufficiently to enable it to return and codify the law at a subsequent stage. If it can codify at

⁴¹ P M North, "Problems of Codification in a Common Law System" (1982) 46 *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law* 490 yn 494.

⁴² M Kerr "Law Reform in Changing Times" (1980) 96 *Law Quarterly Review* 515 i 531.

⁴³ P M North "Problems of Codification in a Common Law System" (1982) 46 *The Rabel Journal of Comparative and International Private Law* 490.

the same time as reforming, it will do so.

- 8.57 Yn benodol, penderfynwyd peidio â chynnwys prosiect codeiddio yn ymwneud â chyfraith trosedd yn y Ddegfed Raglen i Ddiwygio'r Gyfraith. Yn hytrach, byddai'r Comisiwn yn

seek to undertake projects to simplify the criminal law ... as the necessary precursor to any attempts to codify the criminal law.⁴⁴

- 8.58 Ceir cefnogaeth gan rai o hyd i'r syniad y dylai codeiddio fod yn rhan o waith Comisiwn y Gyfraith. Ysgrifennodd Ian Dennis bapur yn ddiweddar, er enghraifft, yn dadlau y dylai Comisiwn y Gyfraith adfywio ei brosiect blaenllaw i godeiddio cyfraith trosedd ac yn gresynu bod y prosiect hwnnw wedi'i roi o'r neilltu.⁴⁵

- 8.59 Pan grëwyd Comisiwn y Gyfraith i ddechrau, bu trafodaethau ynglŷn â'r posibilrwydd o sefydlu rhyw fath o broses Seneddol wedi'i symleiddio ar gyfer codeiddio deddfau. Awgrymodd yr Arglwydd Scarman y byddai pob Tŷ, ar ôl i Gyd-bwyllgor ardystio bod Bil yn fesur codeiddio cywir, yn pleidleisio ar egwyddor y Bil ond ddim yn ystyried gwelliannau.⁴⁶ Ond nid oes unrhyw ddiwygiad o'r fath wedi digwydd. Nid yw'r ddwy weithdrefn arbennig bresennol, hynod werthfawr ar gyfer Biliau cydgrynhoi a Biliau diwygio'r gyfraith Comisiwn y Gyfraith yn Nhŷ'r Arglwyddi ond yn addas ar gyfer Biliau cymharol fach, nad ydynt yn ddadleuol.⁴⁷

CODEIDDIO A CHYMRU

- 8.60 I ba raddau y mae'r rhesymau hyn dros beidio â chodeiddio'n berthnasol i Gymru heddiw? Ceir rhesymau i feddwl bod amgylchiadau'n llawer mwy ffafriol.

Datganoli

- 8.61 Mae natur y setliadau datganoli'n gosod cyfyngiad pendant ar y meysydd o'r gyfraith y byddai angen roi sylw iddynt wrth godeiddio yng Nghymru. Fel a grybwyllir ym Mhennod 2, mae atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn nodi 21 pwnc y mae gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru gymhwysedd deddfwriaethol yn eu cylch, yn amodol ar nifer fawr o eithriadau, yn rhai cyffredinol ac yn ymwneud â phynciau penodol. Mae hyn yn debygol o newid mewn dwy ffordd yn y dyfodol agos. Yn gyntaf, mae'r rhestr yn debygol o ymestyn i gynnwys rhai meysydd o fewn y pynciau eang ond sydd wedi'u heithrio'n benodol ar hyn o bryd.⁴⁸ Yn ail, mae'r model "rhoi pwerau" cyfredol, fel y'i dangosir yn atodlen 7, yn debygol o gael ei ddisodli gan fodel "cadw pwerau" a fydd yn nodi'r pynciau nad ydynt wedi eu datganoli, yn hytrach na rhestru'r rhai

⁴⁴ Comisiwn y Gyfraith, *Tenth Programme of Law Reform* (HC 605, 2008) tud 5 i 6.

⁴⁵ Ian Dennis "Codifying the Law of Criminal Evidence" (2014) 35(2) *Statute Law Review* 107.

⁴⁶ L Scarman, "Codification and Judge-Made Law: a Problem of Co-existence" (1966) 42 *Indiana Law Journal* 355, 368. Ni fyddai gweithdrefn o'r fath ond yn briodol, p'un bynnag, ar gyfer y math cyntaf o godeiddio cyfraith gyffredin, sef rhoi cyfraith a wnaed gan farnwyr ar ffurf statud.

⁴⁷ Gweler Pwyllgor Dethol Tŷ'r Arglwyddi ar Weithdrefn, Adroddiad cyntaf 2007-08 (HL 63) ac Ail adroddiad 2010-11 (HL 30); M Zander, *The Law Making Process* (7fed argraffiad 2015), tud 62. Gweler hefyd bennod 7 ar weithdrefnau cydgrynhoi'r Senedd.

⁴⁸ Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n para i Gymru (Chwefror 2015) Cm 9020.

sydd wedi eu datganoli.⁴⁹ Y gobaith yn gyffredinol yw y bydd model cadw pwerau yn arwain at ddiffiniad mwy eglur o bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol (a phwerau gweithredol cysylltiedig Gweinidogion Cymru).

- 8.62 Mae hyn yn golygu bod ystod y gyfraith y mae angen ei chodeiddio yng Nghymru yn sylweddol lai na'r gyfraith yng Nghymru a Lloegr yn eu cyfanrwydd. Hefyd, nid yw rhannau mawr o gyfraith sifil gyffredinol wedi eu datganoli, megis cyfraith contractau, cyfraith camweddau, cyfraith cwmnïau a masnachol, cyfraith tir, ymddiriedolaethau, cyfraith teulu (â rhai eithriadau) a chyfraith cyflogaeth. Mae'r rhain oll yn feysydd lle y mae cyfraith a wneir gan farnwyr, i raddau amrywiol, yn dal i fod o bwysigrwydd sylweddol (er bod arwyddocâd cyfraith statud, bron ym mhob achos, wedi cynyddu ers trafodaethau'r 1960au a'r 1970au). Nid yw cyfraith trosedd wedi ei datganoli.
- 8.63 Dylid taro nodyn o rybudd yma, gan y bydd rheolau sy'n rhannau o'r holl feysydd hyn o'r gyfraith yn cael eu datganoli, er nad yw'r meysydd wedi'u datganoli'n gyffredinol, os ydynt hwythau hefyd yn rhan o sylwedd un o bynciau atodlen 7 yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006. Un enghraifft drawiadol yw'r Bil Rhentu Cartrefi (Cymru), sy'n diwygio'r gyfraith landlordiaid a thenantiaid gyfredol mewn ffordd radical i'r graddau y mae'n berthnasol i rentu byrdymor. Mae hon yn agwedd ar gyfraith tir, sef maes o'r gyfraith nad yw wedi'i ddatganoli'n gyffredinol, ond sydd hefyd yn rhan briodol o bwnc datganoledig 11, "tai".
- 8.64 Serch hynny, ni fydd rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru boeni am y math o godeiddio trylwyr ar feysydd mawr o gyfraith gyffredinol a fu'n drech na Chomisiwn y Gyfraith ddiwedd y 1960au a dechrau'r 1970au.
- 8.65 Y pynciau sydd *wedi* eu datganoli yw'r categorïau yr oedd fframwyr y Ddeddf yn ystyried eu bod yn diffinio "meysydd polisi". Maent yn adlewyrchu'r dull o rannu'r byd polisi a oedd yn ymddangos yn fwyaf naturiol i lunwyr polisi. Yn yr un modd, mae hynny'n golygu mai'r meysydd hyn sydd wedi denu sylw llunwyr polisi, ac maent felly wedi bod yn destun cyrff ar wahân, fwy neu lai, o gyfraith statud. Mae cyfran fawr o gyfraith llawer ohonynt, felly, yn gyfraith statud yn hytrach na chyfraith wedi'i gwneud gan farnwyr. Felly gellir eu rhoi'n fwy rhwydd o dan yr ail gategori o godeiddio cyfraith gyffredin a nodir uchod.
- 8.66 Hefyd, nid yw'r Cynulliad Cenedlaethol wedi bod yr un mor weithgar ym mhob maes. Mae mwy na hanner y 39 o Fesurau a Deddfau a basiwyd gan y Cynulliad yn ymwneud â thri maes pwnc, sef addysg, lles cymdeithasol a llywodraeth leol. Er nad yw hwn yn arwydd o faint o'r gyfraith statud y mae angen ei hystyried yn rhan o'r broses godeiddio, gallai fod yn arwydd o'r meysydd y dylid rhoi blaenoriaeth iddynt.

Yr awydd am ddiwygio

- 8.67 Ein tybiaeth ni yw bod mwy o groeso i'r syniad o ddiwygio ffurf y gyfraith yng Nghymru nag yr adroddwyd gan yr awduron a diwygwyr y gyfraith a ystyriwyd uchod.
- 8.68 Yn gyntaf, mae'r mater wedi'i wthio i fyny agenda llunwyr polisi oherwydd

⁴⁹ Gweler pennod 3 am eglurhad o'r modelau "cadw" a "rhoi" pwerau.

difrifoldeb y problemau a amlinellwyd mewn penodau blaenorol. Mae'r ffaith fod y prosiect hwn yn cael ei gynnal yn dystiolaeth ychwanegol o hynny.

- 8.69 Yn ail, mae gwleidyddion, llunwyr polisi a rhanddeiliaid ehangach cymdeithas sifil, yn ogystal â'r proffesiynau cyfreithiol a'r barnwyr, yn anfodlon ar ffurf y gyfraith yng Nghymru. Rhywbeth sy'n dangos hynny yw'r brwdfrydedd a ddangoswyd tuag at y prosiect hwn gan Bwyllgor Ymgynghorol Cymru. Mae'r Pwyllgor yn cynnwys cynrychiolwyr y farnwriaeth, cyfreithwyr, academyddion cyfreithiol, Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, Comisiynydd Pobl Hŷn Cymru yn ogystal â chynrychiolwyr o'r sectorau gwirfoddol a chynghori.

Y posibilrwydd o ddiwygio deddfwriaethol

- 8.70 Yn olaf, mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn ddeddfwrfa newydd. Mae wedi dangos ei fod yn agored i arloesedd gweithdrefnol ers ei sefydlu ym 1999. Gellid credu bod y Cynulliad Cenedlaethol yn fwy tebygol o dderbyn bod angen diwygio ffurfiau deddfwriaethol mewn rhyw ffordd, a derbyn gweithdrefn i hwyluso proses ddiwygio o'r fath, nag oedd yn wir yn San Steffan yn y gorffennol, neu yn wir yn y dyfodol.
- 8.71 Roedd y cynigion yn y Papur Gwyn *Pwerau at Bwrpas* yn cynnwys cymeradwyo cynigion cynharach yn ail adroddiad Silk⁵⁰ i roi mwy o ryddid i'r Cynulliad o ran ei gyfansoddiad a'i weithrediadau ei hun. Efallai y gallai newidiadau fel y rhai yr ydym yn eu hawgrymu isod gael eu cyflawni o fewn y fframwaith hwnnw. Fel arall, disgwylir deddfwriaeth y DU tuag at ddiwedd y sesiwn Seneddol estynedig sy'n cychwyn ym mis Mai 2015 i roi'r cynigion presennol ar waith i ehangu datganoli. Fe allai Bil o'r fath gynnig cyfle ar gyfer newid deddfwriaethol pe bai ei angen.
- 8.72 Yn wir, rydym o'r farn bod y posibilrwydd o greu deddfwriaeth mewn ffyrdd newydd yn cynnig cyfle go iawn i godeiddio cyfraith gyffredin ar ffurf newydd a mwy sefydledig. Nod ein cynigion isod yw manteisio ar y cyfleoedd hyn. Yn benodol, rydym o'r farn y gallai codeiddio fod yn fwy llwyddiannus pe gellid gweld bod y Cynulliad Cenedlaethol yn *goruchwyllo'n* effeithiol y gwaith o ddatblygu a chynnal codau, yn hytrach na chreu llwybrau gweithdrefnol newydd fel dim mwy na ffordd o ymdopi â baich deddfwriaethol sy'n rhy drwm, fel yn achos San Steffan.
- 8.73 Nodwn ar y pwynt hwn y cynigion yn ddim mwy na ddogfen *Pwerau at Bwrpas* i ganiatáu ar gyfer cynyddu maint y Cynulliad y tu hwnt i'r 60 o Aelodau sydd yno ar hyn o bryd. Rydym yn ymwybodol o bryderon bod maint y Cynulliad wedi cyfyngu ar ei effeithiolrwydd mewn gwahanol ffyrdd. Nid ydym yn cynnig sylw ar y ddadl honno. Fodd bynnag, lle mae'r cynigion sy'n dilyn yn golygu gofyn i'r Cynulliad gymryd cyfrifoldeb am swyddogaethau eraill, efallai na fyddent yn ymarferol o ystyried ei faint ar hyn o bryd.

CYNIGION AR GYFER DIWYGIO

- 8.74 Trown yn yr adran hon at gyflwyno ein cynigion petrus ar gyfer system o gyfraith wedi'i chodeiddio yng Nghymru. Er ein bod yn ystyried yn betrus bod y cynigion

⁵⁰ Y Comisiwn ar Ddatganoli yng Nghymru, *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru* (Mawrth 2014).

hyn gyda'i gilydd yn cyflwyno system gydlynol, rydym wedi eu nodi fel cwestiynau ymgynghori a hefyd wedi dynodi rhai dulliau amgen fel sy'n briodol. Nid oes amheuaeth bod llawer iawn o opsiynau eraill y gellid eu hystyried, a gwahodddwn yr ymgynghoreion i'w cynnig.

Y Cod Sifil, neu godau cyfraith gyffredin?

- 8.75 Dylem gychwyn trwy nodi'n eglur mai cod o'r mathau cyfraith gyffredin yr ydym yn eu hystyried. Nid ydym yn credu y dylai Cymru symud i gyfeiriad system o godau cyfraith sifil o'r math sy'n weithredol yn Ffrainc neu'r Almaen, er enghraifft. Yn lle hynny, rydym yn awgrymu y dylid symud tuag at godeiddio er mwyn gwneud y gyfraith yn fwy hygyrch ac yn fwy pendant ac i'w gwneud yn haws ei diweddarau. Byddem yn peryglu llawer iawn am wobwr hynod ansicr trwy ddi-ddymu canrifoedd o draddodiad cyfraith gyffredin er mwyn cyflawni hynny. Nid ydym yn ymwybodol o unrhyw awdurdodaeth cyfraith gyffredin sydd wedi ceisio'i gweddnewid ei hun fel hyn, a gallwn weld codau cyfraith gyffredin yn gweithredu'n llwyddiannus mewn awdurdodaethau ledled y byd.
- 8.76 Mae Cymru wedi ei huno â Lloegr mewn un awdurdodaeth gyfreithiol. Mae datblygiad datganoli wedi dangos y gall y syniad newydd o un awdurdodaeth â dwy ddeddfwrfa weithio. Rydym yn amau'n fawr a allai un awdurdodaeth ymdopi â dwy ffurf gwbl wahanol o ddrafftio a dyfarnu deddfwriaethol. Mae'n amhosibl dirnad, yn benodol, y gallai rheolau cynsail neu hyd yn oed y dull o ymdrin â chynsail, fod yn wahanol yn dibynnu pa un a yw'r llysoedd yn ystyried deddfwriaeth Cynulliad Cymru neu ddeddfwriaeth San Steffan.
- 8.77 Goblygiadau hyn yw y dylai'r codau ar gyfer Cymru yr ydym yn eu hystyried roi'r gyfraith gyffredin ar ffurf statudol, a/neu ad-drefnu cyfraith statud. Rydym yn rhagweld y bydd y codau y byddwn yn eu cynnig o'r math olaf yn bennaf. Felly, dylid parhau i geisio bod yn benodol wrth ddrafftio'r cod neu'r codau, fel sy'n briodol i awdurdodaeth cyfraith gyffredin, yn hytrach na cheisio drafftio yn arddull llai manwl codau cyfandirol. Nid yw hyn yn golygu na ddylai deddfwriaeth Cymru barhau i arbrofi â chymau arloesol megis adrannau diben a throsolwg fel a drafodir ym mhennod 4. Ni ddylid amharu ar ddull cyfredol y llysoedd o ddehongli deunydd statudol (ac eithrio i'r graddau sy'n briodol i natur gynhwysfawr a thrwyadl cod cyfraith gyffredin). Ac, wrth gwrs, dylai rheolau cynsail, a'r posibilrwydd yn sgil hynny o ddatblygu cyfraith achosion ddehongliadol, barhau fel y mae.

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

Cod neu godau?

- 8.78 Pe penderfynir y dylai'r broses godeiddio fod o'r math cyfraith gyffredin, y goblygiad amlwg yw y dylai fod cynifer o godau ag sy'n gyfleus i'r defnyddiwr neu sy'n briodol i'r pwnc dan sylw. Fodd bynnag, mae un model cyfraith gyffredin - yr un yn yr Unol Daleithiau - yn ad-drefnu'n ffurfiol yr holl gyfraith statud i greu un cod. Efallai mai dyma'r model yr oedd gan yr Arglwydd Brif Ustus mewn golwg, gyda'i gyfeiriad yn y darn a ddyfynnir uchod at drefnu'n benodau.
- 8.79 Rydym yn gwrthod yn rhagarweiniol fodel UDA o un cod yn cynnwys llawer o

deitlau. Gellir gwerthfawrogi'n rhwydd ei fod yn fodel addas, neu angenrheidiol hyd yn oed, mewn awdurdodaeth lle mai deddfwriaeth gyfanswm, yn cynnwys nifer o bynciau, yw'r norm. Mae'n llai amlwg bod ganddo fanteision sylweddol fel arall. Yn wir, nid yw'n eglur bod gwahaniaeth sylweddol rhwng "teitlau" cod UDA, na'r fersiynau cyfatebol ar lefel talaith, a chyfres o godau unigol yn ymdrin â'r un pynciau. Yr hyn y mae model UDA yn ei wneud yw gosod nifer y teitlau a'r disgrifiadau ohonynt mewn ffordd a allai ymddangos yn anhyblyg. Hefyd, mae'n ymddangos bod angen gwneud llawer iawn o waith i dynnu statudau'n ddarnau er mwyn llunio un cod o'r math hwn, a byddai hynny'n debygol o niweidio yn hytrach na chynorthwyo'r broses o ddehongli darpariaethau sy'n cael eu drafftio yn yr arddull a ddefnyddir yn yr awdurdodaeth hon.

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

- 8.80 Sawl cod? Mae'r rhestr o feysydd cymhwysedd yn atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (neu ei holynydd) yn cynnig man cychwyn defnyddiol o leiaf. Fodd bynnag, diben y codau yw gwella'r datganiad o'r gyfraith er lles y dinesydd. Dylid pennu ffiniau pob cod, felly, ar sail yr hyn sy'n gwasanaethu dinasyddion orau, nid yr hyn sy'n cyd-fynd â chategorïau cyfreithiol sy'n bodoli eisoes, neu ryw syniad arall o daclusrwydd. I gymryd un enghraifft, ar hyn o bryd mae cymhwysedd am "anifeiliaid" yn yr un paragraff ag amaethyddiaeth, coedwigaeth, planhigion a datblygu gwledig. Yn amlwg, mae'n debygol o wneud synnwyr y dylid codeiddio deddfwriaeth sy'n ymwneud ag anifeiliaid fferm gydag amaethyddiaeth. Ond mae'n fwy tebygol y dylid codeiddio'r gyfraith sy'n ymwneud ag anifeiliaid gwyllt gyda "diogelu'r amgylchedd", sy'n cynnwys "cadwraeth natur" ac "amddiffyn cynefinoedd naturiol". Bydd hynny, wedyn, yn golygu y bydd y gwahaniaeth rhwng anifeiliaid gwyllt a dof yn un pwysig y bydd rhaid ei benderfynu mewn ffordd mor eglur a chadarn â phosibl wrth ddrafftio'r codau.⁵¹
- 8.81 Bydd y broses o ddod â'r gyfraith o fewn codau yn un sylweddol a hirfaith, fel yr ydym yn ei amlinellu isod.

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

A oes rhaid codeiddio popeth?

- 8.82 Bydd manteision codeiddio'n fwyaf amlwg o ran yr hyn sydd anoddaf ei godeiddio – y pynciau mawr sydd wedi bod yn destun ymyriadau statudol niferus dros flynyddoedd lawer, megis addysg, lles cymdeithasol a llywodraeth leol.
- 8.83 Nid oes unrhyw angen cynhenid i'r holl gyfraith statud, heb sôn am bob rheol

⁵¹ Yn y cyd-destun penodol hwn, mae eisoes yn ofynnol i'r gyfraith wahaniaethu rhwng anifeiliaid gwyllt a dof o ganlyniad i deddfwriaeth UE sy'n diogelu anifeiliaid gwyllt – gweler y Gyfarwyddeb ar gadwraeth adar gwyllt 2009/147/EC, Cyfnodolyn Swyddogol L 20 o 26.1.2010 tud 7 a'r Gyfarwyddeb ar gadwraeth cynefinoedd naturiol a ffawna a flora gwyllt 92/43/EEC, Cyfnodolyn Swyddogol L 206 o 22.7.1992 tud 7.

cyfraith gyffredin y mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd drosto, fod yn rhan o un o'r codau. Fel y mae, bydd hyd yn oed codeiddio sylwedd y meysydd mawr yn cymryd nifer o flynyddoedd i'w gyflawni.

- 8.84 Ein barn ragarweiniol yw nad oes angen codeiddio'r holl gyfraith y mae gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd drosto; ac y dylid gwneud penderfyniadau o ran yr hyn i'w godeiddio ac ym mha drefn yn rhan o'r rhaglen godeiddio yr ydym yn ei thrafod isod.

Deddfau a chodau

- 8.85 Yn y rhan fwyaf o'r byd cyfraith gyffredin, nid oes unrhyw wahaniaeth ffurfiol rhwng Deddf gyffredin y ddeddfwrfa a Deddf sydd, i bob pwrpas, yn god. Mae hyn yn sicr yn wir am y Deddfau codeiddio o'r cyfnod Fictoraidd yng Nghymru a Lloegr, yn ogystal â chodeiddio modern sy'n diwygio'r gyfraith.
- 8.86 Rydym o'r farn, fodd bynnag, y byddai o fantais i nodi mai cod yn hytrach na Deddf yw offeryn penodol, gan y byddai hyn yn golygu y gellid cyflwyno gweithdrefnau arloesol sy'n berthnasol i godau i'w gwneud yn haws eu mabwysiadu a'u cynhaliaeth. Rydym yn amlinellu sylwedd posibl y rhain isod.
- 8.87 *Gellid* sefydlu'r gwahaniaeth rhwng Deddfau a chodau drwy i'r Cynulliad Cenedlaethol fabwysiadu strwythur penodol ar gyfer pob un yn ei Reolau Sefydlog. Fodd bynnag, gallai fod yn fwy boddhaol pe bai'r gwahaniaeth yn cael ei gorffori mewn deddfwriaeth sylfaenol mewn unrhyw ddeddfwriaeth yn y dyfodol sy'n ehangu cymwyseddau datganoledig. Byddai'n rhaid i ddeddfwriaeth sy'n ehangu cymwyseddau ddeillio o San Steffan, a byddai llywodraeth y DU yn gyfrifol am sicrhau bod gan y Cynulliad Cenedlaethol bwerau digon eang i greu codau. Mae hyn yn arbennig o wir os caiff nodweddion cod yr ydym yn ei gynnig isod eu mabwysiadu. Fodd bynnag, nid yw hynny'n golygu bod angen esbonio'r holl nodweddion hynny yn y ddeddfwriaeth ei hun (er y dylid esbonio'r berthynas sylfaenol rhwng codau a deddfwriaeth arall). Yn wir, byddai'n ddymunol yn gyffredinol sicrhau bod gweithrediad y system yn aros yn hyblyg i ryw raddau, er mwyn caniatáu i welliannau gael eu gwneud heb ragor o ddeddfwriaeth gan San Steffan. Gellid cyflawni hyn trwy leoli'r rheolau mwy manwl yn y Rheolau Sefydlog.
- 8.88 Diben gwahaniaethu rhwng Deddfau a chodau yw caniatáu mwy o ryddid ar gyfer diwygio technegol ac ailgyflwyno codau na'r hyn a fyddai'n briodol o ran Deddfau normal. Diben cod yw parhau i ddarparu ffynhonnell gynhwysfawr ac unigryw o'r gyfraith ar y pwnc perthnasol. Os mai'r diben yw cynnal y statws hwnnw, yna, dros amser, wrth i'r gyfraith a pholisi ddatblygu, mae'n bwysig bod y cod yn cael ei ddiwygio, yn hytrach na bod y gyfraith i'w chanfod mewn Deddfau annibynnol.
- 8.89 Gellir gorfodi'r dull hwn, lle mae cod perthnasol ar waith, os oes rheol na all deddfwriaeth newydd ond cael ei rhoi ar waith trwy ddiwygio'r cod. Rydym yn awgrymu mai deddfwriaeth sylfaenol fyddai'r lle mwyaf priodol ar gyfer y rheol hon. Fodd bynnag, byddai'n rhaid gwneud darpariaeth i ganiatáu i Fil symud drwy'r Cynulliad os mai'r bwriad oedd y dylai strwythur codau gael eu had-drefnu rhywfaint. Er enghraifft, wrth i Fil y bwriadwyd iddo fod yn god gael ei ddatblygu, fe allai ddod yn amlwg y byddai'r cod newydd yn lle gwell ar gyfer rhan o god presennol. Byddai angen i'r math hwn o ad-drefnu fod yn eithriad i'r rheol na ellir

ond rhoi deddfwriaeth newydd ar waith trwy ddiwygio'r cod.

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

- 8.90 Gobeithir y bydd yn cymryd cryn amser i'r math o foderneiddio ac ailwampio a awgrymir gan bwer i adolygu fod yn ofynnol ar gyfer codau Cymru, ond bydd eu hangen ar ryw adeg, ac felly mae'n ymddangos yn ddoeth sicrhau y cânt eu cynnwys ar y cychwyn.
- 8.91 Yn ail, gallai fod yn haws cyflawni'r gwaith o sylwedd, ond arferol, o ddiwygio'r gyfraith trwy gydnabod codau fel gwahanol fath o offeryn. Ar hyn o bryd, er mwyn sicrhau lle yn y rhaglen ddeddfwriaethol, mae'n rhaid i Fil, fel rhan o'r drefn arferol, hyrwyddo polisi o bwys y mae Llywodraeth Cymru wedi ymrwymo iddo, yn aml o ganlyniad i ymrwymiad maniffesto mewn etholiad. Mae'n sicr bod y rhaglen wedi bod yn ddigon hyblyg i gynnwys diwygio'r gyfraith megis, er enghraifft, y Ddeddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant a'r Bil Rhentu Cartrefi (Cymru), ond, serch hynny, roedd y ddau yn gwneud newidiadau a gwelliannau mawr i'r gyfraith a oedd eisoes yn bodoli. Pe byddai unrhyw ddiffyg yn cael ei ganfod yn y cod na ellid ei ddatrys gan ddefnyddio'r pwerau cynnal technegol, ond na fyddai ynddo'i hun yn cyfiawnhau Deddf newydd, y gobaith yw y gellir ei nodi ac y gall y Cynulliad basio diwygiad i'r cod trwy grynhoi nifer o fesurau o'r fath mewn Bil Diwygio Cod (Darpariaethau Amrywiol), a/neu trwy ryw weithdrefn arbennig.

Goruchwylio codau

- 8.92 Sut dylid goruchwylio system codau Cymru? Mae'r dull yr ydym wedi ei amlinellu'n gofyn am y swyddogaethau canlynol, neu'n eu hawgrymu o leiaf:
- (1) cydnabod mai cod yw deddfiad;
 - (2) penderfynu bod darpariaethau mewn Bil yn rhan o faes pwnc cod presennol;
 - (3) cymeradwyo neu oruchwylio'r gwaith technegol o gynnal y codau;
 - (4) nodi diffygion o fwy o sylwedd yn y codau a darparu ar gyfer diwygio'r cod i'w cywiro; a
 - (5) cyhoeddi'r cod.
- 8.93 Ein barn ragarweiniol yw y gallai'r Cynulliad gyflawni'r holl swyddogaethau hyn. Gan ddilyn esiampl cynnig Syr Geoffrey Palmer y cyfeiriwyd ato ym Mhennod 9, isod, rydym yn cynnig y gallai'r Cynulliad Cenedlaethol sefydlu swyddfa neu adran ar wahân i gefnogi'r gwaith o ddatblygu a chynnal codau Cymru. Byddai'n golygu bod modd rhoi pwyslais priodol ar gyfres newydd bwysig o swyddogaethau i'r Cynulliad. Byddai'n creu ymdeimlad o gyfrifoldeb am y Cod yn y Cynulliad. Byddai angen rhoi ystyriaeth ofalus i rôl y staff yn Swyddfa'r Codau.

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

- 8.94 Gan gymryd yn eu trefn y swyddogaethau yr ydym wedi eu rhestru uchod, awn ymlaen i ystyried cwestiynau ymgynghori manylach isod.

Cydnabod fel Cod

- 8.95 Mae'n ganlyniad naturiol o nodweddion codau cyfraith gyffredin y bydd yr arddull drafftio a ddefnyddir ar gyfer cod yr un fath yn ei hanfod â'r arddull ar gyfer Deddf. Y gwahaniaeth fydd bod y cod yn ddatganiad cynhwysfawr ac unigryw o'r gyfraith ar gyfer pwnc â chwmpas priodol.
- 8.96 Byddai'n bosibl i'r Cynulliad ddeddfu cod fel hyn. Y cwbl sydd ei angen fyddai i Reolau Sefydlog bennu bod nodweddion cod yn berthnasol pan fyddai offeryn â'r enw hwnnw'n cael ei basio. Fodd bynnag, rydym yn credu y byddai'n well i ddeddfu ddigwydd gyntaf, ac yna i broses gydnabod ar wahân gael ei dilyn.
- 8.97 Rydym yn awgrymu hyn am ddau reswm. Y cyntaf yw y gellid diwygio offeryn yn ystod ei daith drwy'r Cynulliad, hyd yn oed os bwriedir iddo fod yn god ar y cychwyn, mewn ffordd na fyddai'n briodol iddo sefyll fel y cod mwyach. Yr ail reswm yw y gallai darpariaethau sydd wedi'u deddfu eisoes neu ar fin cael eu deddfu sefyll fel codau (yn wir, awgrymwn y gallant). Mewn achos o'r fath, mae'r broses gydnabod o anghenraid yn wahanol i'r broses ddeddfu.
- 8.98 Felly rydym yn ystyried y gallai'r Rheolau Sefydlog wneud darpariaeth fel y gellir gwneud cynnig ffurfiol y dylai Bil sydd wedi pasio ei holl gyfnodau sefyll fel cod. Bydd hefyd yn angenrheidiol i ganiatáu ar gyfer y posibilrwydd o gynnig ffurfiol yn tynnu statws cod oddi wrth ddeddfiad.
- 8.99 Yn enw pwy y dylai'r cynigion sefyll? Y dewis amlwg fyddai'r aelod sy'n gyfrifol am y Bil, sef un o Weinidogion Cymru fel rheol. Fodd bynnag, ceir achos dros gadarnhau cyfrifoldeb y Cynulliad am y ddelfryd godeiddio trwy wneud darpariaeth i'r cynnig sefyll yn enw'r Llywydd. Os dewisir yr opsiwn hwnnw, yna'n amlwg byddai'n rhaid ei wneud gyda chytundeb yr aelod sy'n gyfrifol.
- 8.100 Gofynnwn i ymgynghoreion a ddylai cynnig y dylai deddfiad sefyll fel cod fod yn enw'r aelod sy'n gyfrifol am y Bil, neu'r aelod hwnnw a'r Llywydd.

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

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

Penderfynu bod darpariaethau Bil yn rhan o faes pwnc cod presennol

- 8.101 Pan fydd Bil yn rhan o gwmpas cod, rydym yn rhagweld y bydd yn rhaid diwygio'r cod er mwyn iddo allu cael effaith. Y bwriad fyddai i'r cod diwygiedig gael ei ailgyhoeddi, ac rydym yn trafod nesaf sut y dylid gwneud hyn. Gall Bil fod yn un cymysg. Efallai y bydd rhai rhannau ohono'n ymdrin â deunydd cod (ac

felly'n gorfod cael effaith trwy ddiwygio'r cod), tra bod eraill yn ymdrin â materion ar wahân ond cysylltiedig sy'n gofyn am ddeddfwriaeth annibynnol. Bydd angen datgan yn awdurdodol a yw pob darpariaeth mewn Bil, mewn gwirionedd, yn rhan o gwmpas cod.

- 8.102 Rydym yn ystyried y gallai'r Llywydd benderfynu a yw Bil yn rhan o faes pwnc cod, yn gyfan gwbl neu'n rhannol. Mae'r Llywydd eisoes yn gyfrifol am ddatgan a yw Bil o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol.⁵²
- 8.103 Fel y nodwyd uchod, bydd angen darpariaeth i alluogi Bil i barhau ar ei daith, hyd yn oed os nad yw'n diwygio cod a'i fod yn rhan o gwmpas cod lle y bwriedir iddo ddisodli cod presennol yn rhannol. Dan amgylchiadau o'r fath, byddai'r Bil yn darparu ar gyfer diddymu'r rhannau perthnasol o'r cod, ac yn cynnwys darpariaethau annibynnol ffurfiol a fwriadwyd i ddisodli'r cod blaenorol o ran y darpariaethau hynny. Yn dilyn hynny byddai'r cod newydd, wedi ei drefnu'n wahanol, yn destun cynnig cydnabod.

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

Cynnal y codau

- 8.104 Un canlyniad i wahaniaethu rhwng codau a Deddfau yw'r ffaith bod modd creu gweithdrefnau gwahanol, ychwanegol ar gyfer codau.
- 8.105 Yn gyntaf, efallai y bydd angen addasu rhywfaint ar y cod naill ai i gynnwys diwygiadau a wneir iddo, neu dros amser i sicrhau ei fod yn parhau mewn cyflwr da. Fel yr esboniwyd uchod, yn yr Unol Daleithiau, swyddfa berthnasol y Gyngres sy'n cyflawni'r swyddogaeth o leoli deddfau yn y lle priodol yn y cod, ac mae hefyd yn cyflawni swyddogaethau golygyddol penodol, gweddol fân. Nid yw'r Gyngres yn goruchwyllo'r rhain yn ffurfiol.
- 8.106 Er nad ydym yn ymwybodol o bwerau tebyg sy'n neilltuo i godau mewn gwledydd eraill sydd â threfn cyfraith gyffredin, ceir cysail arall o ran pwerau o'r fath yn natblygiad prosesau "adolygu" mewn rhai awdurdodaethau. Gall "adolygu" olygu nifer o wahanol bethau. Fe'i defnyddir yn y Deyrnas Unedig ar gyfer y broses dechnegol o nodi statudau neu ddarpariaethau mewn statudau sydd wedi disbyddu'n llwyr, â'r nod o'u diddymu mewn Deddfau Adolygu Cyfraith Statud a gyflwynir o bryd i'w gilydd. Fodd bynnag, mewn awdurdodaethau eraill, mae'n dynodi proses o adolygu ac ailysgrifennu statudau.⁵³ Yn Awstralia, Seland Newydd a Chanada, mae'r llyfr statud wedi cael ei adolygu'n drwyadl ar adegau. Yng Nghanada, er enghraifft, digwyddodd hyn ddiwethaf ym 1985. O'n safbwynt ni, ar un pen i'r sbectwm, nid yw'r adolygiadau hyn yng ngwledydd y Gymanwlad yn ddim mwy na'n cydgrynhai ni. Fodd bynnag, mae'n rhoi nifer o bwerau i'r adolygwyr (Cwnsler Deddfwriaethol fel rheol, neu Gomisiynydd neu Gomisiwn a benodir yn arbennig) y gallai fod yn ddefnyddiol iddynt fod ar gael o ran codau yng Nghymru.

⁵² Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 110(3).

⁵³ Adolygir yr arfer yn drylwyr yn adroddiad Comisiwn Cyfraith Seland Newydd (a gyflawnwyd mewn cydweithrediad â Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol), Presentation of New Zealand Statute Law (2008) Report No 104.

- 8.107 Yn nodweddiadol, mae'r pwerau sydd ar gael i adolygwr yn cynnwys set dechnegol o bwerau golygyddol a phwerau i adolygu cyfraith statud yn yr ystyr sydd gan hynny yn y DU. Mae'r rhain yn cynnwys ail-rifo adrannau ac ad-drefnu statudau mewn ffyrdd mwy cyfleus, a dileu deunydd a ddiddymwyd neu sydd wedi disbyddu. Mewn rhai awdurdodaethau, mae'r pwerau hefyd yn cynnwys pŵer i wneud mân ddiwygiadau. Rhaid cael cymeradwyaeth Seneddol fel rheol ar gyfer adolygiadau o'r fath, ond gallai hynny ddilyn proses graffu fwy technegol, wedi ei chwtoegi, na'r broses a ddilynir ar gyfer Biliau cyffredinol.
- 8.108 Ar ôl archwilio'r arfer yn y Gymanwlad yn fanwl, cynigodd Comisiwn Cyfraith Seland Newydd raglen i adolygu cyfraith Seland Newydd, lle y byddai gan yr adolygwr bŵer i wneud y pethau canlynol (heb gynnwys y rhai nad ydynt yn berthnasol i god, fel cyfuno Deddfau):
- (6) addasu'r drefn i'w gwneud yn fwy rhesymegol;
 - (7) addasu'r iaith i fynegi'r hyn a fwriadwyd yn well;
 - (8) cysoni anghysondebau ymddangosiadol;
 - (9) cywiro gwallau amlwg;
 - (10) cynnwys darpariaeth amlinell neu drosolwg;
 - (11) moderneiddio'r iaith, gan gynnwys cyfeiriadau at y gwrywaidd a'r benywaidd;
 - (12) dileu darpariaethau sydd wedi disbyddu;
 - (13) ychwanegu pethau fel diagramau neu graffeg i gynorthwyo'r dehongli; a
 - (14) symud deunydd rhwng adrannau ac atodlenni.
- 8.109 Yn dibynnu ar y defnydd a wneir o'r pŵer i ddiwygio er mwyn cywiro gwallau a chysoni anghysondebau, nid yw'r rhain yn annhebyg i'r cyfyngiadau wrth gydgrynhoi statudau.
- 8.110 Yn ogystal â rheoli'r agweddau technegol ar gorffori testun i ddiwygio'r cod a chynnal adolygiadau technegol o bryd i'w gilydd; mae swyddogaeth i'w chyflawni hefyd o ran rheoli'r broses o nodi diffygion o fwy o sylwedd a hyrwyddo diwygiadau i'w cywiro.
- 8.111 Gallwn weld mantais cael cyflawni pob un o'r tri set o swyddogaethau gan Swyddfa Codau yn y Cynulliad.
- 8.112 Awgrymwn fod i newidiadau o'r fath dair lefel o arwyddocâd, ac y dylai'r Cynulliad ymgysylltu â'r broses ar wahanol lefel ar gyfer pob un.
- 8.113 Y lefel gyntaf yw'r un dechnegol o ailrifo a gwneud newidiadau golygyddol ffurfiol (i groesgyfeiriadau'n bennaf) er mwyn corffori'r diwygiadau a wneir gan Ddeddf y Cynulliad yn y cod. Rydym yn rhagweld y gallai hyn gynnwys ad-drefnu'r deunydd sydd eisoes yn bodoli yn y cod mewn rhai achosion, er mwyn cynnwys y diwygiadau'n fwy trefnus. Yn rhagarweiniol rydym yn cysidro na ddylai'r newidiadau golygyddol technegol sy'n ofynnol i gynnwys diwygiadau mewn cod

fod yn amodol ar gymeradwyaeth gan y Cynulliad. Swyddogaeth olygyddol dechnegol yw hon yn ei hanfod, ar yr un sail â'r swyddogaeth a gyflawnir gan Swyddfa'r Cwnsler Adolygu ar gyfer deddfwriaeth Ffederal yr Unol Daleithiau, a'r swyddfeydd cyfatebol ar lefel talaith.

- 8.114 Byddai angen cyfnod byr rhwng Cydsyniad Brenhinol i Ddeddf yn diwygio cod ac ailgyhoeddi'r cod yn ffurfiol er mwyn rhoi'r newidiadau ar waith. Weithiau, fodd bynnag, gall rhywbeth sy'n ymddangos mor ddibwys ag ailrifo adrannau greu dadleuon sylweddol. Ailrifwyd darpariaethau cytuniadau Undeb Ewropeaidd sawl gwaith.⁵⁴ Cyhoeddodd Llys Cyfiawnder Ewrop system ar gyfer enwi darpariaethau cytuniadau, er mwyn helpu i osgoi dryswch.⁵⁵ Mae'n debygol o fod yn synhwyrol i'r Cynulliad ddatblygu protocol, ar ôl ymgynghori, yn llywodraethu pryd ac i ba raddau y dylid newid rhifau adrannau. Efallai y byddai'n ddymunol i'r cod gynnwys nifer fach o adrannau ychwanegol â'r un rhif, gyda llythyren i wahaniaethu rhyngddynt (adran 80, adran 80A, adran 80B ac ati), yn hytrach nag ailrifo adrannau'n aml gan y gallai hynny fod yn ddryslyd.
- 8.115 Pan fo'n angenrheidiol defnyddio'r pwerau a nodir uchod i wneud diwygiadau i eiriau cod, efallai y bydd angen rhywfaint yn fwy o gymeradwyaeth gan y deddfwrfa.⁵⁶ Gallai hyn ddigwydd naill ai pan fydd Deddf yn diwygio cod neu o ganlyniad i adolygu'r cod o bryd i'w gilydd.
- 8.116 Yn y naill achos neu'r llall, rydym yn awgrymu y dylai fod modd pennu ymateb cymesur. Gallai'r system ddarparu ar gyfer cyfeirio unrhyw ddiwygiad i'r testun, ar gyfer sgrinio, fel y bo'n briodol. Os penderfynir bod y diwygiad o gryn arwyddocâd, yna gellid gofyn am gymeradwyaeth gan y Cynulliad.
- 8.117 Mae angen gwneud dau benderfyniad felly: pwy ddylai gyflawni'r gwaith sgrinio, a pha weithdrefn ar gyfer cymeradwyo ddylai fod yn ofynnol?
- 8.118 Mae'n ymddangos mai'r sgrinwyr posibl fyddai naill ai pwyllgor pwnc perthnasol y Cynulliad neu'r Llywydd. Yn rhagarweiniol rydym yn cysidro dylid dewis y cyntaf. Mae diwygiad o'r fath yn achos o deddfu, hyd yn oed os mai dim ond deddfu ar raddfa fach, ac felly mae'n briodol y dylai deddfwyr etholedig yn y Cynulliad gyflawni'r swyddogaeth, yn hytrach na'r swyddogion. Ein syniad rhagarweiniol yw y dylai'r Pwyllgor pwnc perthnasol ystyried a ddylai fod yn ofynnol cael cymeradwyaeth ffurfiol gan y Cynulliad i fân ddiwygiadau i eiriad y cod.
- 8.119 Os bydd y Pwyllgor o'r farn bod angen i'r Cynulliad gymeradwyo diwygiad, rydym yn awgrymu na ddylai'r weithdrefn angenrheidiol gymryd gormod o amser na bod yn rhy feichus. Trwy ddiffiniad, mae'r diwygiadau dan ystyriaeth yn rhai mân, hyd yn oed os ydynt yn ddigon arwyddocaol i fod angen cymeradwyaeth ffurfiol. Felly, rydym yn cysidro yn rhagarweiniol y dylai diwygiadau sydd angen

⁵⁴ Er enghraifft, roedd erthyglau 101 a 102 y Cytuniad ar Weithrediad yr Undeb Ewropeaidd yn ymwneud â darpariaethau craidd cyfraith cystadleuaeth, yn arfer bod yn erthyglau 81 ac 82 yn y Cytuniad a'i rhagflaenodd fel y'i diwygiwyd gan Gytuniad Amsterdam, ac yn erthyglau 85 ac 86 yn y Cytuniad gwreiddiol.

⁵⁵ Gweler, er enghraifft, <http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp99/cp9957en.htm> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁵⁶ Gweler uchod.

cymeradwyaeth gael eu cyflwyno i'r Cynulliad ar gyfer cymeradwyaeth ffurfiol ar ffurf cynnig syml, heb ddarpariaeth ar gyfer ystyried eu diwygio ymhellach.

8.120 Yn olaf, gellid datgelu diffyg o fwy o sylwedd yn y cod, trwy benderfyniad llys efallai, neu mewn rhyw ffordd arall. Ystyr hyn yw rhyw fath o fethiant mewn proses neu bolisi sy'n golygu bod angen addasu sylwedd y cod, er nad yw'n ddigonol i olygu bod angen adolygiad trwyadl. Yn ein barn ni, dylai newid ar y raddfa hon ei gwneud yn ofynnol i'r diwygiad gael ei roi ar waith gan ryw ffurf ar y broses ddeddfwriaethol arferol. Felly, dylai Bil yn cynnwys y diwygiad (neu, fel yr awgrymwyd uchod, casgliad ohonynt sy'n berthnasol i'r naill neu'r llall o'r codau) ddilyn y cyfnodau arferol ar gyfer deddfwriaeth yn y Cynulliad. Fodd bynnag, o ystyried natur gyfyngedig y newid, efallai y byddai'r Cynulliad yn ystyried gweithdrefn wedi'i chwtdogi rhywfaint. Er enghraifft, pe bai'r Pwyllgor pwnc perthnasol yn dod i'r casgliad hwnnw, ar ôl ystyried y mater, efallai na fyddai angen proses pwyllgor Cyfnod 1. Rydym yn cysidro yn rhagarweiniol y dylid defnyddio fersiwn wedi'i chwtdogi o'r broses ddeddfwriaethol arferol i basio Biliau sy'n cywiro diffygion o sylwedd yn y cod.

8.121 Rydym yn rhagweld mai mater i'r Pwyllgor, i ddechrau, fyddai penderfynu a ddylid cyflwyno diwygiad i'r Cynulliad Cenedlaethol fel cynnig i'w gymeradwyo ynteu fel Bil. Pe byddai'r Aelodau'n ystyried bod diwygiad yn rhy sylweddol i fod yn addas i'w gynnwys mewn cynnig, gallent wrthod y cynnig. Yn yr un modd, pe byddent o'r farn y dylai Bil diwygio fynd trwy broses pwyllgor cyfnod 1, gallai cynnig i'r perwyl hwnnw gael ei gynnig. Serch hynny, rydym yn gwahodd ymgylgoreion i roi eu barn a ddylai cydsyniad y Llywydd i'r weithdrefn a gynigir gan y Pwyllgor fod yn ofynnol.

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

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

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

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

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

Creu'r codau

- 8.122 Rydym yn cydnabod na fydd y broses o greu'r codau yn gyflym, yn syml nac yn rhad.
- 8.123 Rydym yn credu mai'r Bil Rhentu Cartrefi (Cymru) yw'r Bil hiraf i gael ei gyflwyno i'r Cynulliad hyd yn hyn. Mae'n cynnwys 255 o gymalau ac 11 o atodlenni ar 175 o dudalennau.⁵⁷ Mae'n diwygio ac yn ailstrwythuro'n radical y cysylltiadau cyfraith breifat rhwng landlordiaid a thenantiaid (neu feddianwyr fel y byddent yn cael eu galw) ac yn gwneud darpariaeth o ran gwneud dyfarniadau ar anghydfod rhyngddynt. Felly gallai sefyll fel cod o ran y cysylltiadau cyfraith breifat hynny.
- 8.124 Fodd bynnag, byddai hynny'n dal i fod yn bell iawn o fod yn gyfystyr â chodeiddio pwnc y pennawd "tai" yn atodlen 7 yn llawn. Ni fyddai'n cwmpasu holl ochr cyfraith gyhoeddus "tai" fel pwnc. Mae hynny'n cynnwys trwyddedu landlordiaid gan awdurdodau lleol; trwyddedu tai meddiannaeth luosog; dyletswyddau o ran digartrefedd; y gyfraith yn ymwneud â dyrannu tai cymdeithasol; y system cyfraith gyhoeddus ar gyfer plismona cyflwr tai; y system reoleiddio ar gyfer landlordiaid cymdeithasol cofrestredig a chynghorau fel landlordiaid; ac yn y blaen. Fe allai ddod i'r amlwg, ar ôl ymgynghori, na ddylai'r holl ddeunydd hwnnw fod yn yr un cod. Ond mae'n ymddangos yn debygol y byddai tenant sydd eisiau gwybod sut i ymdrin ag adeilad sydd mewn cyflwr gwael eisiau gwybod beth yw ei hawliau o dan y gyfraith breifat yn ogystal â'r System Mesur Iechyd a Diogelwch. Yn yr un modd, byddai landlord sy'n ystyried hysbysebu cartref i'w rentu eisiau gwybod am y gyfraith ym maes trwyddedu a gorlenwi yn ogystal â'r gyfraith yn ymwneud â pherthynas ddwyochrog y landlord a'r tenantiaid.
- 8.125 Gellid dweud bod Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 yn darparu craidd ar gyfer cod o ran y pennawd pwnc "lles cymdeithasol",⁵⁸ er nad yw'n cynnwys darpariaeth yn ymwneud â mabwysiadu, maethu, achosion gofal a'r cynllun bathodyn glas, ymhlith meysydd eraill.
- 8.126 Bydd canlyniad prosiect cyfredol Comisiwn y Gyfraith ar gyfraith cynllunio yng Nghymru, ar ôl iddo'i orffen, ynghyd â'r Bil Cynllunio (Cymru) cyfredol, yn darparu rhywfaint o'r sylfaen sydd ei angen, ar ffurf wedi'i moderneiddio sy'n briodol i Gymru, ar gyfer Cod Cynllunio rhannol o leiaf. Fodd bynnag, mae'r rhan fwyaf o'r Bil cyfredol yn gweithredu trwy ddiwygio deddfwriaeth flaenorol San Steffan, a Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 a Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 yn benodol, yn hytrach na thrwy greu cyfraith annibynnol. Felly hyd yn oed ar ôl cwblhau'r broses ddiwygio, byddai angen llawer o waith ychwanegol i greu un offeryn unedig.
- 8.127 Mae'r enghreifftiau hyn yn cynnig un llwybr i greu cod – gwneud hynny fel ychwanegiad at broses o ddiwygio'r gyfraith sydd wedi'i sbarduno gan bolisi. Mae'n rhaid cael dymuniad i ddiwygio'r gyfraith er mwyn creu'r ysgogiad ar gyfer gwaith o'r fath. Mewn achos o'r fath, caiff un offeryn ei greu o ganlyniad i'w broses ddiwygio – yn wir, diffyg offeryn o'r fath yw'r man cychwyn ar gyfer

⁵⁷ Mae Deddf Gwasanaethau Cymdeithasol a Llesiant (Cymru) 2014 ychydig yn hwy, sef 182 o dudalennau, ond fel y'i cyflwynwyd fel Bil, roedd gando 143 o dudalennau.

⁵⁸ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, atodlen 7, para 15.

diwygio'n aml – ond mae diwygio'r gyfraith yn llawer mwy na chreu'r un offeryn yn unig.

- 8.128 Ceir posibiliadau eraill. Rydym wedi trafod cydgrynhoi ym mhennod 7. Mae cydgrynhoi yn ymdrech hynod fedrus a thechnegol anodd. Bydd yn arwain at greu un offeryn. Mae cydgrynhoi yn ffurfio rhan allweddol o unrhyw broses o godeiddio. Ond mae cydgrynhoi yn llai manteisiol na creu cod.
- 8.129 Yn gyntaf, po fwyaf cymalog yw'r gyfraith, a pho fwyaf anghyson yw hi o ran ysbryd ac ystyr, y mwyaf o angen sydd am god; ond yr anoddaf yw hi i gyflawni hynny trwy gydgrynhoi. Daw adeg pan fo'r gyfraith yn rhy ddryslyd ac anghyson i'w chydgrynhoi'n foddhaol.
- 8.130 Yn ail, mae'r cyfyngiadau ar y broses gydgrynhoi yn golygu bod angen llawer iawn o ddyfeisgarwch ac ymdrech i wneud synnwyr o'r gyfraith gan osgoi gwneud dim mwy na mân newidiadau i'w sylwedd. Mae cydgrynhoi'n golygu defnyddio adnoddau prin er mwyn *cadw* cyflwr cyfredol y gyfraith, waeth pa mor broblematig yw'r nodweddion sy'n cael eu *cadw*.
- 8.131 Yn olaf, mae'n defnyddio llawer o adnoddau. Dim ond drafftwy'r deddfwriaethol all wneud y gwaith, ac maent yn adnodd prin y mae galw mawr amdanynt. Nid ydym yn ymwybodol o unrhyw astudiaeth ffurfiol, ond mae ein profiad yn awgrymu ei bod yn cymryd llawn cymaint o amser i gydgrynhoi statudau ag i'w diwygio. Ac o safbwynt codeiddio, mae statud cydgrynhoi'n annhebygol o fod mor syml, modern a threfnus â chod wedi'i ddiwygio.
- 8.132 Mae gan gydgrynhoi un fantais ardderchog, o safbwynt Senedd y Deyrnas Unedig. Nid oes rhaid cystadlu â Biliau rhaglen Llywodraeth y Deyrnas Unedig am amser Seneddol, oherwydd y weithdrefn arbennig sydd ar gael.⁵⁹
- 8.133 Byddai cydgrynhoi, felly, yn opsiwn gwerthfawr pe bai'r un pwysau ar amser deddfwriaethol ym Mae Caerdydd ac a geir yn San Steffan, ac yn ail, pe gwelid yr un diffyg brwdfrydedd tuag at wella ansawdd y gyfraith ym Mharc Cathays ag a welir yn Whitehall. Rydym yn amau nad yw hyn yn wir ar hyn o bryd.
- 8.134 Serch hynny, rydym o'r farn bod opsiwn hanner ffordd rhwng cydgrynhoi ar y naill law a diwygio trylwyr ar y gyfraith ar y llall. Y prif amcan fyddai cydgrynhoi - creu un offeryn - yn hytrach na diwygio'r gyfraith yn ei hanfod. Ond byddai'r dulliau gwaith yn agosach at y rhai ar gyfer diwygio'r gyfraith. Ni fyddai unrhyw gyfyngiad ffurfiol ar raddfa'r newid i'r gyfraith y gellid ei hystyried; ond sgil-effaith i'r broses o greu'r un offeryn fyddai unrhyw newid o sylwedd, yn hytrach na'r gwrthwyneb. Byddai'n broses o ddiwygio wedi'i harwain gan godeiddio yn hytrach na chodeiddio wedi'i arwain gan ddiwygio. O ganlyniad, byddai'n golygu llai o newidiadau i'r strwythur sylfaenol. Byddai'n agosach at brosiect glanhau ac ailwampio nag adeiladu o'r newydd. Yn unol â hynny, byddai'n golygu arbed rhywfaint o amser ac adnoddau o'i gymharu â phrosiect cydgrynhoi neu ddiwygio ar raddfa fawr.
- 8.135 Y pris i'w dalu fyddai bod rhaid i'r un offeryn sy'n deillio o hyn ddilyn y broses ddeddfwriaethol gyflawn, arferol yn y Cynulliad. Mae hwnnw'n bris mawr i'w dalu

⁵⁹ Gweler pennod 7 uchod.

os yw dod o hyd i fwch yn y rhaglen ddeddfwriaethol yn rhwystr mawr i waith cydgrynhoi; ond nid fel arall.

- 8.136 Pedwerydd opsiwn yw i Lywodraeth Cymru gymryd cyfrifoldeb am y dasg o godeiddio maes o'r gyfraith wrth baratoi deddfwriaeth sy'n cael ei sbarduno gan bolisi yn y maes hwnnw. Byddai hyn yn amlwg yn ddull mwy effeithlon o weithredu. Pan fo deddfwriaeth wedi'i chynllunio beth bynnag, a bod proses o ddatblygu a drafftio polisi ar y gweill, mae'n anochel y byddai angen llai o adnoddau ychwanegol er mwyn ehangu hynny i gynnwys codeiddio na'r hyn a fyddai'n ofynnol er mwyn dechrau'r broses godeiddio o'r cychwyn.
- 8.137 Fodd bynnag, mae'n bwysig bod yn realistig ynglŷn â'r posibilrwydd hwn. Fel pob llywodraeth, prif flaenoriaethau Llywodraeth Cymru fydd rhoi ei pholisïau o sylwedd ar waith, polisïau y mae wedi eu mabwysiadu gan ei bod yn ystyried y byddant yn cynnig manteision i bobl Cymru. Mae cyfraith dda a hygyrch, wrth gwrs, yn dod â manteision hefyd, ond bydd hyd yn oed Llywodraeth sydd wedi'i darbwyllo o'r manteision hynny yn dal i roi blaenoriaeth i ymrwymadau polisi o sylwedd. Mae adnoddau polisi, adnoddau drafftio ac amser deddfwriaethol oll yn brin.
- 8.138 Fodd bynnag, po fwyaf helaeth yw prosiect diwygio gwleidyddol gan Lywodraeth Cymru, y rhataf yw'r premiwm ar gyfer ymestyn y prosiect hwnnw i gynnwys codeiddio rhannol neu gyflawn. Byddai'n briodol felly i Lywodraeth Cymru ystyried y posibilrwydd o godeiddio fel rhan o'i phroses o ddatblygu deddfwriaeth. Pe byddai'n gwneud hynny, mae gan Lywodraeth Cymru'r fantais ei bod yn cynllunio rhaglen ddeddfwriaethol hir ar gyfer Cynulliad pum mlynedd.
- 8.139 Ein casgliad, felly, yw bod o leiaf bedwar dull y gellid eu defnyddio i gynhyrchu codau ar gyfer Cymru: prosiectau ar raddfa fawr i ddiwygio'r gyfraith; prosiectau diwygio'r gyfraith wedi'u harwain gan godeiddio; cydgrynhoi; a deddfwriaeth sy'n rhan o raglen Llywodraeth Cymru.
- 8.140 Yn amlwg, byddai'n rhaid dilyn y weithdrefn ddeddfwriaethol arferol gyflawn bob amser yn yr achos olaf, yn rhan o'r broses wleidyddol. Ein tybiaeth hyd yn hyn yw y byddai'r ddau gyntaf - prosiectau ar raddfa fawr i ddiwygio'r gyfraith a phrosiectau diwygio'r gyfraith wedi'u harwain gan godeiddio - hefyd yn dilyn yr un drefn er mwyn arwain at ddeddfwriaeth. Ar y llaw arall, gallai cydgrynhoi elwa o weithdrefn wedi'i theilwra a'i symleiddio.
- 8.141 Efallai y gellid gwneud rhywfaint o gonsesiynau gweithdrefnol oherwydd natur y gweithgarwch yn achos prosiectau ar raddfa fawr i ddiwygio'r gyfraith a phrosiectau diwygio'r gyfraith wedi'u harwain gan godeiddio. Yn benodol, nid yw'r perygl afresymol yn y broses ddeddfwriaeth gyflawn yn deillio o'r gwaith o graffu i ba raddau y mae'r Bil yn bodloni ei amcanion. Y perygl, yn hytrach, yw y bydd y Bil, o'i gyflwyno, yn arwain at ddadleuon gwleidyddol ar agweddau eraill ar yr un pwnc. Gallai fod modd cyflwyno rheol yn nodi y cyfyngir gwelliannau ar unrhyw gyfnod, pan ardystir bod Bil yn deillio o raglen o godeiddio, i rai sydd wedi'u cynllunio i sicrhau bod y Bil yn codeiddio'r gyfraith yn well, yn hytrach na rhai sy'n hyrwyddo mentrau polisi annibynnol. Rydym yn cynnig y syniad hwn yn betrus. Mae'r cwestiwn a yw'n bosibl drafftio rheol o'r fath, ac os caiff ei drafftio a yw'n bosibl ei gorfodi, yn fater arbenigol sy'n ymwneud yn benodol â rheolau sefydlog deddfwriaethol, ac mae gan awdurdodau'r Cynulliad fwy o arbenigedd a

phrofiad yn y maes hwn nag sydd gennym ni. Ar hyn o bryd, felly, gofynnwn fel cwestiwn ymgynghori a fyddai'n bosibl drafftio rheol yn nodi y cyfyngir gwelliannau, pan gyflwynir Bil sy'n dilyn rhaglen godeiddio, i'r rhai sydd â'r nod o sicrhau gwell codeiddio, yn hytrach na darpariaeth ychwanegol o sylwedd.

- 8.142 Bydd gwahanol ddulliau gwaith yn briodol ar gyfer gwahanol feysydd o'r gyfraith. Bydd prosiect i ddiwygio'r gyfraith ar raddfa fawr yn cymryd tair blynedd fel rheol, gan gynnwys drafftio Bil.
- 8.143 Rydym yn amcangyfrif y byddai prosiect i ddiwygio'r gyfraith wedi'i arwain gan godeiddio'n cymryd llai o amser na hyn fel rheol. Gan dybio bod prosiect o'r fath yn cadw strwythur eang prosiect i ddiwygio'r gyfraith, dylai fod modd paratoi dogfen ymgynghori'n gyflymach nag ar gyfer prosiect ar raddfa fawr, a gallai'r broses ymgynghori ffurfiol fod yn fyrrach. (Mae'n debygol y bydd ffurfiau o ymgysylltu parhaus â rhanddeiliaid yn gymharol bwysicach nag ymgynghori cyhoeddus eang). Efallai y bydd yn cymryd rhywfaint yn llai o amser i baratoi cyfarwyddiadau i gwmsleriaid, ond mae'n debyg na fydd hynny'n wir am y broses ddrafftio. Yn yr un modd â phrosiectau i ddiwygio'r gyfraith ar raddfa fawr, ni ellir ond creu rhaglen fanwl ar ôl nodi pa faes eang o'r gyfraith y bwriedir ymdrin ag ef. Serch hynny, mae'n debyg y byddai'n rhesymol tybio y byddai angen dwy flynedd neu ychydig yn fwy ar gyfartaledd.
- 8.144 Pwy ddylai gyflawni ymarferion codeiddio? Un posibilrwydd, wrth gwrs, fyddai Comisiwn y Gyfraith. Byddai'n rhaid i'r Comisiwn yn ogystal â Llywodraeth Cymru ystyried yn annibynnol a fyddai'r Comisiwn yn mynd i'r afael ag unrhyw brosiect penodol.
- 8.145 Efallai, fodd bynnag, y bydd ffyrdd eraill o fwrw ymlaen â phrosiectau codeiddio hefyd, mewn cydweithrediad â Chomisiwn y Gyfraith yn ôl y gofyn o bosibl. Rydym yn ein hatgoffa ein hunain y rhagwelodd Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965 y caiff y Comisiwn gynnig bod gwaith diwygio'r gyfraith yn cael ei gyflawni gan eraill.⁶⁰
- 8.146 Gallwn weld y fantais pe byddai Llywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad â Chynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Gyfraith ac eraill, yn llunio rhaglen godeiddio â'r nod o ddatblygu codau ar gyfer Cymru ar sail y model yr ydym yn ei ddisgrifio ar gyfer y meysydd hynny o'r gyfraith lle y byddai hynny'n fuddiol.
- 8.147 Mae'n amlwg y bydd yn rhaid i raglen o'r fath ymestyn dros sawl Cynulliad. Byddai'n gwbl afrealistig disgwyl i swmp y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru gael ei chodeiddio yn ystod un neu hyd yn oed ddau Gynulliad, oni bai y neilltuir yr hyn sy'n ymddangos heddiw yn lefelau afrealistig o adnoddau i'r ymdrech hon. Fodd bynnag, os rhoddir sylw i'r meysydd pwysicaf yn gyntaf, yna bydd y buddion yn llifo'n anghymesur o gynnar. A pho cynharaf y rhoddir y rhaglen ar waith, y cynharaf y bydd pobl, ac economi, Cymru'n teimlo manteision cyfraith hygyrch, fodern, syml a rhesymegol.

⁶⁰ Deddf Comisiynau'r Gyfraith 1965, a 3(1)(b).

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

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

PENNOD 9

MECANWEITHIAU RHEOLI YN Y LLYWODRAETH A'R DDEDDFWRFA

CYFLWYNIAD

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

PROSES CYNLLUNIO DEDDFWRIAETH

- 9.3 Ym mhennod 3, amlinellwyd y broses ddeddfwriaethol yn y Cynulliad Cenedlaethol. Yma, ystyriwn yn fwy manwl sut y caiff deddfwriaeth ei chynllunio a sut y mae'n cyrraedd y ddeddfwrfa.
- 9.4 Y llywodraethau sy'n cynhyrchu mwyafrif llethol y ddeddfwriaeth yn y Deyrnas Unedig. Felly, mae'n synhwyrol dechrau'r broses o geisio gwell deddfwriaeth drwy edrych ar lywodraeth.
- 9.5 Fel rheol, bydd deddfwriaeth newydd yn deillio o benderfyniadau gan lywodraethau i newid y gyfraith er mwyn hybu amcan polisi. Nid yw hyn yn wir ym mhob achos: mae cydgrynhoi'n fath technegol o ddeddfu y rhoir sylw manylach iddo ym mhennod 7. Yn fwy arwyddocaol, gall proses o ddiwygio'r gyfraith ailffurfio'r gyfraith heb newid ei chynnwys yn sylweddol o ran polisi. Ond mae'r rhan fwyaf o ddeddfwriaeth ym mhob deddfwrfa yn y Deyrnas Unedig yn deillio o awydd y llywodraeth dan sylw i newid y gyfraith er mwyn rhoi polisi ar waith.
- 9.6 Mae'r broses o lunio, cymeradwyo, ffurfio a drafftio deddfwriaeth o fewn llywodraeth, a'i chyflwyno i'r cyhoedd, yn amrywio ledled y Deyrnas Unedig. Isod, rydym yn ystyried y sefyllfa yn Llywodraeth y DU ac yn Llywodraeth Cymru.

Llywodraeth y Deyrnas Unedig

- 9.7 Cyhoeddir rhaglen ddeddfwriaethol ar gyfer pob sesiwn yn Senedd y Deyrnas Unedig ar ddechrau'r sesiwn yn araith y Frenhines. Bydd un o Bwyllgorau'r Cabinet yn goruchwyllo ac yn rheoli'r broses o ddatblygu'r rhaglen a gyhoeddir.¹ Dros y blynyddoedd, mae enw'r Pwyllgor hwn a manylion y broses wedi newid,

¹ Mae'r disgrifiad canlynol yn seiliedig yn bennaf ar ddogfen Swyddfa'r Cabinet, *Guide to Making Legislation* (Gorffennaf 2014).

ond mae'r broses gyffredinol wedi bod yn gymharol sefydlog ers amser maith.

- 9.8 Enw presennol y Pwyllgor yw Busnes y Senedd a Deddfu, neu'r PBL (Parliamentary Business and Legislation Committee). Cadeirydd y PBL yw Arweinydd Tŷ'r Cyffredin. Mae aelodaeth y Pwyllgor yn amrywio dros amser. Mae'r aelodau ar hyn o bryd yn cynnwys Canghellor Dugiaeth Caerhirfryn fel cadeirydd, Canghellor y Trysorlys, yr Ysgrifennydd Cartref, Ysgrifenyddion Gwladol Gogledd Iwerddon, yr Alban a Chymru, yr Ysgrifenyddion Gwladol ar gyfer Gwaith a Phensiynau ac ar gyfer Cymunedau a Llywodraeth Leol, Arweinydd Tŷ'r Cyffredin ac Arweinydd Tŷ'r Arglwyddi, y Prif Chwip a'r Twrnai Cyffredinol.
- 9.9 Gwelir bod aelodaeth y Pwyllgor yn adlewyrchu buddiannau adrannau a ffigurau gwleidyddol allweddol yn y Llywodraeth (ac, yn yr achos hwn, yn cyflawni'r cydbwysedd gwleidyddol sydd ei angen mewn Llywodraeth glymblaid). Mae ysgrifenyddiaeth y Pwyllgor wedi'i lleoli yn Swyddfa'r Cabinet.² Felly, ar lefel y Deyrnas Unedig, mae'r sefydliad sy'n ganolog i'r broses weithredol yn un sy'n cael llawer o fewnbwn gwleidyddol a dylanwad gwleidyddol cyfatebol.
- 9.10 Mae'r PBL yn trefnu cylch ceisiadau blynyddol ac yn rhan ganolog o'r broses. Bydd adrannau gwladol yn gwneud cynigion ffurfiol, ar ffurf safonol, i Gadeirydd y PBL, wedi iddo ef neu hi wahodd aelodau'r Cabinet i wneud hynny. Fel rheol, bydd y broses yn dechrau o leiaf flwyddyn cyn araith y Frenhines. Os bydd adran yn cyflwyno mwy nag un cynnig, rhaid eu rhoi mewn trefn o ran blaenoriaeth. Bydd y polisi sydd wedi'i gynnwys yn y cynnig hefyd yn gorfod dilyn y broses arferol o sicrhau cymeradwyaeth polisi o fewn y Llywodraeth, yn y pwyllgor Cabinet perthnasol, a/neu yn y Cabinet ei hun.
- 9.11 Mae'r Pwyllgor yn derbyn tua dwywaith cynifer o gynigion gan adrannau am le yn y rhaglen ddeddfwriaethol ag sydd eu hangen. Mae'r nifer yn amrywio, ond ar gyfartaledd derbynnir oddeutu 30. Bydd y PBL yn asesu'r cynigion ar sail eu pwysigrwydd gwleidyddol, lefel y brys a pharodrwydd ymarferol yr adran i baratoi'r ddeddfwriaeth, ac yn cynghori'r Cabinet ynglŷn â chynnwys y rhaglen a gyhoeddir. Ar ôl cytuno ar raglen dros dro, bydd y PBL yn monitro ac yn adolygu gwaith timau'r adrannau wrth iddynt baratoi deddfwriaeth i'w chyflwyno i'r Senedd. Bydd y Cabinet yn gwneud y penderfyniad terfynol ynglŷn â chynnwys y rhaglen tua mis cyn Araith y Frenhines. Y PBL sy'n awdurdodi defnydd o adnoddau drafftio'r cwnsleriaid seneddol, a bydd y Prif Gwnsler Seneddol³ yn bresennol mewn cyfarfodydd pan fo angen.
- 9.12 Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig wedi ymrwymo i gyhoeddi Biliau drafft er mwyn i bwyllgor dethol o Dŷ'r Cyffredin neu gyd-bwyllgor o'r ddau Dŷ graffu arnynt cyn y broses ddeddfu. Mae'r broses o gymeradwyo Biliau ar gyfer craffu cyn y broses ddeddfu yn rhan o broses cynnig a didoli'r PBL. Felly, mae'n bosibl i gynnig gan adran am le yn y rhaglen ddeddfwriaethol gael ei ddewis ar gyfer craffu cyn y broses ddeddfu yn lle hynny, ac ystyrir hynny'n aml fel arwydd bod y

² Gweler gwefan Swyddfa'r Cabinet, ar gael yma <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

cynnig yn debygol o lwyddo i gael ar y rhaglen y tro nesaf. Craffu llwyddiannus cyn y broses ddeddfu yw un o'r meini prawf y bydd y PBL yn eu hystyried wrth asesu cynnig.

- 9.13 Mewn tystiolaeth i Bwyllgor Dethol Materion Gwleidyddol a Chyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin ym mis Ionawr 2013, dywedodd arweinydd y Tŷ ar y pryd (sef cadeirydd y PBL) ei fod o'r farn mai un o swyddogaethau'r Pwyllgor yw cynorthwyo i gynhyrchu deddfwriaeth o safon uchel.⁴

Llywodraeth Cymru

- 9.14 Ar ddechrau tymor presennol y Cynulliad Cenedlaethol, amlinellodd Prif Weinidog Cymru raglen ddeddfwriaethol ar gyfer oes gyfan Cynulliad. Yna, diweddarwyd y rhaglen â datganiad deddfwriaethol bob blwyddyn. Gwneir y datganiad deddfwriaethol blynyddol ym mis Gorffennaf, eto gan Brif Weinidog Cymru, fel rheol yn ystod wythnos olaf tymor y Cynulliad Cenedlaethol, a bydd yn rhoi mwy o fanylion am y Biliau y mae Llywodraeth Cymru'n bwriadu eu cyflwyno yn y flwyddyn ddeddfwriaethol sy'n dechrau yn y mis Medi canlynol. Yn ogystal â Biliau'r Llywodraeth, mae'r rhaglen ddeddfwriaethol hefyd yn bwriadu caniatáu amser i'r Llywodraeth ystyried Biliau Aelodau'r Cynulliad a deddfwriaeth arall nad yw'n deillio o'r Llywodraeth.⁵ Pasiodd y Cynulliad Cenedlaethol saith Bil ym mlwyddyn galendr 2013 a saith arall yn 2014.
- 9.15 Yn y Cynulliad presennol, sef y pedwerydd (a etholwyd yn 2011), cyhoeddodd Prif Weinidog Cymru raglen ddeddfwriaethol tymor llawn y Cynulliad Cenedlaethol ar 12 Gorffennaf 2011.⁶ Cynhaliwyd cyfnod dwys o ddatblygu polisi wedi hynny er mwyn penderfynu ar gynnwys pob Bil, o safbwynt polisi, gyda chymorth ymgynghori eang â rhanddeiliaid y tu allan i Lywodraeth Cymru.
- 9.16 Yn fewnol, gweinyddir y gwaith o ddatblygu'r rhaglen gan uned ganolog, yr Uned Rhaglen Ddeddfwriaethol a Llywodraethu. Mae'r uned yn cynghori'r timau a gynullir mewn adrannau i weithio ar Filiau, ynghyd â'r gweinidog sy'n arwain y Bil (y gweinidog y mae'r Bil yn ei bortffolio, neu os yw'n ymwneud â mwy nag un portffolio, un o'r gweinidogion a benodwyd gan Brif Weinidog Cymru). Mae hefyd yn cynghori Prif Weinidog Cymru a'r Gweinidog â chyfrifoldeb am Fusnes y Llywodraeth (y Gweinidog Cyllid ar hyn o bryd). Mae'r uned yn ddylanwadol iawn. Yn ogystal â chynghori am bob cam o'r broses, o ddatblygiad cynnar y polisi ac ymgysylltu â rhanddeiliaid hyd at basio Bil drwy'r Cynulliad, mae hefyd yn clirio'r cyflwyniadau ffurfiol i weinidogion sy'n ymwneud â Biliau ("ffolderi deddfwriaeth"). Bydd aelodau'r Uned hefyd yn mynychu cyfarfodydd byrddau prosiectau'r adrannau a thimau'r Biliau i sicrhau y rheolir y broses mewn modd effeithiol ac amserol. Mae'n pennu amserlen y Llywodraeth ar gyfer Biliau, cyn ac ar ôl eu

³ Yn draddodiadol, mae'r Prif Gwnsler Seneddol wedi cael statws cydradd ag ysgrifenyddion parhaol yn Whitehall. Am y tro cyntaf, mae'r Prif Gwnsler Seneddol presennol, Richard Heaton, hefyd yn ysgrifennydd parhaol Swyddfa'r Cabinet.

⁴ Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, Ensuring Standards in the Quality of Legislation, ev 77 ff.

⁵ Mae'r disgrifiad canlynol yn seiliedig yn bennaf ar Lawlyfr Deddfu Llywodraeth Cymru (3ydd argraffiad Tachwedd 2014) neu wybodaeth a ddarparwyd gan Lywodraeth Cymru.

⁶ Mae'r rhaglen ddeddfwriaethol ar gael yma www.assembly.wales/11-048.pdf (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

cyflwyno, ac yn rheoli amserlen gyffredinol y broses ddeddfwriaethol.

- 9.17 Mae'r Uned Rhaglen Ddeddfwriaethol a Llywodraethu hefyd yn darparu gwasanaeth ysgrifenyddiaeth i Fwrdd y Rhaglen Ddeddfwriaethol, sy'n gyfrifol am y gwaith rheoli strategol cyffredinol ar gyfer y rhaglen ddeddfwriaethol, fel rhan o'r Rhaglen Lywodraethu fwy cyffredinol. Mae'r Bwrdd yn cynnwys Ysgrifennydd Parhaol Llywodraeth Cymru, Cyfarwyddwyr Cyffredinol yr adrannau ac eraill, yn ogystal â dau gyfreithiwr uchaf y gwasanaeth sifil a Dirprwy Gyfarwyddwr y Cwnsler Cyffredinol. Mae'n cyfarfod unwaith y mis. Yn ei dro, mae'r Bwrdd yn cyflwyno adroddiadau chwarterol i'r Cabinet ynglŷn â hnt deddfwriaeth.
- 9.18 Rhaid i Brif Weinidog Cymru gytuno i gynnwys Bil yn y rhaglen ddeddfwriaethol, polisi'r Bil, ei amserlen a'i gyflwyniad i'r Cynulliad ac unrhyw welliannau gan y Llywodraeth.
- 9.19 O ganlyniad i'r cylch pum mlynedd, bydd adeg yn ystod oes Cynulliad pan na fydd digon o amser ar gael yn y Cynulliad i ychwanegu at y rhaglen ddeddfwriaethol. Roedd hyn wedi digwydd yn y pedwerydd Cynulliad erbyn canol 2014. Ar yr adeg honno, rhaid dechrau rhoi sylw i ddatblygu rhaglen y Cynulliad nesaf.
- 9.20 Nid yw'n glir eto beth yn union fydd y system ar gyfer trefnu rhaglen y Cynulliad dros gyfnod o bum mlynedd (bellach). Ar wahân i ystyriaethau eraill, bydd y system, wrth gwrs, yn dibynnu bob amser ar ddymuniadau gwleidyddion etholedig.
- 9.21 Gellir gweld bod system llywodraeth y Deyrnas Unedig yn gweithio o fewn fframwaith cymharol dymor byr, ac mai corff gwleidyddol sy'n llywio'i weithrediad. Mae cyfnod cynllunio system Cymru'n llawer hwy, ac mae'r strwythurau o ddydd i ddydd yn rhai proffesiynol neu fiwrocraidd, er bod y polisi wrth gwrs yn cael ei bennu'n wleidyddol. Mae rhaglen Llywodraeth Cymru'n llawer llai a haws ei rheoli na rhaglen Whitehall a San Steffan. Yn benodol, mae'r Cabinet ei hun, ac yn wir Prif Weinidog Cymru, yn debygol o fod yn nes at y penderfyniadau a wneir ynglŷn â pholisi. Mae'n werth nodi bod mwy o seneddwyr ar y PBL ei hun nag sy'n gwasanaethu Cabinet Llywodraeth Cymru.⁷

CAMAU SY'N BODOLI AR GYFER RHEOLI DEDDFWRIAETH YNG NGHYMRU

- 9.22 Yn yr adran hon, rydym yn edrych ar elfennau o'r trefniadau sy'n bodoli i reoli ansawdd deddfwriaeth yng Nghymru. Fel yr eglurwyd yn gynharach, dim ond cael eu crybwyll yn fyr y mae materion sy'n ymwneud â swyddogaeth y Cynulliad Cenedlaethol o ran craffu ar Filiau fel deddfwrfa adolygu.⁸

Asesiadau effaith

- 9.23 Mae Llywodraeth Cymru wedi datblygu system soffistigedig o asesiadau effaith.

⁷ Ceir 12 aelod o'r nail Dŷ neu'r llall ar y PBL o gymharu â 9 aelod o Gabinet Llywodraeth Cymru, gan gynnwys y Cwnsler Cyffredinol sy'n mynychu trwy wahoddiad gan Brif Weinidog Cymru. Trafodwyd swyddogaeth y Cwnsler Cyffredinol a'r drafftwyd yn ei swyddfa ym mhennod 3 uchod.

⁸ Gweler pennod 3 uchod.

Mae'r rhain wedi'u cynllunio i ddangos goblygiadau pob datblygiad polisi – nid dim ond deddfwriaeth – ac felly i wella ansawdd y polisiau a lunnir ac, yn y pen draw, ansawdd deddfwriaeth.

- 9.24 Fel llawer o systemau llywodraethu, mae Llywodraeth Cymru'n defnyddio system o ddadansoddi costau a manteision.⁹ Yng Nghymru, gelwir hyn yn Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Mae'n golygu asesu polisi o safbwynt yr effeithiau â gwerth ariannol a'r effeithiau eraill, o ddewis opsiwn cychwynnol hyd at basio deddfwriaeth. Mae ganddo le canolog yn y system o asesu effaith ac mae'n ofynnol gan reolau sefydlog y Cynulliad.¹⁰ Fodd bynnag, nid dyna yw ffocws ein diddordeb yn y ddogfen ymgynghori hon.
- 9.25 Yn hytrach, ein pennaf ddiddordeb yw'r asesiadau effaith hynny sy'n darparu dull o farnu effaith datblygiad polisi ar grwpiau penodol o bobl o fewn cymdeithas Cymru, neu ar yr amgylchedd, yr economi a diwylliant.
- 9.26 Mae rhai o'r asesiadau effaith hyn yn ofynnol gan ddeddfwriaeth. Mae eraill yn ymrwymadau polisi a wnaed gan Lywodraeth Cymru. Yr asesiadau effaith sy'n ofynnol drwy statud yw'r rhai sy'n ymwneud â chydraddoldeb a hawliau dynol, plant a phobl ifanc, yr iaith Gymraeg a bioamrywiaeth.¹¹ Maent yn ofynnol ar gyfer pob deddfwriaeth – yn wir, ar gyfer pob polisi. Mae ail gategori o asesiadau'n ofynnol ar gyfer pob deddfwriaeth o ganlyniad i ymrwymadau polisi Llywodraeth Cymru i ystyried materion penodol wrth ddatblygu a chynnig deddfwriaeth. Mae'r rhain yn ymwneud â datblygu cynaliadwy, prawfesur o safbwynt anghenion cefn gwlad, effeithiau ar iechyd, effaith ar y sector gwirfoddol, newid yn yr hinsawdd ac effaith economaidd. Hefyd, ceir gofyniad penodol i fesur effaith datblygiadau polisi ar raglen dlodi Llywodraeth Cymru sy'n seiliedig ar ardaloedd.¹²
- 9.27 Mae'n bosibl y bydd angen categori ychwanegol o asesiadau effaith, gan ddibynnu ar bwnc ac effaith y datblygiad polisi. Wrth gwrs, rhaid ystyried yr angen am bob un mewn cysylltiad â phob datblygiad polisi, ac os penderfynir nad oes angen un, rhaid cofnodi hynny. Mae'r rhain yn ymwneud ag effaith y polisi ar breifatrwydd, cyfiawnder, rheoleiddio cynefinoedd, yr amgylchedd a strategaethau amgylcheddol, a rheolau cymorth gwladwriaethol yr UE.

⁹ Mae'r system gyfatebol yn Seland Newydd i'w gweld yn <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/ria-handbk-jul13.pdf> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015), system y Deyrnas Unedig i'w gweld yn <https://www.gov.uk/government/collections/impact-assessments-guidance-for-government-departments> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015), a system yr Alban i'w gweld, er enghraifft, yn <http://www.gov.scot/Topics/People/Equality/Equalities/EqualFramework/EvidencePSSED/EQIA> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

¹⁰ Mae Rheol Sefydlog 26.6 yn mynnu, i bob diben, bod yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn ffurfio rhan o'r Memorandwm Esboniadol sy'n ofynnol ar gyfer bron pob deddfwriaeth.

¹¹ Rheoliadau Deddf Cydraddoldeb 2010 (Dyletswyddau Statudol) (Cymru) 2011, rheoliad 8; Mesur Hawliau Plant a Phobl Ifanc (Cymru) 2011, rheoliad 7; Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011, rheoliad 29; Rheoliadau Asesu'r Effeithiau Amgylcheddol (Amaethyddiaeth) (Cymru) 2007, atodlen 4.

¹² Fe'i gelwir yn Rhaglen Cymunedau yn Gyntaf: <http://gov.wales/topics/people-and-communities/communities/communitiesfirst/faqs/?skip=1&lang=cy> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

9.28 Y bwriad yw bod yr asesiadau effaith yn rhan o'r broses bolisi o'r dechrau i'r diwedd. Mae cyfraniad y broses asesu effaith at bob cam o'r broses o ddatblygu polisi fel a ganlyn:

a. yr achos o blaid newid – mae'r asesiadau effaith yn helpu i adnabod gwahanol agweddau ar y broblem, sylwi ar gysylltiadau â meysydd gwaith eraill, a diffinio amcanion sy'n adlewyrchu amcanion strategol y Llywodraeth;

b. opsiynau – mae'r asesiadau effaith yn helpu i bennu sut y byddai pob opsiwn yn effeithio ar wahanol grwpiau o bobl, yr amgylchedd, yr economi a diwylliant. Mae hyn o gymorth wrth roi cyngor cytbwys i Weinidogion;

c. datblygu'r opsiwn a ffeirir – gall asesiadau effaith nodi materion manwl yn ymwneud â chyflawni y bydd angen eu datrys cyn bwrw ymlaen ymhellach;

ch. rhoi ar waith – os cwblhawyd yr asesiadau effaith yn gywir, bydd y dull cyflawni'n sensitif i anghenion y bobl y mae'r polisi'n ceisio eu cynorthwyo, yn cael ei fonitro'n dda, ac yn cynnwys camau i liniaru effeithiau andwyol posibl; a

d. gwerthuso – bydd asesiadau effaith a gwblhawyd yn gynharach yn helpu i sicrhau bod y dystiolaeth sydd ei hangen ar gyfer gwerthuso yn cael ei nodi mewn da bryd fel ei bod ar gael pan fo'i hangen; mae rhai dyletswyddau asesu'n cynnwys gofynion i fonitro ac adolygu effaith y camau gweithredu a gymerir.

9.29 Ar gamau penodol o'r broses o ddatblygu polisi, rhaid paratoi dogfennau ar "dempled" wedi'i gynhyrchu gan y tîm o fewn Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am bolisiau yn y maes gwaith perthnasol. Bydd y timau hyn hefyd yn rhoi cyngor a chymorth i lunwyr polisiau mewn mannau eraill er mwyn datblygu'r asesiadau effaith.

9.30 Er enghraifft, mae'r asesiad o'r effaith ar gydraddoldeb ar gyfer y Bil Addysg Uwch (Cymru) yn 2014 yn ystyried sut y gallai'r newidiadau arfaethedig i'r drefn o reoleiddio addysg uwch effeithio ar wahanol bobl mewn cymdeithas. Mae'r asesiad o'r effaith ar gydraddoldeb yn rhestru'r rhanddeiliaid sydd wedi ymwneud â pharatoi'r Bil, ac yn rhoi manylion y sail dystiolaeth sy'n ymwneud â'i effaith ar bobl ag anabledd, er enghraifft. Mae'n werth nodi bod templed yr asesiad o'r effaith ar gydraddoldeb yn gofyn yn benodol i lunwyr polisiau nodi effaith bosibl y Bil ar hawliau dynol, gan gynnwys Confensiynau'r Cenhedloedd Unedig.

9.31 Mae Llywodraeth Cymru'n ystyried bod asesiadau effaith yn offerynnau pwysig a gynlluniwyd i ddylanwadu ar brosesau llunio polisiau a'u cefnogi, ac maent yn elfen allweddol yn y broses o werthuso cynigion. Felly, maent yn darparu gwybodaeth hollbwysig ar gyfer y Memorandwm Esboniadol a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

DULL GWAITH SELAND NEWYDD

9.32 Mae gan yr un siambr yn neddfwrfa Seland Newydd, Tŷ'r Cynrychiolwyr,

ddwywaith cynifer o aelodau â Chynulliad Cenedlaethol Cymru, ac mae ei phoblogaeth o 4.5 miliwn yn fwy na phoblogaethau Cymru, sef tua thair miliwn.

Y Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth

- 9.33 Sefydlwyd y Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth (Legislation Advisory Committee) gan y Gweinidog Cyfiawnder ar y pryd ym mis Chwefror 1986. Daeth i fodolaeth ar yr un pryd â Chomisiwn Cyfraith Seland Newydd, ac mae wedi mwynhau perthynas agos â'r Comisiwn ers hynny. Cadeirydd Comisiwn y Gyfraith yw cadeirydd y Pwyllgor, ac mae'r Comisiwn yn gwneud gwaith ymchwil ar ei ran.¹³
- 9.34 Mae aelodaeth y Pwyllgor yn cynnwys cyfreithwyr academiaidd a rhai mewn practis preifat, economegwyr, ac uwch swyddogion o adrannau (gan gynnwys, ar hyn o bryd, y Trysorlys) ac o blith drafftwy'r Seneddol. Darperir yr Ysgrifenyddiaeth gan y Weinyddiaeth Gyfiawnder, er mai'r Twrnai Cyffredinol sydd â chyfrifoldeb Llywodraethol am y Pwyllgor, i gydnabod ei statws cyfansoddiadol.¹⁴
- 9.35 Mae ganddo ddwy swyddogaeth o ran ansawdd deddfwriaeth. Yn gyntaf, mae'n gosod safonau. Mae'n gwneud hyn yn bennaf drwy baratoi canllawiau ynglŷn â'r broses ddeddfu a chynnwys deddfwriaeth.¹⁵ Bwriad y canllawiau yw cynorthwyo gweinyddwyr drwy roi cyngor ynglŷn â'r broses o ddatblygu deddfwriaeth newydd a sicrhau ei bod yn gyson ag "egwyddorion cyfreithiol". Maent hefyd yn cynnwys arweiniad penodol ynglŷn ag amryw o nodweddion a allai beri problemau mewn deddfwriaeth newydd, megis creu troseddau neu bwerau deddfwriaeth ddirprwyedig. Mae'r ddogfen yn cael ei chymeradwyo'n ffurfiol gan y Cabinet, ac mae'n rhaid i Weinidogion a swyddogion gadarnhau wrth byllgor y Cabinet sy'n goruchwyllo'r broses ddeddfwriaethol bod cynigion yn cydymffurfio â'r canllawiau.
- 9.36 Yr argraffiad diweddaraf o'r canllawiau yw fersiwn mis Hydref 2014. Nod y canllawiau yw crynhoi arfer gorau o ran datblygu deddfwriaeth. Mae'r canllawiau eu hunain yn gofyn cyfres o gwestiynau y dylai swyddogion sy'n datblygu polisiau eu gofyn iddynt eu hunain, a chyfres o egwyddorion i'w dilyn yn y rhan fwyaf o achosion. Mae'r Pwyllgor yn derbyn yn benodol bod modd anwybyddu'r egwyddorion mewn rhai achosion, ond yn yr achosion hynny bydd disgwyl i swyddogion roi cyfiawnhad wedi'i resymu, a chynnwys y cyfiawnhad hwn yn y deunydd ategol a gyhoeddir gyda'r Bil ar ddiwedd y broses ddatblygu.

¹³ I gael gwybodaeth am y Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth, gweler <http://www.justice.govt.nz/publications/legislation/legislation-advisory-committee> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015); Syr G Palmer CF, "Improving the Quality of Legislation - the Legislative Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond" (2007) 15 *Waikato Law Review*. Roedd y Pwyllgor yn seiliedig ar un o'r pwyllgorau cyngori ar ddiwygio'r gyfraith a oedd yn bodoli cyn Comisiwn y Gyfraith, sef y pwyllgor cyfraith gyhoeddus a gweinyddol.

¹⁴ Mae gwybodaeth am aelodaeth y Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth ar gael yma: <http://www.lac.org.nz/about/membership/> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015); gweler hefyd <http://www.lac.org.nz/contact/> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015); Syr G Palmer CF, "Improving the Quality of Legislation - the Legislative Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond" (2007) 15 *Waikato Law Review*.

¹⁵ Canllawiau'r Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth, *Guidelines on Process and Content of Legislation* (2014).

- 9.37 Man cychwyn y canllawiau yw'r ffaith bod rhaid nodi amcan polisi'r ddeddfwriaeth arfaethedig yn glir ac yn gynnar. Anogir swyddogion i ofyn iddynt eu hunain ai deddfu yw'r ffordd fwyaf priodol o gyflawni'r amcan polisi, ac i sicrhau bod ymgynghori priodol wedi digwydd, o fewn y Llywodraeth a chyda'r cyhoedd. Mae'r canllawiau'n gofyn a oes cysylltiad eglur rhwng holl ddarpariaethau'r ddeddfwriaeth arfaethedig ac amcanion a dibenion y polisi.
- 9.38 Mae'r ddogfen yn mynd yn ei blaen i roi arweiniad ynglŷn â sicrhau y datblygir y ddeddfwriaeth newydd mewn ffordd sy'n gyson â'r corff cyfraith sy'n bodoli eisoes yn yr un maes, ac yn rhoi sylw priodol iddo. Mae hyn yn cynnwys canfod deddfwriaeth bresennol a rheoli gwrthdaro rhwng y ddeddfwriaeth bresennol a'r ddeddfwriaeth arfaethedig, ond hefyd sicrhau y canfyddir pob egwyddor berthnasol o fewn cyfraith gyffredin a gofalu bod y ddeddfwriaeth yn rhyngweithio'n briodol â rheolau cyfraith gyffredin. Mae'r canllawiau'n mynd ymlaen i gynnig cymorth, a darparu egwyddorion, mewn cysylltiad â chyfres o faterion ymarferol a fydd yn wynebu pobl sy'n paratoi cynigion deddfwriaethol.
- 9.39 Mae'r canllawiau rhoi cyfarwyddiadau mwyaf pendant wrth ymdrin â glynu at yr hyn a ddisgrifir fel "the basic constitutional principles and values of New Zealand law". Mae'r rhain yn egwyddorion cyffredinol mewn unrhyw system cyfraith gyffredin (ac eithrio ystyriaethau arbennig sy'n berthnasol i bobl Maori a Chytuniad Waitangi). Mae'r egwyddorion y mae'n rhaid i ddeddfwriaeth eu parchu yn cynnwys cyfiawnder naturiol, hawl i ddefnyddio'r llysoedd, awdurdod Seneddol i drethu, gwario neu fenthyca, yr egwyddor yn erbyn effeithiau ôl-weithredol ac ati. Mae'n crynhoi rheol bresennol cyfraith gyffredin bod rhaid defnyddio geiriau clir a diamwys os yw'r Senedd yn dymuno diystyru hawliau a gwerthoedd sylfaenol.
- 9.40 Y canllawiau yw prif gyfraniad y Pwyllgor at ansawdd deddfwriaeth yn y cyfnod pan fo'r ddeddfwriaeth yn fewnol i'r Llywodraeth. Mae ganddo hefyd ail swyddogaeth o ddarparu cyngor i bobl yn y Llywodraeth sy'n gofyn amdano. Mae hefyd yn cynnal seminarau bob dwy flynedd sydd wedi'u hanelu at bobl â diddordeb mewn datblygu deddfwriaeth.
- 9.41 Ail brif swyddogaeth y Pwyllgor yw defnyddio eu canllawiau i fonitro deddfwriaeth y Llywodraeth ar ôl ei chyhoeddi ac wrth i'r Bil fynd drwy'r Senedd. Yn benodol, os yw'n canfod anghysonderau â'r canllawiau, bydd yn gwneud cyflwyniad i'r Pwyllgor Dethol Seneddol a fydd, yn system Seland Newydd, yn ystyried y Bil yn fanwl. Comisiwn Cyfraith Seland Newydd sy'n darparu i'r Pwyllgor yr adroddiadau sy'n sail i'w gyflwyniadau i'r Pwyllgorau Dethol.¹⁶
- 9.42 Mae adroddiadau blynyddol y Pwyllgor yn disgrifio ei ymyriadau o ganlyniad i'r swyddogaeth monitro. Er enghraifft, yn 2013, dywedodd y Pwyllgor fod y rhaglen ddeddfwriaethol yn un drom, a chafwyd 38 o Filiau. Gwnaeth y Pwyllgor gyflwyniad i'r Pwyllgor Dethol ynglŷn â 15 o'r Biliau hynny. Tynnwyd sylw'r drafftwy'r deddfwriaethol yn Swyddfa Cwnsleriaid Seneddol Seland Newydd at broblemau â'r gwaith drafftio mewn cysylltiad ag wyth arall.
- 9.43 Drwy hyn, mae'r Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth yn gosod y safonau y dylid

¹⁶ I bori a chwilio trwy gyflwyniadau'r Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth i Bwyllgorau Dethol gweler <http://www.lac.org.nz/submissions/> (cyrchwyd 1 Gorffennaf 2015).

eu defnyddio'n *fewnol* yn y Llywodraeth, ond yna mae'n monitro i ba raddau y cydymffurfir â'r safonau hynny'n *allanol* mewn modd sy'n rhoi sail i broses graffu'r Senedd.

- 9.44 Mae'r Athro Dawn Oliver wedi disgrifio'r Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth fel y peth agosaf iddi ei weld mewn gwlad Gymanwlad â chyfraith gyffredin i'r Cyngor Gwladwriaeth o'r math a geir ar y Cyfandir, o ran swyddogaethau craffu deddfwriaethol, yn hytrach na rhai barnwrol. Mewn erthygl a gyhoeddwyd yn 2006 yn dadlau o blaid mabwysiadu safonau tebyg i rai Seland Newydd ar gyfer craffu ar ddeddfwriaeth, mae hi'n enwi Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth Seland Newydd fel yr enghraifft fwyaf datblygedig o graffwr deddfwriaethol annibynnol a model sy'n werth ei efelychu yn y Deyrnas Unedig.¹⁷ Ers hynny, mae Pwyllgor Dethol Tŷ'r Cyffredin ar Ddiwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol wedi llunio adroddiad ynglŷn ag ansawdd deddfwriaeth y Deyrnas Unedig, gan argymhell y dylid mabwysiadu dogfen i bennu safonau ar gyfer deddfwriaeth. Mae'r adroddiad yn cynnwys drafft cychwynnol ar gyfer cyfres o safonau o'r fath. Gwrthododd y Llywodraeth yr argymhelliad hwn.¹⁸
- 9.45 Fodd bynnag, mae gan Syr Geoffrey Palmer CF farn wahanol. Syr Geoffrey Palmer CF oedd y Gweinidog Cyfiawnder ar yr adeg y crëwyd y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth a Chomisiwn Cyfraith Seland Newydd, ym 1986. Yn 2006, roedd yn Llywydd Comisiwn y Gyfraith hwnnw, ac felly hefyd yn gadeirydd y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth. Rhoddodd araith yn ystod y flwyddyn honno, a gyhoeddwyd yn ddiweddarach, gan nodi barn yr Athro Oliver; dywedodd:

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

¹⁷ D Oliver "Improving the Scrutiny of Bills: the Case for Standards and Checklists" (2006) 2 *Public Law* 219. Mae'r erthygl yn dilyn cynigion i Bwyllgor Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi ddatblygu rhestr gyfeirio ar gyfer safonau deddfwriaethol y DU yn 2004: *Parliament and the Legislative Process*, Pedwerydd Adroddiad ar Ddeg (2003-2004) HL 173-I.

¹⁸ Y Pwyllgor Diwygio Gwleidyddol a Chyfansoddiadol, *Ensuring Standards in the Quality of Legislation* (2013-2014) HC 85. Mae ymateb Llywodraeth y DU ar gael yma: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpolcon/611/61104.htm> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

accomplish.¹⁹

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

Y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth

- 9.47 Sefydlwyd y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth yn 2006. Roedd ei aelodaeth yn dangos yn glir ei fod yn fwy o gorff "mewnol" na'r Pwyllgor Cyngori ar Ddeddfwriaeth, er mai Llywydd Comisiwn y Gyfraith oedd cadeirydd hwn hefyd.

- 9.48 Mae Llawlyfr Cabinet Seland Newydd, dyddiedig 2008 ond sydd dal mewn grym yn ôl bob golwg, yn disgrifio'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth fel a ganlyn:

a ministerial committee that receives research and advisory support from the Law Commission. The Committee provides high-level, pre-introduction advice on the framework and design of legislation, with the goal of ensuring that policy objectives are achieved and the quality of legislation is improved. ... Ministers and departments are encouraged to seek formal or informal advice and assistance from the committee at an early stage on projects that are significant in terms of their scope, involve complicated Legislation Design issues, require an innovative approach, or are likely to raise issues about the overall coherence of the statute book. ... The Committee may also approach departments to offer assistance on relevant projects.²⁰

- 9.49 Rhoddir disgrifiad trawiadol o weithrediad y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth yn ei ddyddiau cynnar gan Jonathan Robinson, Cyfarwyddwr Adnoddau a Gwasanaethau Cyfreithiol Asiantaeth yr Amgylchedd yn Lloegr. Mewn araith a draddododd yng nghynhadledd flynyddol Cymdeithas Cyfraith Amgylcheddol y Deyrnas Unedig yn 2009, eglurodd ei fod, yn 2006, yn arwain tîm cyfreithiol Gweinyddiaeth Datblygu Cymdeithasol Seland Newydd (Ministry of Social Development), sy'n cyfateb yn fras i'r Adran Gwaith a Phensiynau yn y DU. Arweiniodd ei dîm i wrthwynebu her i'r Adran yn y Goruchaf Lys yn Seland Newydd, a oedd newydd gael ei sefydlu ar y pryd, ac enillodd yr achos. Fodd bynnag, yn ystod y ddadl, bu'r Llys yn eithaf deifiol ynglŷn â chyflwr y statud sylfaenol ar gyfer budd-daliadau, Deddf Nawdd Cymdeithasol 1964 (Social Security Act 1964), a oedd wedi'i diwygio lawer gwaith. Mae Robinson yn dweud na fyddai'r Ddeddf yn edrych yn rhy ddrwg mewn gwirionedd yn ôl safonau Llundain, na Chaerdydd, Caeredin na Belfast ychwaith.

- 9.50 Dywedodd i gadeirydd y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth – Syr Geoffrey Palmer CF – gysylltu â'r swyddog cyfatebol i'r ysgrifennydd parhaol ynglŷn â'r sylwadau

¹⁹ Syr G Palmer CF, "Improving the Quality of Legislation - the Legislative Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond" (2007) 15 *Waikato Law Review*. Cyn hynny, bu Syr Geoffrey Palmer CF yn Ddirprwy Brif Weinidog, Twrnai Cyffredinol, Gweinidog Cyfiawnder a Gweinidog yr Amgylchedd, ac yn Brif Weinidog o 1989 hyd 1990. Hefyd cafodd yrfa ddisglair fel academydd cyfreithiol yn America a Seland Newydd.

²⁰ Adran Prif Weinidog a Swyddfa'r Cabinet Seland Newydd (Department of the Prime Minister and Cabinet Office), Cabinet Manual (2008), tud 92, paragraffau 7.34 i 7.36.

gwpl o ddyddiau'n ddiweddarach; ac yn fuan wedi hynny galwodd ar Robinson i drafod y Ddeddf â'r Pwyllgor. Disgrifiodd Mr Robertson aelodau'r Pwyllgor fel arbenigwyr cyfreithiol go iawn ... criw pwerus, ond criw ag arbenigedd eithriadol hefyd. O ganlyniad, rhoddwyd cyngor i'r Adran a oedd, ym marn Robinson, o safon eithriadol o uchel. Roedd y cyngor ar gael yn gyhoeddus hefyd. Y materion allweddol i'r pwyllgor oedd, yn gyntaf, faint yr oedd yr adran wedi'i gyflawni o ran cydgrynhoi a chodeiddio; yn ail, y methiant i amlinellu egwyddorion sylfaenol y maes hwn yn y gyfraith, gan mai'r drefn arferol yn Seland Newydd yw amlinellu egwyddorion a diben ar ddechrau Deddf (trefn sy'n aml yn cael ei defnyddio'n awr ar gyfer deddfwriaeth Cymru); ac yn drydydd, yr agwedd briodol at hierarchaeth normau – y ffaith bod angen i brif faterion polisi fod yn y Ddeddf ei hun, a dim ond deunydd priodol yn destun is-ddeddfwriaeth a deddfwriaeth drydyddol.²¹

9.51 Mae disgrifiad Robinson o ymyriad y Pwyllgor

concludes with the ministry bringing to fruition a long running project to produce a new Bill, stripping away the complex accretions to the 1964 Act ... setting out at the start the purpose and principles of social security law, bringing all matters of significant policy up from delegated legislation into the Bill itself, and written in a style which was actually readily accessible to a law audience.²²

9.52 Fodd bynnag, hyd yma, mae Deddf 1964 (wedi'i diwygio eto fyth) yn dal i fod mewn grym gan fwyaf fel prif Ddeddf Seland Newydd sy'n ymwneud â chyfraith nawdd cymdeithasol. Yn ddiweddar, disgrifiodd Syr Geoffrey Palmer CF hi fel y statud gwaethaf ar lyfrau Seland Newydd.²³ Fel y mae'n digwydd, mae'r Weinyddiaeth Datblygu Cymdeithasol wedi cyhoeddi eu bod yn bwriadu "ailysgrifennu" Deddf 1964, a chyflwyno Bil drafft erbyn diwedd 2015. Mae'r Weinyddiaeth wedi cydnabod bod ei chyflwr yn ddarniog a dryslyd, gan nodi bod adran 3 o Ddeddf 1964 wedi'i diwygio 279 o weithiau. Y nod wrth ailysgrifennu Deddf 1964 yw

make the Act easier to read and use for all interested parties. A rewritten Act that is clearer in its intent would be less open to interpretation and challenge.²⁴

²¹ Nid yw'r gwahaniaeth rhwng is-ddeddfwriaeth a deddfwriaeth drydyddol yn Seland Newydd yr un fath ag yng Nghymru a Lloegr: gweler J Burrows, "Legislation, Primary, Secondary and Tertiary" 42(65) *Victoria University of Wellington Law Review*.

²² J Robinson, "Improving Environmental Law" (2009) 21 *Environmental Law and Management* 120. I Robinson, y cwestiwn yw pam nad oes cyfrwng tebyg i wella cyfraith yn y Deyrnas Unedig, gan gyfeirio'n benodol, yn ei achos ef, at gyfraith amgylcheddol.

²³ Syr G Palmer CF, "Law-Making in New Zealand – is there a better way? The Harkness Henry Lecture" 2014 (2014) 22 *Waikato Law Review* 4.

²⁴ I gael gwybodaeth am y broses o ailysgrifennu Deddf Nawdd Cymdeithasol 1964 gweler <http://www.msd.govt.nz/about-msd-and-our-work/work-programmes/social-security-act-rewrite/> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf).

- 9.53 Cyflawnodd y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth ei dasg fel tywysydd, athronydd a chyfaill i swyddogion adrannau a oedd yn cynhyrchu deddfwriaeth anodd²⁵ ar gyfres o Filiau rhwng 2006 a 2011.²⁶ Corff cynghori sefydlog oedd y Pwyllgor i ddechrau, ac roedd ar gael i ddarparu cyngor i adrannau neu asiantaethau'r Llywodraeth a oedd yn gofyn amdano. Mabwysiadwyd trefn fwy ffurfiol ar ddiwedd 2007, ar ôl gwerthusiad llwyddiannus o'i gyfraniad, a dewisodd cynghorwr cyfreithiol Adran y Prif Weinidog a'r Cabinet, cydlynnydd y rhaglen ddeddfwriaeth yn Swyddfa'r Cabinet a'r prif gwnsler seneddol tua 15 o Filiau yn rhaglen y flwyddyn honno i gael sylw penodol gan y Pwyllgor. Roedd adrannau'n dal i allu gofyn am gyngor gan y Pwyllgor am faterion eraill. Mae'n ymddangos bod y ddeddfwriaeth ynglŷn â chwpan rygbi'r byd a'r Biliau ynglŷn â diwygio cyfraith defnyddwyr a chyfraith gwarantau wedi cael sylw dan y drefn hon.
- 9.54 Hyd yn oed o dan y drefn fwy ffurfiol a ddisgrifir uchod, cynghori oedd swyddogaeth y Pwyllgor o hyd, yn hytrach na sgrinio fel rhan o'r strwythurau mewnol ar gyfer cymeradwyo cynigion deddfwriaethol yn Seland Newydd.²⁷
- 9.55 Nid yw'n glir o hyd o'r ffynonellau a gyhoeddwyd sut yn union yr oedd yn ymyrryd yn y broses o ddatblygu Bil a beth oedd ei berthynas â'r prosesau gweinyddol a gwleidyddol sy'n arwain at greu rhaglen ddeddfwriaethol y Llywodraeth.
- 9.56 Fodd bynnag, nid yw'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth yn gweithredu mwyach. Yn ei Friff i'r Gweinidog â Chyfrifoldeb am Gomisiwn y Gyfraith dyddiedig Rhagfyr 2011, disgrifiwyd y Pwyllgor fel bod yn gweithredu'n rhannol yn unig.²⁸ Yn anecdotaidd, rydym wedi clywed bod y Pwyllgor wedi rhoi'r gorau i gyfarfod ar ôl yr etholiad ym mis Tachwedd 2008, etholiad a arweiniodd at newid gweinyddiaeth. Nid yw'r ffynonellau cyhoeddedig yn dweud pam y rhoddwyd y gorau i ddefnyddio'r Pwyllgor. Mae Syr Geoffrey Palmer yn beio gwrthnawsedd gwleidyddol, neu ddifaterwch o leiaf, ar ran y Llywodraeth newydd.
- 9.57 Roedd Syr Geoffrey Palmer CF wedi rhagweld y byddai'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth wedi disodli'r Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth, pe bai wedi bod yn llwyddiant.²⁹

²⁵ Syr Geoffrey Palmer CF, "Improving the Quality of Legislation - the Legislative Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond" (2007) 15 *Waikato Law Review*.

²⁶ Syr Geoffrey Palmer CF, "Law-Making in New Zealand – is there a better way? The Harkness Henry Lecture 2014" (2014) 22 *Waikato Law Review* 4, 13 i 14. Ar gael yma http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2537194 (cyrchwyd ddiwethaf 5 Mehefin 2015). Gweler hefyd: Comisiwn Cyfraith Seland Newydd, *Briefing for the Minister Responsible for the Law Commission*, 2011. Ar gael yma: <http://www.lawcom.govt.nz/content/corporate-information#item1> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

²⁷ Comisiwn Cyfraith Seland Newydd, *Briefing for the Minister Responsible for the Law Commission* (2011). Ar gael yma: <http://www.lawcom.govt.nz/content/corporate-information#item1> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015) a gwybodaeth a ddarparwyd gan Syr Geoffrey Palmer CF.

²⁸ Comisiwn Cyfraith Seland Newydd, *Briefing for the Minister Responsible for the Law Commission*, 2011. Ar gael yma: <http://www.lawcom.govt.nz/content/corporate-information#item1> yn 17 (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

²⁹ Gwybodaeth a ddarparwyd gan Syr Geoffrey Palmer CF.

Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth newydd?

- 9.58 Fodd bynnag, yn ddiweddar bu mwy o alw gan y llywodraeth am ddeddfwriaeth o well ansawdd, wedi'i chynhyrchu'n fwy effeithlon. Yn 2014, cyhoeddodd Comisiwn Cynhyrchiant Seland Newydd adroddiad o dan y teitl "*Regulatory institutions and practices*", a oedd yn amlinellu rhai problemau difrifol â deddfwriaeth. Er enghraifft, mae'r adroddiad yn nodi bod y broses o archwilio ansawdd deddfwriaeth dan straen, ac yn egluro bod yr adolygiad a gynhaliodd Comisiwn Cyfraith Seland Newydd o Filiau a gynhyrchwyd yn 2013 wedi canfod bod dros hanner y Biliau hynny'n ddiffygiol mewn rhyw ffordd.³⁰ O ganlyniad, mae Twrnai Cyffredinol Seland Newydd wedi argymhell y dylid adfywio'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth a'i uno â'r Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth, i ffurfio Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth (Legislation Design and Advisory Committee).
- 9.59 Y bwriad yw y byddai'r Pwyllgor hwn yn gweithredu mewn ffordd eithaf tebyg i'r Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth, gan ddarparu cyngor am Filiau yng nghyfnodau cynnar eu datblygiad. Fodd bynnag, y prif wahaniaeth yw y byddai'r pwyllgor newydd, os caiff argymhellion y Twrnai Cyffredinol eu mabwysiadu, yn cynnwys llai o bobl, a phob un yn dod o'r gwasanaeth cyhoeddus. Mae'r Twrnai Cyffredinol yn rhagweld y byddai cynghorwyr allanol, megis academyddion a chyfreithwyr, yn dal i chwarae rhan, er enghraifft drwy wasanaethu fel aelodau o is-bwyllgorau a sefydlir ar sail ad hoc i gynorthwyo i olygu'r canllawiau a llawlyfr y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth. Dylid croesawu'r sylw newydd hwn ar wella deddfwriaeth.

SWYDDFA DDEDDFWRIAETH?

- 9.60 Cyflwynodd Syr Geoffrey Palmer CF fodel cyfun gwahanol yn ddiweddar.³¹ Mae'n addasiad o fodel a gynigiodd yn flaenorol i'w fabwysiadu yn Seland Newydd.³²
- 9.61 Y pwynt allweddol yn ei gynnig yw sefydlu "Swyddfa Ddeddfwriaeth" newydd. Byddai wedi'i lleoli yn y Cynulliad Cenedlaethol, nid yn Llywodraeth Cymru, ond byddai dan reolaeth gyffredinol y Cwnsler Cyffredinol. Byddai angen Deddf Safonau Deddfwriaethol i gyflawni'r newid hwn, a'r Cwnsler Cyffredinol fyddai'r gweinidog cyfrifol, i bob diben.³³
- 9.62 O dan y cynllun hwn, byddai Prif Weinidog Cymru a'r Cabinet yn dal i fod yn

³⁰ Comisiwn Cynhyrchiant Seland Newydd (New Zealand Productivity Commission), *Regulatory institutions and practices* (16 Gorffennaf 2014).

³¹ Mae testun araith Syr Geoffrey Palmer a roddwyd ar 25 Mawrth 2015 yng Nghaerdydd yn rhan o ddatliad 50 mlynedd Comisiwn y Gyfraith ar gael ar wefan Comisiwn y Gyfraith yn <http://lawcommission.justice.gov.uk/leslie-scarman-lectures.htm> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

³² Syr G Palmer CF, "Improving the Quality of Legislation - the Legislative Advisory Committee, the Legislation Design Committee and What Lies Beyond" (2007) 15 *Waikato Law Review*.

³³ Gellid dadlau bod gan y Cynulliad Cenedlaethol bŵer i ddeddfu ar gyfer cynnig o'r fath, ond gellid dadlau i'r gwrthwyneb hefyd. Fodd bynnag, gallai hynny newid o ganlyniad i gynigion a wnaed yn ystod 2015 i ddatblygu datganoli: gweler Pwerau at Bwrpas: Tuag at Setliad Datganoli sy'n Para i Gymru (2015) Cm 9020; ac adroddiad Comisiwn Smith ar ddatganoli mwy o bwerau i Senedd yr Alban (Tachwedd 2014). Rydym yn ateb cwestiynau ynglŷn â swyddogaeth y Cynulliad Cenedlaethol o ran pennu ei weithdrefnau a'i broses ddeddfwriaethol ei hun isod.

gyfrifol am bolisi'r ddeddfwriaeth a byddent yn dal i gadw "rheolaeth eithaf" dros gynnwys Biliau cyn eu cyflwyno. Fodd bynnag, byddai'n gwneud yr elfennau hynny'n fwy tryloyw, gan sicrhau ansawdd a chynnal egwyddorion deddfwriaethol cadarn.

9.63 Câi Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ei symud i'r Swyddfa Ddeddfwriaeth newydd, a hon fyddai asgwrn cefn yr aelodaeth barhaol. Byddai timau'n cael eu ffurfio ar gyfer darnau penodol o ddeddfwriaeth drwy secondio swyddogion o adran berthnasol Llywodraeth Cymru am gyfnod y gwaith drafftio a'r broses deddfwriaethol. Byddai'r tîm hwn yn cynhyrchu'r wybodaeth, dadansoddiad (gyda chymorth dadansoddwyr economaidd) a Bil drafft i'w gyhoeddi gyda phapur gwyn i'w ystyried cyn y broses deddfu gan y Cynulliad a rhanddeiliaid.

9.64 Mae Syr Geoffrey Palmer CF o'r farn ei bod yn bwysig grymuso cwnsleriaid deddfwriaethol er mwyn sicrhau ansawdd deddfwriaeth:

[Legislative] counsel will be prominent members of the new Legislation Office and their independence needs to be strengthened. Placing them in the new Legislation Office ... will send a powerful signal in that regard. The status of [legislative] counsel as constitutional gatekeepers needs to be recognised. They more than anyone are responsible for the quality of the statute book and they need to be given the tools to do the job. They need to be able to refuse to draft provisions that are dubious even if officials or even some ministers want them. They are, with the Counsel General, the guardians of the legal integrity of legislation.³⁴

9.65 Byddai'r Swyddfa Ddeddfwriaeth hefyd yn gyfrifol am gyhoeddi deddfwriaeth, ac am gynnal gwaith craffu ar ôl y broses deddfu, ar adeg briodol ar ôl y deddfu.

9.66 Mae'r cynnig yn ymdrech fentrus i ail-lunio'r ffin rhwng y canghennau deddfwriaethol a gweithredol, mewn ymgais i wahanu'r gwaith o baratoi deddfwriaeth oddi wrth y dylanwad gwleidyddol enfawr dros faterion ymarferol a thechnegol, gan gadw gallu'r Llywodraeth i bennu polisi.

9.67 Rydym yn cysidro yn rhagarweiniol bod y model hwn, fel y'i hamlinellwyd, yn debygol o fod yn fwy priodol i sefyllfa Seland Newydd – lle mae sail statudol i Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, a lle y ceir mwy o draddodiad o deddfu ar gyfer prosesau o'r fath – nag i sefyllfa Cymru. Yn benodol, nid yw'n glir, yng nghyd-destun Cymru, beth fyddai ystyr "lleoli'r" Swyddfa Ddeddfwriaeth newydd yn y Cynulliad Cenedlaethol. Ni fyddai'r Cynulliad yn cael dim swyddogaethau ychwanegol mewn cysylltiad â'r Swyddfa. Gellid ei gwneud yn rhan o Gomisiwn y Cynulliad; fodd bynnag, ni fyddai'n ymddangos bod hynny'n creu unrhyw fantais heblaw mantais symbolaidd a byddai'n creu anfantais, yn ein tyb ni, gan y byddai'n amhriodol i aelod o Lywodraeth Cymru fod yn gyfrifol am ran o strwythur cymorth y Cynulliad Cenedlathol.

9.68 Heb y cyswllt â'r Cynulliad Cenedlaethol, yr oll ydym yn cysidro yw ffordd wahanol o drefnu'r broses deddfu yn y Llywodraeth. Fel awgrym ar gyfer newid

³⁴ Syr G Palmer CF, "Law-Making in New Zealand – is there a better way? The Harkness Henry Lecture 2014" (2014) 22 *Waikato Law Review* 4 yn 37 i 38.

peirianwaith llywodraeth, efallai y bydd yn apelio at Lywodraeth Cymru, ond mae'n ymddangos i ni bod hwn yn rhywbeth y byddai'n briodol i'r weithrediaeth benderfynu amdano.

- 9.69 Fodd bynnag, mae byrdwn cyffredinol cynnig Syr Geoffrey Palmer CF— ceisio rhoi lle mwy blaenllaw i'r ddeddfwrfa wrth drefnu'r gyfraith – wedi bod o gymorth mawr wrth gyfeirio ein syniadau ynglŷn â sut gallai codeiddio weithio yng Nghymru, ac rydym wedi rhoi sylw i hynny ym mhennod 8.

OPSIYNAU DIWYGIO

- 9.70 Yn yr adran hon, byddwn yn amlinellu dau opsiwn posibl ar gyfer diwygio. Bwriad y ddau yw harneisio strwythur biwrocraidd y llywodraeth i wella ansawdd deddfwriaeth cyn iddi gyrraedd y Cynulliad Cenedlaethol, ac yn bendant cyn iddi gyrraedd y llyfr statud.

Defnyddio'r broses asesu effaith

- 9.71 Un opsiwn fyddai defnyddio trefn bresennol yr asesiadau effaith i gynnwys materion Cynllunio Deddfwriaeth. Gellid cyflwyno asesiad "effaith ddeddfwriaethol" ar wahân, gan fynnu bod pobl sy'n datblygu polisi'n ystyried beth fyddai effaith y cynnig ar y gyfraith bresennol yn yr un pwnc a sut y dylid llunio'r gyfraith i ddygymod â hynny. Yn yr un modd â'r asesiadau effaith sy'n benodol i bynciau eraill, byddai'n ei gwneud yn ofynnol i lunwyr polisiâu ystyried materion yn ymwneud â chynllunio deddfwriaeth ym mhob cyfnod, o'r ymarfer cychwynnol i ddatblygu'r achos hyd at basio'r ddeddfwriaeth ei hun.
- 9.72 Un fantais sylweddol i'r opsiwn hwn yw y byddai'n defnyddio strwythur datblygedig sy'n bodoli eisoes, yn hytrach nag yn creu mecanwaith newydd sbon. Ni fyddai angen deddfu (er y byddai'n bosibl ei wneud yn gyfrifoldeb statudol); ac ni fyddai'n costio llawer. Mae iddo'r fantais bosibl o ddod â'r mater i'r amlwg yn ystod y cyfnod cynllunio cynnar; mae Syr Geoffrey Palmer CF wedi pwysleisio pwysigrwydd hyn.
- 9.73 Fodd bynnag, mae i'r opsiwn anfanteision sylweddol.
- 9.74 Yn gyntaf, mae'r syniad o ddefnyddio asesiadau effaith fel modd o lywodraethu polisi wedi bod yn ddadleuol. Ceir llawer o lenyddiaeth feirniadol yn y maes erbyn hyn, er ei bod yn canolbwyntio'n bennaf ar ddadansoddi costau a manteision. Nid oes angen inni ymdrin â'r feirniadaeth sylfaenol o asesiadau effaith yma, ond rydym yn nodi ei bod yn bodoli.³⁵
- 9.75 Yn bwysicach at ein dibenion ni, hyd yn oed oes yw'r cysyniad yn ddefnyddiol fel rheol gyffredinol, efallai na fydd asesiad o'r "effaith gyfreithiol" mor addas ar gyfer datblygiad polisi â'r elfennau asesu effaith eraill. Mae'r holl brosesau asesu eraill wedi'u cynllunio i annog llunwyr polisiâu i feddwl sut y byddai'r polisi o sylwedd dan sylw'n effeithio ar grwpiau penodol o bobl neu ar bynciau polisi eraill, megis yr amgylchedd, yr economi neu ddiwylliant. Mae'r rhain i gyd yn faterion sydd o fewn cwmpas arbenigedd gweithwyr polisi proffesiynol. Ffordd yw'r broses asesu o dynnu eu sylw at rywbeth sydd o fewn eu harbenigedd arferol, neu ei symud i

³⁵ Efallai mai'r erthygl fwyaf adnabyddus yw B Morgan, "The Economization of Politics: Meta-Regulation as a form of Nonjudicial Legality" (2003) 12 *Social and Legal Studies* 489.

fyny eu hagenda – rhywbeth y mae'r broses asesu'n dweud wrthynt y dylent fod yn meddwl amdano beth bynnag. Nid yw siâp y gyfraith yn yr un categori. O safbwynt swyddog polisi, mae'r gyfraith yn un ffordd – yn aml y brif ffordd – o roi polisi o sylwedd ar waith. I'r rhan fwyaf o lunwyr polisïau, nid yw'n bwnc ar gyfer llunio polisïau ynddo'i hun.

- 9.76 Datblygir polisi yn Llywodraeth Cymru gan swyddogion polisi, dan gyfarwyddyd gweinidogion. Maent yn defnyddio sgiliau'r cyfreithwyr sy'n arbenigo yn y pwnc penodol dan sylw ac a neilltuir i'w maes polisi i gael cymorth gyda'r gyfraith (ac, yn ymarferol, mae llawer iawn y gall cyfreithiwr llywodraeth effeithiol ei gyfrannu at lunio polisi llwyddiannus); ac yn ddiweddarach, y cyfreithwyr hynny fydd yn rhoi cyfarwyddiadau i'r drafftwy'r deddfwriaethol arbenigol. Ond y swyddog polisi sy'n gyrru datblygiad polisi. Un o'r adnoddau sydd ar gael iddo yng nghyfnodau priodol y broses yw'r cyfreithiwr. Drwy wneud y broses cynllunio deddfwriaethol yn rhan fewnol o ddatblygiad polisi fel gweithgaredd proffesiynol ar ffurf asesiad effaith deddfwriaethol, byddai perygl o geisio troi swyddogion polisi'n gyfreithwyr (neu droi cyfreithwyr yn swyddogion polisi).
- 9.77 Efallai ei bod yn werth nodi bod Syr Geoffrey Palmer CF wedi dod i'r farn bod asesiadau effaith o dan system Seland Newydd yn ymddangos yn aneffeithiol o ran gwella ansawdd deddfwriaeth ac wedi dod yn ymarfer biwrocraidaidd nad yw'n rhwystro rhyw lawer o gwbl ar weinidogion ac nad yw'n ymgysylltu â'r cyhoedd o gwbl.³⁶

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

Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth ar gyfer Cymru

- 9.78 Os nad ydym wedi ein darbwyllo y dylid defnyddio asesiad effaith i geisio sicrhau bod Cynllunio Deddfwriaeth yn rhan annatod o'r broses o lunio polisïau, a fyddai Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth tebyg i un Seland Newydd yn ddymunol?
- 9.79 Cadeirydd pwyllgor Seland Newydd oedd Llywydd Comisiwn y Gyfraith. Fodd bynnag, uwch swyddogion oedd yr aelodau gan fwyaf, gan olygu bod y corff yn amlwg yn rhan fewnol o'r Llywodraeth i raddau mwy helaeth na'r Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth (beth bynnag oedd statws ffurfiol yr olaf hwn). Yr aelodau oedd swyddogion uchaf (cyfatebol i ysgrifennydd parhaol Whitehall neu gyfarwyddwr cyffredinol Llywodraeth Cymru) Adran y Prif Weinidog a'r Cabinet, y Weinyddiaeth Gyfiawnder a'r Trysorlys, y Cyfreithiwr Cyffredinol a'r Prif Gwnsler Seneddol (neu eu henwebeion).
- 9.80 Yn ddiau, roedd y ffaith mai Llywydd Comisiwn y Gyfraith oedd cadeirydd y Pwyllgor yn adlewyrchu ei darddiad mewn dadansoddiad o ddiffygion y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth. Yn wir, gallai fod wedi adlewyrchu profiad a statws penodol Syr Geoffrey Palmer CF.

³⁶ Syr G Palmer CF, "Law-Making in New Zealand – is there a better way? The Harkness Henry Lecture 2014" (2014) 22 *Waikato Law Review* yn 37 i 38. Ar gael yma <http://my.lawsociety.org.nz/news/sir-geoffrey-palmer-proposes-reconfiguring-legislative-process/Law-Making-in-New-Zealand-Is-There-A-Better-Way-Rt-Hon-Sir-Geoffrey-Palmer-QC-Harkness-Henry-lecture-10-9-14.pdf> (cyrchwyd ddiwethaf 5 Mehefin 2015).

- 9.81 Fel yn achos y Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfwriaeth, roedd Comisiwn Cyfraith Seland Newydd yn darparu cymorth gweinyddol a chymorth ymchwil. Mae'n bosibl iawn bod cyfraniad Comisiwn y Gyfraith yn Seland Newydd yn adlewyrchu amgylchiadau penodol y Comisiwn yn yr awdurdodaeth honno, ac na fyddai'n briodol yng Nghymru.
- 9.82 Nid oes dewis arall union gyfatebol ar gyfer y cadeirydd yng nghyd-destun Cymru. Pe bai angen cadeirydd cyfreithiol o lefel uchel, y Cwnsler Cyffredinol fyddai'r dewis amlwg. Byddai hynny'n cynnwys ffigwr gwleidyddol, yn wahanol i fodel Seland Newydd, lle'r oedd holl aelodau'r Pwyllgor yn weision sifil neu, yn achos y cadeirydd, yn ddeiliad swydd statudol.
- 9.83 Mae'r Cwnsler Cyffredinol yn ffigwr hybrid i raddau. Mae'n benodiad gan blaid wleidyddol, ond mae'r Cwnsler Cyffredinol yn arfer swyddogaethau statudol dan Ddeddf Llywodraeth Cymru, yn darparu cyngor cyfreithiol gwrthrychol i Lywodraeth Cymru, a than rai amgylchiadau me'n ofynnol iddo weithredu mewn modd anwleidyddol, er enghraifft wrth ystyried a ddylid cyfeirio Bil Cynulliad at y Goruchaf Lys i benderfynu a yw o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol. Fel yr eglurwyd yn gynharach, mae'r Cwnsler Cyffredinol yn mynychu'r cabinet trwy wahoddiad gan Brif Weinidog Cymru, yn hytrach na bod yn aelod gwleidyddol. Nid oes angen iddo fod yn Aelod o'r Cynulliad. Roedd y ddau Gwnsler Cyffredinol cyntaf³⁷ yn Aelodau o'r Cynulliad, ond nid yw'r un presennol, Theodore Huckle CF. Yng nghyd-destun Cymru, felly, byddai'n ymddangos yn briodol bod y Cwnsler Cyffredinol yn gadeirydd y Pwyllgor.
- 9.84 Pe bai'r aelodaeth yn fras yn adlewyrchu model Seland Newydd, byddai'r aelodau eraill yn cynnwys yr Ysgrifennydd Parhaol – mae ei adran yn gwneud gwaith tebyg i Adran y Prif Weinidog a'r Cabinet yn Seland Newydd (neu Swyddfa'r Cabinet yn y Deyrnas Unedig) – a rhai o'r chwe chyfarwyddwr cyffredinol, a'r Cyfarwyddwr Gwasanaethau Cyfreithiol a'r Prif Gwnsler Deddfwriaethol. Yn Seland Newydd, darparwyd ar gyfer penodi enwebeion i ddirprwyo dros yr aelod rhestredig. Nid ydym yn gwybod a oedd yn drefn arferol i benodi enwebeion ai peidio. Rydym yn nodi disgrifiad Robinson o'r aelodau fel "extremely expert" a "formidable bunch".
- 9.85 Gallai Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth Cymru, yn seiliedig ar fodel cynnar Seland Newydd, gyflawni swyddogaeth gynghori yn unig. Fodd bynnag, mae'r ffaith bod Pwyllgor Seland Newydd wedi symud oddi wrth hyn yn gyflym yn awgrymu y byddai'n briodol i'r Pwyllgor gael lle mwy ffurfiol yn y system.
- 9.86 Yn yr ail gyfnod yn Seland Newydd, roedd y Pwyllgor yn dal i fod yn bwyllgor cynghori, ond roedd y cyngor wedi'i dargedu'n ffurfiol at y Biliau a'r cynigion pwysicaf. Ni fyddai trefn o'r fath yn ddefnyddiol yng Nghymru. Mae rhaglen deddfwriaethol Cymru'n llawer llai na rhaglen Seland Newydd, felly mae'n annhebygol y bydd angen blaenoriaethu fel hyn.
- 9.87 Fodd bynnag, gallai'r Pwyllgor ysgwyddo swyddogaeth ffurfiol fwy arwyddocaol yng Nghymru. Dan y drefn hon, byddai'r Pwyllgor yn cyflawni swyddogaeth ffurfiol

³⁷ Hynny yw, yn unol â'r swyddogaeth statudol a ddynodir felly yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006. Defnyddiwyd y term "Cwnsler Cyffredinol" gyntaf fel teitl swydd un o swyddogion y Cynulliad Cenedlaethol cyntaf, a gyfansoddwyd o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998.

mewn nifer o gyfnodau allweddol yn y broses o ddatblygu cynnig deddfwriaethol. At y dibenion hyn, gallai'r cyfnodau hynny fod fel a ganlyn:

- (1) Cynllunio cynnar: byddai'r Pwyllgor yn ystyried strwythur cyfreithiol y ddeddfwriaeth derfynol a byddai'r tîm polisi'n llunio cynnig deddfwriaethol hyd yn oed cyn sefydlu tîm y Bil.
- (2) Datblygiad: byddai'r Pwyllgor yn ceisio sicrhau bod mater cynllunio'n cael sylw yn y cyfnod papur gwyrdd/ymgysylltu â'r cyhoedd. Er na fyddai'r strwythur cyfreithiol o reidrwydd yn un o nodweddion allweddol y ddadl gyhoeddus (er y gall fod mewn rhai achosion), dylid deall goblygiadau'r negeseuon a geir wrth ymgysylltu â'r cyhoedd o ran cynllunio'r ddeddfwriaeth.
- (3) Crisialu polisi: parhau i ymgysylltu yn ystod y cyfnod papur gwyn.
- (4) Rhoi cyfarwyddiadau i'r cwnsleriaid seneddol.
- (5) Drafft terfynol y Bil cyn ei gyflwyno.

9.88 Ar un pen i'r sbectrwm, gellid sicrhau bod y swyddogion polisi/tîm y Bil yn ymwybodol o'r cymorth sydd ar gael gan y Pwyllgor a'u gwahodd i'w ddefnyddio. Ar y pen arall, gellid ei gwneud yn ofynnol i'r Pwyllgor gymeradwyo'r broses ym mhob cyfnod. Byddai hyn i bob diben yn rhoi fetu i'r Pwyllgor dros ddatblygiad parhaus y ddeddfwriaeth oni bai bod ei ofynion yn cael eu bodloni. Rhwng y ddau begwn hyn, gallai'r Pwyllgor lunio adroddiadau am rinweddau'r cynigion a'u heffeithiau o ran cynllunio deddfwriaeth ar bob cam yn y broses.

9.89 Pe bai'n gweithio, gallai'r dull hwn ddarparu mecanwaith i sicrhau bod ystyriaethau cynllunio deddfwriaeth yn cael eu hintegreiddio'n well yn y broses o ddatblygu polisiâu. Fel yn achos y cynnig a ystyriwyd uchod, ni fyddai angen deddfu. Yn wir, byddai'n anodd deddfu, heb ddeddfu ar gyfer proses benodol i'w dilyn i ddatblygu deddfwriaeth o fewn llywodraeth – cynnig a fyddai, yn ogystal â bod yn wreiddiol, yn anhyblyg ac yn ddiangen.

9.90 Dyma un o anfanteision y dull gwaith hwn. Mae unrhyw gynnydd i newid y trefniadau ar gyfer paratoi deddfwriaeth yn gyfystyr ag ymyrryd ym musnes domestig y llywodraeth. Fel y mae profiad y Pwyllgor Cynllunio Deddfwriaeth yn Seland Newydd yn ei awgrymu, fe allai gwahanol lywodraethau ffurfio gwahanol gasgliadau ynglŷn â sut yr hoffent i'r system weithio. Wrth iddynt wneud hynny, fe allai gwahanol safbwyntiau ynglŷn â sut beth yw gweinyddu effeithiol ddylanwadu arnynt. Ond ar yr un pryd, fe allent fod yn gwneud dyfarniad gwleidyddol ynglŷn â pha fecanweithiau fyddai'n hybu eu hamcanion gwleidyddol, a pha rai fyddai'n eu hatal. Fe allai'r dyfarniadau hynny (a all fod yn gwbl ddilys ynddynt eu hunain) gyd-daro â threfniadau gweinyddol sy'n arwain at gynhyrchu cyfraith dda. Ond yn yr un modd, fe allent beidio, ac nid oes cysylltiad rhwng y ddau o reidrwydd. Felly, gallai llywodraeth gyflwyno system o'r fath pe câi ei darbwylo weld gwerth gwelliannau mewn ansawdd deddfwriaeth, ond gallai'r llywodraeth nesaf ei diddymu'n haws fyth pe bai ganddi flaenoriaethau eraill.

9.91 Ond beth bynnag, a fyddai system o'r fath yn gweithio? Yn sicr, ceir un ddadl na fyddai'n ychwanegu dim byd sylweddol, yng nghyd-destun Cymru, at y trefniadau presennol. Ar hyn o bryd, mae'r Cwnsler Cyffredinol yn ymwneud yn agos â'r

broses o ddatblygu holl ddeddfwriaeth Llywodraeth Cymru. Mae ef neu hi'n cael adroddiadau ffurfiol o'r adeg y bydd cyfreithwyr Llywodraeth Cymru sy'n gyfrifol am bynciau arbenigol yn rhoi cyfarwyddiadau i'r cwnsleriaid deddfwriaethol.

- 9.92 Yn yr un modd, mae'r gronfa fawr arall o aelodau tybiedig pwyllgor cynllunio deddfwriaeth – yr ysgrifennydd parhaol, y cyfarwyddwyr cyffredinol a'r cyfarwyddwr gwasanaethau cyfreithiol – eisoes yn rhan ganolog o'r gwaith o oruchwylio'r rhaglen ddeddfwriaethol fel aelodau o Fwrdd y Rhaglen Ddeddfwriaethol. Ac mae'r Prif Gwnsler Deddfwriaethol, fel rheolwr uned sydd bellach yn cynnwys 14 o bobl, yn amlwg yn llawer agosach at bellach broses o ddrafftio pob Bil na'i swyddog cyfatebol yn Whitehall neu yn Wellington.
- 9.93 Felly y perygl yw na fyddid, trwy sefydlu pwyllgor cynllunio deddfwriaeth yng Nghymru, yn cyflawni dim mwy nag ymarfer biwrocraidaidd i ad-drefnu swyddogaethau unigolion sydd eisoes i gyd yn ymwneud yn agos â datblygu'r rhaglen ddeddfwriaethol.
- 9.94 Fel yr amlinellir uchod, un swyddogaeth bosibl ar gyfer pwyllgor cynllunio deddfwriaeth yng Nghymru, y gellid dadlau nad yw eisoes yn cael ei chyflawni gan weithredwyr cyfreithiol presennol, yw ystyried cynllun y ddeddfwriaeth ar gamau cynharaf y broses o ddatblygu polisi, gan gynnwys ymgysylltu â'r cyhoedd. Yn wir, gallai fod hwn yn fwlch yn y trefniadau presennol, er ei bod yn bosibl mai cyfyngiadau ar adnoddau yw'r prif reswm amdano – mae Llawlyfr Deddfwriaeth Llywodraeth Cymru'n nodi'n eglur nad oes digon o gwnsleriaid deddfwriaethol, er enghraifft, a'u bod yn rhy brysur i roi cyngor ar gamau cynharach y broses o ddatblygu polisiâu neu gyfarwyddiadau.
- 9.95 Fodd bynnag, hyd yn oed os yw hynny'n wir, nid yw'n amlwg bod angen sefydlu pwyllgor cynllunio deddfwriaeth i gau'r bwlch hwnnw, yn hytrach nag ymateb biwrocraidaidd mwy cymesur.

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

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

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

RHAN 3 YR IAITH GYMRAEG

PENNOD 10 Y GYMRAEG FEL IAITH Y GYFRAITH

CYFLWYNIAD

- 10.1 Er bod i'r Gymraeg statws iaith swyddogol yng Nghymru, Saesneg yw'r iaith amlycaf. Yn ôl cyfrifiad 2011, roedd y boblogaeth yn 3.06 miliwn, ac roedd 23.3% o'r rhai hynny a anwyd yng Nghymru yn gallu siarad Cymraeg. Yn 2012-13, amcangyfrifwyd bod 11% o gyfanswm y boblogaeth yn rhugl yn y Gymraeg.¹ At hynny, ac eithrio'r wladfa fach ym Mhatagonia, nid yw'r Gymraeg yn iaith gymunedol yn unrhyw le heblaw Cymru. Fel y dywed y Dr Richard Crowe, Prif leithydd Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru, nid yw'n hawdd ceisio sicrhau nad yw'r Gymraeg yn cael ei thrin yn "llai ffafriol" na'r Saesneg yn wyneb goruchafiaeth yr iaith Saesneg ar raddfa fyd-eang.² Yn rhan 3, awn i'r afael â chyfres o faterion sy'n ymwneud ag effaith system ddwyieithog ar ffurf a hygyrchedd y gyfraith sy'n gymwys yng Nghymru.

Y GYMRAEG FEL IAITH Y GYFRAITH

- 10.2 Un o'r rhesymau a roddwyd yn statud 26 a 27 Hen 8 p. 26 dros ymgorffori Cymru yn rhan o deyrnas Lloegr oedd:

the People of the same Dominion have, and do daily use a Speech nothing like, ne consonant to the natural Mother Tongue used within this Realm.³

- 10.3 O ganlyniad, darparodd y statud ar gyfer cyfeddiannu Cymru, ond nododd yn glir hefyd mai Saesneg yn unig fyddai iaith swyddogol yr holl drafodion cyfreithiol.

Also be it enacted by the Authority aforesaid, That all Justices Commissioners, Sheriffs, Coroners, Escheators, Stewards, and their Lieutenants, and all other Officers and Ministers of the Law, shall proclaim and keep the Sessions Courts, Hundreds, Leets, Sheriffs Courts, and all other Courts in the English Tongue;

(2) and all Oaths of Officers, Juries and Inquests, and all other

¹ Mae canran y boblogaeth sy'n gallu darllen ac ysgrifennu'r Gymraeg yn is: gweler cyhoeddiad Bwrdd yr Iaith Gymraeg *Darlun ystadegol o sefyllfa'r Gymraeg* gan H M Jones (2012) pennod 6. Am amcangyfrif o'r ystadegyn ar gyfer 2012-13 gweler erthygl H M Jones ar gyfer BBC 'Cymru Fyw', "Pa ddyfodol i'r Gymraeg yn 2012?". Mae'r erthygl ar gael yn <http://www.bbc.co.uk/cymrufyw/32691390> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Mae H M Jones wedi creu'r wefan www.statiaith.com, sef gwefan ystadegau sy'n ymwneud â'r Gymraeg.

² Disgrifir swyddogaeth ieithyddion cyfraith yn Llywodraeth Cymru ym mhennod 11.

³ "An Act for Law and Justice to be Ministered in Wales in like Form as it is in this Realm of 1535/6", 26 a 27 Hen 8 p. 26, adran 1. Yr enw cyffredin ar y Ddeddf hon a'r "Act for Certain Ordinances in the King's Dominion and Principality of Wales of 1542/3", 34 a 35 Hen 8 p. 26 yw'r Deddfau Uno. Gweler, yn gyffredinol, T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad, 2012) pennod 7.

Affadavits, Verdicts and Wagers of Law, to be given and done in the English Tongue;

(3) and also that from henceforth no Person or Persons that use the Welsh Speech or Language, shall have or enjoy any manner Office or Fees within this Realm of England, Wales, or other the King's Dominion, upon Pain of forfeiting the same Offices of Fees, unless he or they use and exercise the English Speech or Language.⁴

- 10.4 Er gwaethaf y waharddeb hon, fodd bynnag, parhaodd y Gymraeg i gael ei defnyddio mewn llysoedd barn yng Nghymru. Nododd Pwyllgor Hughes Parry ym 1965:

Though the law was administered in English, the Welsh language was undoubtedly widely used in the law courts from those at the highest level, like the Council of the Marches and the Court of Great Sessions, down to the humblest hundred and manor courts.⁵

- 10.5 Ymddengys, hefyd, fod y Gymraeg wedi'i defnyddio'n helaeth yn llysoedd sirol Cymru ers iddynt gael eu creu ym 1846. Yn ogystal, yn ystod y bedwaredd ganrif ar bymtheg a'r ugeinfed ganrif, bu ymdrechion i sicrhau bod deddfwriaeth a dogfennau swyddogol ar gael yn Gymraeg i gynulleidfa Gymraeg ei hiaith.⁶

- 10.6 Yn ystod yr ugeinfed ganrif, llwyddodd un statud ar ôl y llall i wella statws cyfreithiol y Gymraeg yn raddol. Cafodd y cymal ar yr iaith yn 26 a 27 Hen 8 p. 26 ei ddiddymu gan Ddeddf Llysoedd Cymru 1942. Fodd bynnag, nid oedd y statud hwnnw'n rhoi'r hawl i ddefnyddio'r Gymraeg yn y llysoedd; y cyfan a wnaeth oedd darparu:

... the Welsh language may be used in any court in Wales by any party or witness who considers that he would otherwise be at any disadvantage by reason of his natural language of communication being Welsh.⁷

- 10.7 Yn fwy diweddar, caniatodd Deddf yr Iaith Gymraeg 1967 i unrhyw barti neu dyst neu unrhyw berson arall ddefnyddio'r Gymraeg yn y llys os oeddent yn

⁴ 26 a 27 Hen 8 p. 26, adran 17. Mae atsain o'r darpariaethau hyn i'w clywed yn Adroddiad y Llywodraeth ar Addysg yng Nghymru a gyhoeddwyd ym 1847 (*Brad y Llyfrau Gleision*). Daeth y Comisiynwyr i'r casgliad:

"The evil of the Welsh language ... is obviously and fearfully great in courts of justice ... It distorts the truth, favours fraud, and abets perjury, which is frequently practised in courts, and escapes detection through the loop-holes of interpretation ... The mockery of an English trial of a Welsh criminal by a Welsh jury, addressed by counsel and judge in English is too gross and shocking to need comment. It is nevertheless a mockery which must continue until the people are taught the English language..." *Report of the Commissioners of Inquiry into the State of Education in Wales: Accounts and Papers*, (1847), Cyf. 27, Rhan. ii, 66.

⁵ Cmnd 2785, ym mharagraff 31; Syr D Williams CF, "The Law of England and Wales: The Welsh Contribution", [2005] *Trafodion Anrhydeddus Gymdeithas y Cymmrodorion* 161 yn 168.

⁶ T G Watkin, *The Legal History of Wales* (2il argraffiad 2012) tud 190.

⁷ Deddf Llysoedd Cymru 1942, a 1.

dymuno gwneud hynny, a sefydlwyd yr egwyddor ganlynol yn Neddf yr Iaith Gymraeg 1993:

In the conduct of public business and the administration of justice in Wales the English and Welsh languages should be treated on the basis of equality.⁸

- 10.8 Law yn llaw â'r newidiadau hyn mewn deddfwriaeth, mae agweddau barnwrol tuag at y defnydd o'r Gymraeg wedi eu gweddnewid mewn llysoedd yng Nghymru. Ym 1967, nododd Widgery J, a aeth yn ei flaen i fod yn Arglwydd Brif Ustus:

I think it is quite clear that the proper language for court proceedings in Wales is the English language. ... [T]he language difficulties which arise in Wales can be dealt with by discretionary arrangements for an interpreter precisely in the same way as language difficulties at the Central Criminal Court are dealt with when the accused is a Pole.

- 10.9 Yn ei farn ef, roedd y defnydd o'r Gymraeg yn amharu ar y gallu i weinyddu cyfiawnder yn effeithlon yng Nghymru.⁹

- 10.10 O'i gyferbynnu â hyn, cyfeiriodd Judge LJ, sef un arall a aeth yn ei flaen i fod yn Arglwydd Brif Ustus, yn achos *Williams v Cowell* yn 2000 at y gwaharddiadau ar y defnydd o'r Gymraeg yn 26 a 27 Hen 8 p. 26, gan ychwanegu:

In other words Welsh people appearing in courts in Wales, litigating over problems in their own country, were prohibited from using their own language. Mr Williams and those who support him no doubt regard this legislation, and the subsequent Act of 1542 ... as an outrage... [F]or what it is worth I agree with them.¹⁰

- 10.11 Heddiw, mae gan y Gymraeg statws swyddogol yng Nghymru. Yn benodol, rhoddir grym cyfreithiol i'r statws hwnnw gan ddeddfiadau sy'n

- (1) ei gwneud yn ofynnol bod y Gymraeg a'r Saesneg yn cael eu trin ar sail gyfartal yn nhrefodion Cynulliad Cenedlaethol Cymru;
- (2) rhoi statws cyfartal i destunau mesurau a deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ac is-ddeddfwriaeth; a
- (3) rhoi'r hawl i siarad Gymraeg mewn achosion cyfreithiol yng Nghymru.¹¹

⁸ Deddf yr Iaith Gymraeg 1993, teitl hir.

⁹ *R. v. Merthyr Tydfil Justices, ex parte Jenkins* [1967] 2 QB 21.

¹⁰ [2000] 1 WLR 187. Roedd y Llys Apêl o'r farn nad oedd unrhyw sail statudol ar gyfer caniatáu trafodion yn Gymraeg mewn gwrandawliadau llys yn Llundain. Fodd bynnag, mae'r Tribiwnlys Apelau Cyflogaeth yn cynnal gwrandawliadau yng Nghymru erbyn hyn. R G Parry "Yr Iaith Gymraeg a'r Tribiwnlys Apel Cyflogaeth – ystyried y penderfyniad yn *Williams v. Cowell*" (2001) 1 *Wales Law Journal* 178; T H Jones a J M Williams, "Wales as a Jurisdiction" (2004) *Public Law* 78, 98.

¹¹ Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011, a 1.

- 10.12 Lleithoedd swyddogol y Cynulliad Cenedlaethol yw Cymraeg a Saesneg, ac mae'n rhaid i'r ddwy iaith swyddogol gael eu trin ar sail gyfartal wrth gynnal trafodion y Cynulliad. Mae gan bawb yr hawl i ddefnyddio'r naill iaith swyddogol neu'r llall wrth gymryd rhan yn nhrafodion y Cynulliad. Mae'n rhaid i adroddiadau o drafodion y Cynulliad, yn achos unrhyw rai o drafodion y Cynulliad, pwyllgorau'r Cynulliad neu is-bwyllgorau'r cyfryw bwyllgorau, gynnwys cofnod o'r hyn a ddywedwyd, a hynny yn yr iaith swyddogol a ddefnyddiwyd, yn ogystal â chyfieithiad llawn i'r iaith swyddogol arall.¹²
- 10.13 Mae testunau Cymraeg a Saesneg pob Mesur Cynulliad a Deddf Cynulliad sydd yn Gymraeg ac yn Saesneg pan gaiff ei ddeddfu, a thestunau unrhyw is-ddeddfwriaeth sydd yn Gymraeg ac yn Saesneg pan gaiff ei wneud, i'w trin at bob diben fel petai eu statws yn gydradd â'i gilydd.¹³ Caiff Mesurau a Deddfau'r Cynulliad eu deddfu yn Gymraeg ac yn Saesneg bob amser ac mae is-ddeddfwriaeth sy'n cael ei gwneud gan Lywodraeth Cymru fel arfer yn cael ei gwneud yn ddwyieithog.¹⁴

... [A]ll of the primary legislation enacted by the National Assembly between 2007 and 2011 in the form of Assembly Measures and since 2011 in the form of Assembly Acts, and virtually all of the subordinate legislation made by the Assembly until 2007 and since then by the Welsh Ministers, has been bilingual. Welsh Ministers make subordinate legislation in both languages and the Assembly passes Acts in bilingual form, thus in both cases ensuring the equal standing of the two versions for all purposes. Legislative proposals in the form of bills are introduced into the Assembly in both languages, they are scrutinized in committees in both languages and debated upon in the chamber in the language of the individual members' choice. When committees report, their reports are in both languages; when amendments are tabled, they are considered in both languages, and when bills in their final form are passed in plenary session, the final text is approved in both English and Welsh.¹⁵

- 10.14 Mewn unrhyw drafodion cyfreithiol yng Nghymru, caiff unrhyw barti, tyst neu berson arall sy'n dymuno gwneud hynny siarad Cymraeg, yn ddarostyngedig, yn

¹² Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 35(1) fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Cynulliad Cenedlaethol Cymru (leithoedd Swyddogol) 2012, a 1. Roedd Adran 35 ar ei ffurf wreiddiol yn darparu bod yn rhaid i'r Cynulliad, wrth gynnal trafodion y Cynulliad, weithredu'r egwyddor, cyn belled â'i bod yn briodol o dan yr amgylchiadau ac yn rhesymol ymarferol, bod y Gymraeg a'r Saesneg i'w trin ar sail gyfartal.

¹³ Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a 156. Ystyrir adran 156(2)-(5) isod. Mae'n darparu y caiff Gweinidogion Cymru, drwy orchymyn, ddarparu, mewn cysylltiad ag unrhyw air neu ymadrodd Cymraeg, pan fo'n ymddangos yn nhestun Cymraeg unrhyw Fesur Cynulliad neu Ddeddf Cynulliad, neu unrhyw is-ddeddfwriaeth a wnaed o dan Fesur Cynulliad neu Ddeddf Cynulliad neu gan Weinidogion Cymru, bod iddo'r un ystyr â'r gair neu'r ymadrodd Saesneg a bennir mewn perthynas ag ef yn y gorchymyn. Nid yw'r pŵer hwn wedi'i arfer hyd yn hyn.

¹⁴ D Hughes ac H G Davies, "Accessible Bilingual Legislation for Wales / Deddfwriaeth Hygyrch a Dwyieithog i Gymru", (2012) 33(2) *Statute Law Review* 103 yn 106.

¹⁵ T G Watkin, "Bilingual Legislation and the Law of England and Wales" (2014) 2(2) *The Theory and Practice of Legislation* 229 yn 237. Eglura'r Athro Watkin mai'r prif eithriadau a wnaed yn achos is-ddeddfwriaeth yw offerynnau statudol a grëwyd yng nghyd-destun argyfwng, er enghraifft wrth ymdrin ag epidemig megis clwy'r traed a'r genau.

achos trafodion mewn unrhyw lys ac eithrio llys ynadon, i ba bynnag rybudd ymlaen llaw ag sydd yn ofynnol gan reolau'r llys.¹⁶ Mae'n rhaid i unrhyw ddarpariaeth angenrheidiol ar gyfer cyfieithu ar y pryd gael ei wneud yn unol â hynny. At hyn, mae'r pŵer i wneud dyfarniadau llys yn cynnwys y pŵer i ddarparu ar gyfer defnyddio dogfennau Cymraeg, mewn trafodion a gynhelir yng Nghymru neu sydd â chysylltiad â Chymru.¹⁷ Nid yw'r hawl hwn i ddefnyddio'r Gymraeg mewn trafodion cyfreithiol yn ymestyn i lysoedd y tu allan i Gymru. Yn yr un modd, ni chaniateir defnyddio'r Gymraeg gerbron llysoedd apeliadau pan fyddant yn cynnal gwrandawiaidau y tu allan i Gymru.¹⁸

- 10.15 Nid yw Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011 yn ceisio rheoleiddio'r defnydd o'r Gymraeg mewn llysoedd. Mae'r "mater" yn Atodlen 5 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 y gwnaed y Mesur oddi tano, a'r pwnc cyfatebol yn Atodlen 7 i'r Ddeddf, sy'n llywodraethu cymhwysedd deddfwriaethol presennol y Cynulliad Cenedlaethol, yn eithrio'n benodol y defnydd o'r Gymraeg mewn llysoedd. Mae'r Mesur, fodd bynnag, yn darparu ar gyfer gosod "safonau" gorfodol ar gyfrff cyhoeddus, â'r nod o sicrhau bod y ddwy iaith yn cael eu trin yn gyfartal. Mae'r cyfrff hyn, gyda chydysyniad yr Ysgrifennydd Gwladol, yn cynnwys sefydliadau'r DU megis Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd EM ("HMCTS"). Mae hyn yn gyson â'r sefyllfa bresennol, lle mae gan HMCTS gynllun iaith Gymraeg o dan Ddeddf yr Iaith Gymraeg 1993. Mae'r Mesur felly yn debygol o effeithio, maes o law, ar lawer o agweddau ar y ffordd y gweinyddir llysoedd a thribiwnlysoedd nad ydynt wedi'u datganoli, ac felly, ar y defnydd o'r Gymraeg mewn trafodion.
- 10.16 Mae'r iaith Gymraeg yn cael ei defnyddio'n helaeth yn y llysoedd yng Nghymru erbyn hyn. Yn y flwyddyn hyd at fis Mawrth 2015, roedd 660 o achosion a gynhaliwyd yn gyfan gwbl neu'n rhannol yn Gymraeg. O'r rhain, roedd 392 yn y llysoedd ynadon, 29 yn Llys y Goron, 214 mewn llysoedd sifil a 25 gerbron tribiwnlysoedd. Mae'r ffigurau hyn i gyd wedi gostwng ers i'r niferoedd gyrraedd eu hanterth yn 2011, pan gynhaliwyd cyfanswm o 1,348 o achosion yn Gymraeg, â 358 ohonynt yn y llysoedd sirol.¹⁹ Yn 2006, cynhaliwyd treial llofruddiaeth yn Gymraeg gerbron Roderick Evans J. yn Llys y Goron Caernarfon. Un enghraifft nodedig o ddefnyddio'r Gymraeg i gyflwyno dadl gyfreithiol gymhleth yw R. (The Welsh Language Commissioner) v. National Savings and Investments and The Welsh Ministers²⁰ pan lwyddodd Comisiynydd y Gymraeg, gerbron Llys Adrannol o Adran Mainc y Frenhines mewn gwrandawiad yng Nghaerdydd, i herio penderfyniad National Savings and Investments i dynnu ei gynllun iaith Gymraeg

¹⁶ Ar ddefnydd o ieithoedd ac eithrio'r Saesneg mewn trafodion cyfreithiol, gweler, yn gyffredinol, R G Parry, "The Languages of Evidence" (2004) *Criminal Law Review* 1015; R G Parry, "The Curse of Babel and the Criminal Process" (2014) *Criminal Law Review* 802.

¹⁷ Deddf yr Iaith Gymraeg 1993, a 22.

¹⁸ Fodd bynnag, mae dwy Adran y Llys Apêl yn cynnal gwrandawiaidau ar gyfer apeliadau Cymreig yng Nghaerdydd yn rheolaidd.

¹⁹ Yn ystod y flwyddyn hyd at fis Mawrth 2014, cynhaliwyd 743 o achosion yn gyfan gwbl neu'n rhannol yn Gymraeg. O'r rhain, roedd 545 yn y llysoedd ynadon, 26 yn Llys y Goron, 138 yn y llysoedd sirol a 34 gerbron tribiwnlysoedd. Mae data a ddarparwyd gan Uned Iaith Gymraeg Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi yn awgrymu nad yw'r ffigurau hyn yn cyfleu union nifer yr achosion lle y cafodd y Gymraeg ei defnyddio yn y llys, ac y gallai'r nifer fod yn fwy. Ceir tipyn o dystiolaeth anecdotaidd bod llawer o achosion wedi'u cynnal lle y defnyddiwyd cyfieithydd ar y pryd, neu lle y cafodd rhywfaint o Gymraeg ei defnyddio, ond nad ydynt wedi'u cofnodi felly ar y system.

²⁰ [2014] EWHC 488 (Admin). [2014] ACD 95.

yn ôl. Cyflwynwyd y rhan fwyaf o'r dogfennau a'r holl ddatganiadau ysgrifenedig yn Gymraeg, a defnyddiodd y bargyfreithwyr y Gymraeg neu'r Saesneg fel y mynnont yn ystod y gwrandawriad. Cyflwynodd y llys ei ddyfarniad yn ddwyieithog.

- 10.17 Mae asiantaethau a chyrrff eraill sy'n ymwneud â gweinyddu cyfiawnder, megis yr heddlu a'r gwasanaeth prawf²¹ yn defnyddio'r Gymraeg fel mater o arfer yn y rhannau hynny o Gymru lle mae'r Gymraeg yn cael ei defnyddio fwyaf. Felly, mae Heddlu Gogledd Cymru a Heddlu Dyfed-Powys, er enghraifft, yn cynnal cyfweiliadau yn Gymraeg yn aml.
- 10.18 Mae'r Arglwydd Ganghellor wedi sefydlu Pwyllgor Sefydlog ar yr Iaith Gymraeg, â chynrychiolwyr o bob un o'r cyrrff cyhoeddus sy'n ymwneud â gweinyddu cyfiawnder yng Nghymru yn rhan ohono. Ei ddiben yw sicrhau bod y cyrrff hyn yn mabwysiadu polisiau tebyg tuag at yr iaith Gymraeg ac wrth weithredu Deddf yr Iaith Gymraeg 1993. Y bwriad yw lleihau costau ac anawsterau cymaint ag y bo modd a sicrhau bod arferion cywir a chyson ar waith.
- 10.19 Mae Pwyllgor Sefydlog yr Arglwydd Ganghellor, yn ei dro, wedi creu sefydliad o'r enw Rhwydwaith Cyfiawnder Cymru, i gydgyssylltu gweithgareddau hyfforddi'r cyrrff hyn. Ei ddiben yw hyrwyddo dwyieithrwydd yn y sector cyfiawnder yng Nghymru drwy wneud staff yn fwy ymwybodol o ba mor bwysig yw dangos sensitifrwydd ieithyddol a chynorthwyo pobl i ddefnyddio'r iaith o'u dewis. Mae'n ceisio cynyddu capasiti ieithyddol prif asiantaethau'r sector drwy gynnig cyfleoedd i staff ddysgu Gymraeg ac i fireinio sgiliau siaradwyr Gymraeg.
- 10.20 Yn ogystal, mae Bwrdd Cyfiawnder Troseddol Lleol Gogledd Cymru wedi creu Pwyllgor Troseddu Iaith Gymraeg sydd â'r nod o sicrhau bod y system gyfiawnder yn nodi'n gywir pa un yw dewis iaith aelodau'r cyhoedd, ac yn gweithredu ar y dewis hwnnw. Mae hefyd yn ceisio nodi gwendidau yn y system sy'n atal gwasanaeth dwyieithog llawn, a mynd i'r afael â'r gwendidau hynny gyda chydweithrediad cyrrff eraill. Mae'r grŵp hwn wedi gofyn i gael dod yn is-bwyllgor o Fwrdd Cyfiawnder Troseddol Cymru Gyfan. Mae'r Coleg Barnwrol yn trefnu cyrsiau ac yn cynhyrchu deunyddiau i gynorthwyo'r farnwriaeth i ddefnyddio'r Gymraeg yn y llysoedd yng Nghymru. Yn ogystal, mae'r Arglwydd Ganghellor wedi penodi Barnwyr Cyswllt ar gyfer yr Iaith Gymraeg.²²
- 10.21 Mae llawer o faterion sy'n ymwneud â'r defnydd o'r Gymraeg yn y system gyfreithiol y tu allan i gwmpas y prosiect hwn. Yn y penodau nesaf, byddwn yn ymdrin â therminoleg gyfreithiol, ffurf deddfwriaeth ddwyieithog, drafftio dwyieithog a dehongli deddfwriaeth ddwyieithog.

²¹ Ar 1 Gorffennaf 2014, crëwyd cyrrff newydd sef y Cwmni Adsefydlu Cymunedol a'r Gwasanaeth Prawf Cenedlaethol dros Gymru yn lle Ymddiriedolaeth Prawf Cymru.

²² Yn ddiweddar, mae Prifysgol De Cymru wedi dechrau cyflwyno sesiynau hyfforddi i fyfyrwyr Gwyddorau'r Heddlu drwy gyfrwng y Gymraeg, sef y brifysgol gyntaf yn y wlad i gyflwyno sesiynau o'r fath. Caiff fenter hon ei chefnogi gan gyllid gan y Coleg Gymraeg Cenedlaethol.

PENNOD 11

TERMINOLEG GYFREITHIOL A DRAFFTIO

CYFLWYNIAD

- 11.1 Nid oes unrhyw amheuaeth fod y Gymraeg yn iaith hynod soffistigedig, sy'n addas i gyfleu cysyniadau a chwestiynau cyfreithiol cymhleth. Cynigir cyrsiau cyfraith trwy gyfrwng y Gymraeg ymhob un o'r pum ysgol y gyfraith yng Nghymru. Mae natur a maint y ddarpariaeth yn amrywio. Cynigia rhai cyrsiau ddarlithoedd yn y Gymraeg. Darpara eraill ddarlithiau yn y Saesneg a sesiynau tiwtorial yn y Gymraeg neu efallai un modiwl penodol yn y Gymraeg. Bu'r Coleg Cymraeg Cenedlaethol yn hwyluso'r gwaith o ddarparu darlithiau gan un sefydliad i fyfyrwyr yn y sefydliadau eraill er mwyn galluogi pawb i fanteisio ar yr arbenigedd sydd ar gael ar draws y sector.¹ Yr arfer hyd yn hyn yw bod y myfyrwyr yn defnyddio gwerslyfrau Saesneg safonol. Fodd bynnag, mae'r Coleg Cymraeg Cenedlaethol wedi ariannu prosiect a drefnwyd gan Ysgol y Gyfraith Bangor o dan olygyddiaeth gyffredinol yr Athro Thomas Glyn Watkin i gynhyrchu gwerslyfrau yn y Gymraeg ar gyfer yr holl bynciau craidd. Mae testunau Cymraeg ar Gyfraith Gyhoeddus ac ar Ecwiti ac Ymddiriedolaethau wrthi'n cael eu paratoi a'r gobaith yw paratoi testunau ar Gyfraith Contract a Chyfraith Tir.
- 11.2 Mae Comisiwn y Gyfraith yn cyhoeddi rhai o'i bapurau a'i adroddiadau yn y Saesneg a'r Gymraeg. Yr enghraifft amlycaf o hynny yw ein hadroddiad a gyhoeddwyd yn 2013 ar denantiaethau preswyl yng Nghymru yn y Saesneg a'r Gymraeg.² Yn y blynyddoedd diwethaf cyhoeddwyd cyfnodolyn y gyfraith sy'n cynnwys erthyglau yn y Saesneg a'r Gymraeg.³ Cyhoeddodd The Statute Law Review erthygl ar ddeddfwriaeth ddwyieithog yng Nghymru yn y Saesneg a'r Gymraeg.⁴
- 11.3 Mae'n ddiau y profwyd bod y Gymraeg yn gyfrwng addas ar gyfer cyfathrebu a thrafod cyfoes ym maes y gyfraith.
- 11.4 Elfen hanfodol yn y swyddogaeth honno oedd datblygu terminoleg gyfreithiol safonedig gyfoes sy'n caniatáu ar gyfer defnyddio'r Gymraeg fel iaith gyfreithiol. Mae'r Saesneg wedi datblygu terminoleg gryno, dros ganrifoedd lawer, i ddisgrifio cysyniadau cyfreithiol. Mae gan y Gymraeg beth ffordd i fynd i gyrraedd yr un sefyllfa. Fodd bynnag, fel y dywed Catrin Fflur Huws, gellir datblygu terminoleg gyfreithiol Gymraeg i gyfeiriadau nad oes iddynt arwyddocâd yn deillio o

¹ Mae'r Coleg Cymraeg Cenedlaethol yn gweithio gyda phrifysgolion ledled Cymru i ddatblygu cyfleoedd cyfrwng Cymraeg i fyfyrwyr. Mae'n ariannu darlithwyr cyfrwng Cymraeg ac yn cynnig ysgoloriaethau israddedig ac ôl-radd i fyfyrwyr astudio cyrsiau addysg uwch trwy gyfrwng y Gymraeg.

² Rhentu Cartrefi yng Nghymru / Renting Homes in Wales (2013), Comisiwn y Gyfraith Rhif 337.

³ Teitl blaenorol *Cylchgrawn Cyfraith Cymru / Wales Law Journal*. Teitl presennol *Cylchgrawn cyfraith a pholisi Cymru / Wales journal of law and policy* a gyhoeddwyd rhwng 2001 a 2005.

⁴ D Hughes ac H Davies, "Accessible Bilingual Legislation for Wales / Deddfwriaeth Hygyrch a Dwyieithog i Gymru" (2012) 33(2) *Statute Law Review* 97, 103.

gysyniadau sy'n bod yn barod, sy'n golygu y gallai o bosibl gyfleu cyfraith gyfoes yn fwy cywir.⁵

- 11.5 Mae'r gwaith o ddatblygu terminoleg gyfreithiol safonedig gyfoes yn y Gymraeg yn mynd rhagddo'n dda. Mae Geiriadur Newydd y Gyfraith a gyhoeddwyd yn 2003 yn cynnwys tua 30,000 o eitemau.⁶ Yn 2008 cynhyrchodd Prifysgol Bangor eiriadur o dermau cyfreithiol Cymraeg safonedig i fyfyrwyr er mwyn hwyluso'r gwaith o addysgu'r gyfraith trwy gyfrwng y Gymraeg.⁷ Yn ddiweddar cwblhaodd grŵp o ymarferwyr ac ysgolheigion brosiect, a noddwyd gan Fwrdd yr Iaith Gymraeg, i safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg gan gytuno ar tua 1,600 o dermau.⁸ Daeth y prosiect hwn i ben pan ddiddymwyd Bwrdd yr Iaith Gymraeg. Mae Pwyllgor Sefydlog yr Arglwydd Ganghellor ac Uned Iaith Gymraeg Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi wrthi'n ceisio sefydlu proses newydd i safoni terminoleg newydd wrth iddi ymddangos. Er hynny, dywedwyd wrthym bod cryn dipyn yn rhagor o waith ôl-weithredol i'w wneud yn y maes hwn, ac y bydd yn anodd cyflawni gwaith o'r fath heb gyllid digonol.
- 11.6 Mae corff o dermau cyfreithiol Cymraeg eisoes wedi ei ddiffinio mewn deddfwriaeth ers i'r Cynulliad Cenedlaethol ddechrau deddfu yn Gymraeg ym 1999. Mae'n debyg gydag amser y bydd deddfwriaeth ddwyieithog yn arwain at derminoleg gyfreithiol safonedig lawn. Ymddengys er hynny fod angen gwneud rhagor o waith yn y maes hwn.
- 11.7 Bu grŵp astudio o Gymru yng Nghanada yn 2001 a dywedodd yn ei adroddiad fod gan yr awdurdodaeth honno gorff cenedlaethol ar gyfer safoni terminoleg gyfreithiol. Mae'r corff hwnnw'n un o bwyllgorau'r Rhaglen Genedlaethol ar gyfer Gweinyddu Cyfiawnder sy'n gweithio yn Ottawa ac a ariennir gan y Llywodraeth Ffederal. Mae'n cynnwys cynrychiolwyr o'r Adran Gyfiawnder a'r llysoedd. Fe'i cefnogir hefyd gan ganolfan gyfieithu'r Llywodraeth, a chanolfannau cyfieithu a therminoleg gyfreithiol mewn Prifysgolion ledled Canada. Mae gan y Pwyllgor bum aelod parhaol, yn cynnwys cyfreithwyr, barnwyr, cyfieithwyr ac arbenigwr ieithyddol. Mae'r Pwyllgor yn ystyried adroddiadau a wneir gan dîm ac mae'n gwneud penderfyniadau ar y termau i'w defnyddio. Ar ôl penderfynu ar dermau, fe'u defnyddir mewn deddfwriaeth, dyfarniadau a gwर्सlyfrau cyfreithiol.⁹

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

⁵ C F Huws, "The day the Supreme Court was unable to Interpret Statutes" (2013) 34(3) *Statute Law Review* 221.

⁶ R Lewis, *Geiriadur Newydd y Gyfraith (Saesneg – Cymraeg) / The New Legal Dictionary (English – Welsh)* (2003). Rhagflaenwyd y gwaith hwn gan ddau waith arall gan yr un awdur: *Termau Cyfraith / Legal Terms* (1972) a *Geiriadur y Gyfraith / The Legal Dictionary* (1992).

⁷ D LI Jones, D Prys, O L Davies (gol) *Geiriadur Termau'r Gyfraith / Dictionary of Legal Terms* (2008).

⁸ Termau Gweinyddu Cyfiawnder. Mae rhan o gynnyrch yr ymarfer hwn ar gael ar wefan Rhwydwaith Cyfiawnder Cymru http://cyfiawndercymru.org.uk/?page_id=106&lang=cy (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁹ Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o brofiad o ddwyieithrwydd yng Nghanada*, (2001), 3.2.1.

gorff ddylai fod yn gyfrifol am gyflawni'r swyddogaeth hon?

- 11.8 Dywed y Dr. Richard Crowe, Prif Ieithydd Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru, fod mwy o wahaniaeth rhwng Cymraeg llafar ac ysgrifenedig na rhwng Saesneg llafar ac ysgrifenedig. Mae Cymraeg ysgrifenedig ffurfiol yn llawer mwy o iaith ar wahân ag iddi ei chystrawen a'i geirfa ei hun nad yw'n amrywio'n fawr yn ddaearyddol. Ar y llaw arall, mae'r iaith lafar yn llawer llai ffurfiol ac mae rhywun, o'i siarad, yn dangos o ble y mae'n dod. Cynhyrchir testun Cymraeg deddfwriaeth mewn Cymraeg ysgrifenedig ffurfiol.
- 11.9 Mae'n ymddangos y gall afrwyddineb "Cymraeg cyfreithiol" wneud deddfwriaeth a dogfennau cyfreithiol eraill yn y Gymraeg yn fwy anhygyrch a'i gwneud yn anoddach defnyddio'r iaith mewn achosion cyfreithiol¹⁰. Byddai'n anodd os nad yn amhosib i lawer o siaradwyr Cymraeg ddefnyddio neu ddeall "Cymraeg cyfreithiol" ffurfiol. Yn fwy penodol, ceir tystiolaeth bod angen i ddefnyddwyr llysoedd a gweithwyr proffesiynol y gyfraith Cymraeg eu hiaith, fel ei gilydd, ddod yn fwy cyfarwydd â therminoleg gyfreithiol Gymraeg.¹¹
- 11.10 Yn hynny o beth tynnwn sylw at arfer y Cynulliad Cenedlaethol i gyhoeddi Biliau drafft gyda geirfa (Saesneg i'r Gymraeg) o dermau technegol a deddfwriaethol a ddefnyddir yn y Bil.

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

FFURF DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG

- 11.11 Cynhyrchir Deddfau (a Mesurau) ar ffurf wedi'u hargraffu â'r ddwy iaith ar dudalennau gyferbyn â'i gilydd. Cynhyrchir offerynnau statudol mewn fformat dwy golofn sy'n gosod y testunau Saesneg a Chymraeg yn gyfochrog. Mae'r ddau fformat yn rhoi statws cyfartal i'r testunau yn y ddwy iaith ac mae'n golygu y gellir cymharu'r ddau destun. Fodd bynnag, ar gais Llywodraeth Cymru, mae'r Archifau Gwladol wedi cynhyrchu system brototeip sy'n galluogi'r darllenydd i ddewis y fformat y mae'n dymuno'i gael: Saesneg yn unig, Cymraeg yn unig neu'r Gymraeg a'r Saesneg ochr yn ochr. Bydd yn llawer haws cymharu'r testun yn y ddwy iaith pan fydd y cyfleuster hwn ar gael.
- 11.12 Mae testun cyhoeddedig y cymal dehongli yn y naill iaith a'r llall hefyd yn cynnwys cyfeiriad at y term yn fersiwn yr iaith arall. Gan na fydd termau a restrir yn nhrefn y wyddor yn ymddangos yn yr un drefn yn y ddwy iaith, mae hyn yn ei gwneud yn haws cymharu'r ddau destun. Mabwysiadwyd y fformat hwn o'r arfer

¹⁰ Gweler yr astudiaeth gan Robat Trefor ynglŷn â sut y mae siaradwyr y Gymraeg yn ymdrin â Chymraeg ysgrifenedig. Robat Trefor, "Problemau gyda Safoni a Chywair". Mae'r testun cyfan ar gael yn <https://llyfrgell.porth.ac.uk/files/6583681.pdf> - yn Gymraeg yn unig (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

¹¹ I Madoc-Jones ac O Parry, "It's always English in the Cop Shop": Accounts of Minority Language Use in the Criminal Justice System in Wales" 52 (1) *The Howard Journal of Criminal Justice* 91 yn 101. Cefnogir y farn hon hefyd gan yr ymatebion i adroddiad Comisiwn y Gyfraith, Rhentu Cartrefi yng Nghymru / Renting Homes in Wales (2013) Comisiwn y Gyfraith Rhif 337.

yng Nghanada.¹²

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

DRAFFTIO DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG

11.13 Datblygiad diweddar iawn yw'r arfer o ddefnyddio'r Gymraeg fel iaith drafftio statudol. Fel y dywed yr Athro Rawlings:

[A]t the time of devolution, the practical experience of legislative drafting in Welsh was virtually non-existent ... it had been largely confined to ecclesiastical law in the guise of the Constitution of the Church in Wales.¹³

11.14 Hefyd, cyn dyfodiad datganoli nid oedd unrhyw brofiad yn y Deyrnas Unedig o wneud deddfwriaeth ar ffurf ddwyieithog. Fodd bynnag, erbyn hyn mae cymeriad dwyieithog deddfwriaeth Cymru yn ganolog i rôl y rhai sy'n gyfrifol am ei drafftio.

11.15 Mae adran 156 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu fel a ganlyn:

156 English and Welsh texts of legislation

(1) The English and Welsh texts of—

(a) any Assembly Measure or Act of the Assembly which is in both English and Welsh when it is enacted, or

(b) any subordinate legislation which is in both English and Welsh when it is made,

Are to be treated for all purposes as being of equal standing.

(2) The Welsh Ministers may by order provide in respect of any Welsh word or phrase that, when it appears in the Welsh text of any Assembly Measure or Act of the Assembly, or any subordinate legislation made under an Assembly Measure or Act of the Assembly or by the Welsh Ministers, it is to be taken as having the same meaning as the English word or phrase specified in relation to it in the order.

(3) No order is to be made under subsection (2) unless a draft of the statutory instrument containing it has been laid before, and approved by a resolution of, the Assembly.

¹² K Bush, "New Approaches to UK Legislative Drafting: The Welsh Perspective" (2004) 25(2) *Statute Law Review* 144 yn 146.

¹³ R Rawlings, *Delineating Wales: Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution* (2003) tud 257. Gweler hefyd E P Roberts, "The Welsh Church, Canon Law and the Welsh Language", yn N. Doe (gol.), *Essays in Canon Law: A study of the Law of the Church in Wales* (1992) tud 151 i 174; T G Watkin, "Bilingual Legislation and the Law of England and Wales" 2(2) *The Theory and Practice of Legislation* 229 yn 235.

(4) An Assembly Measure or Act of the Assembly, or any subordinate legislation made under an Assembly Measure or Act of the Assembly or by the Welsh Ministers, is to be construed in accordance with any order under subsection (2); but this is subject to anything to the contrary contained in the Assembly Measure, Act of the Assembly or subordinate legislation.

(5) This section applies in relation to subordinate legislation made by the First Minister or the Counsel General as in relation to subordinate legislation made by the Welsh Ministers.

11.16 Dywed y Nodiadau Esboniadol i'r Ddeddf hon fel a ganlyn:

This section confers equal validity on the English and Welsh texts of legislation (including Assembly Acts and Measures, and subordinate legislation) made bilingually.

It also contains a provision allowing the Welsh Ministers to provide by order (subject to the prior approval of the Assembly by formal resolution) that particular Welsh words and phrases in Assembly Measures or Acts, or in subordinate legislation made under them or by the Welsh Ministers, are to have the same meaning as the English words and phrases specified in relation to them in the order. The purpose of this provision is to ensure that the legislation has the same effect in both languages.¹⁴

11.17 Ni ddefnyddiwyd y grym a roddwyd gan adran 156(2)–(5) hyd yn hyn. Awgrymwyd nad yw'n gydnaws â'r egwyddor statws cyfartal a nodir yn adran 156(1). Mae'n anodd gweld pam mae ei angen er mwyn sicrhau y caiff y ddeddfwriaeth yr un effaith yn y ddwy iaith. Efallai fod y ddarpariaeth yn deillio o awydd i beidio â newid ystyr ymadrodd a ddehonglwyd mewn penderfyniad barnwrol ar destun blaenorol yn y Saesneg yn unig (er enghraifft, pan ddisodlwyd deddfwriaeth San Steffan gan Ddeddf y Cynulliad).

11.18 Dywed yr Athro Watkin am adran 156(1):

The Welsh text of such bilingual legislation was not to be a quaint addition to the authoritative English text for the convenience of those who wished to access the text in their native tongue, but a fully equivalent expression of the legislative intention.¹⁵

11.19 O'r herwydd, bu rhaid i'r Cynulliad Cenedlaethol a Llywodraeth Cymru ddatblygu eu dull eu hunain o baratoi deddfwriaeth mewn dwy iaith. Wrth wneud hynny maent wedi ceisio cyngor gan awdurdodaethau cyfraith gyffredin eraill a

¹⁴ Mabwysiadwyd yr enw "Llywodraeth Cymru" yn gyfreithiol erbyn hyn yn adran 4, Deddf Cymru 2014 a dderbyniodd gydsyniad brenhinol ar 17 Rhagfyr 2014.

¹⁵ T G Watkin, "Bilingual Legislation: Awareness, Ambiguity and Attitudes" [2014] (00)(00) *Statute Law Review* 1.

chanddynt brofiad o'r fath, a Chanada yn fwyaf amlwg.¹⁶

Canada

- 11.20 Roedd deddfwriaeth ddwyieithog Canada a'i thaleithiau yn ddylanwad mawr ar Gymru yn nyddiau cynnar datganoli. Ar yr olwg gyntaf, o leiaf, roedd cyffelybiaethau â'r sefyllfa yng Nghymru. Fodd bynnag, fel y dywed yr Athro Watkin, roedd yna hefyd wahaniaethau pwysig. Yng Nghanada, hyd yn oed mewn taleithiau oedd yn bennaf yn Saesneg eu hiaith ac yn gweithredu yn ôl traddodiad cyfraith gyffredin, roedd dwy iaith – Saesneg a Ffrangeg – yn cael eu defnyddio'n helaeth at ddibenion cyfreithiol ers canrifoedd. "Each was located within a well-established legal tradition so that each had a legal register of its own and a tradition of legislative drafting in that tongue." Ar y llaw arall, nid oedd yng Nghymru unrhyw draddodiad o ddrafftio deddfwriaethol yn y Gymraeg.¹⁷ Hefyd, yn ogystal â bod yn ddwyieithog, mae'n rhaid i ddeddfau ffederal yng Nghanada fod yn weithredol mewn taleithiau cyfraith gwlad ond hefyd yn Quebec sy'n defnyddio system cyfraith sifil.
- 11.21 Yng Nghanada mae Deddf y Cyfansoddiad 1867 (Constitution Act 1867) yn mynnu bod rhaid deddfu deddfau ffederal yn y ddwy iaith swyddogol, Saesneg a Ffrangeg, ac mae'n darparu y bydd y ddwy fersiwn yr un mor ddilys â'i gilydd.¹⁸ Mae hyn hefyd yn ofniad cyfansoddiadol mewn rhai taleithiau ac yn ofniad statudol mewn rhai eraill.¹⁹ Ceisiodd y Llywodraeth Ffederal sicrhau bod gan fersiwn Ffrangeg pob deddf yr un awdurdod a gwerth â'r fersiwn Saesneg, ac mae ei phrofiad yn arbennig o ddefnyddiol. Fe'i disgrifir yn fanwl gan Lortie a Bergeron, mewn erthygl yn y *Statute Law Review*.²⁰
- 11.22 Yn yr 1980au sefydlodd Adran Gyfiawnder Canada weithgor er mwyn cynnig ffordd o sicrhau bod fersiynau Ffrangeg a Saesneg o ddeddfwriaeth yn gydradd.²¹ Hyd hynny roedd Adain Ddeddfwriaeth (Legislation Section) yr Adran Gyfiawnder wedi drafftio deddfwriaeth yn y Saesneg ac yna'i chyfieithu i'r Ffrangeg. Roedd pryderon ynglŷn ag ansawdd y fersiynau Ffrangeg. Archwiliodd y gweithgor sawl ffordd o wella ansawdd y fersiwn Ffrangeg ac edrychodd ar bum dull gweithio gwahanol.

1 Cyd-ddrafftio, lle y caiff deddf ei drafftio ar y cyd gan un drafftiwr

¹⁶ Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o ddwyieithrwydd yng Nghanada*, (2001). Gweler, yn gyffredinol, A N Stone, "Bilingual Drafting in a Common Law Jurisdiction in Canada" [1986] *Canadian Parliamentary Review*; W Roddick CF, "Law-making and devolution: The Welsh experience" (2003) *Legal Information Management* 152 yn 154-5.

¹⁷ T G Watkin, "Bilingual Legislation and the Law of England and Wales" 2(2) *The Theory and Practice of Legislation* 229 yn 233.

¹⁸ Constitution Act 1867 a 133. Gweler, yn gyffredinol, *AG (Quebec) v. Blaikie et al*, [1979] 2 SCR 1016 yn 1022; *AG (Quebec) v. Blaikie et al (No. 2)* [1981] 1 SCR 312 yn 320.

¹⁹ Gweler, P Salembier, "Rethinking the Interpretation of Bilingual Legislation: the Demise of the Shared Meaning Rule" (2003) 35 *Ottawa Law Review* 75, 77.

²⁰ S Lortie ac R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83. Mae'r wybodaeth yn y testun yn seiliedig ar yr erthygl hon.

²¹ Cadeiriwyd y gweithgor gan y Dirprwy Dwrnai Cyffredinol Cynorthwyol Alban Garon. Cymerir y crynodeb o'i gasgliadau yn y testun o S Lortie ac R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83 yn 101.

Ffrangeg ei iaith ac un drafftiwr Saesneg ei iaith.

- 2 Rhannu'r gwaith drafftio, lle y byddai dau ddrafftiwr, un Ffrangeg ei iaith ac un Saesneg ei iaith, yn ysgrifennu rhannau penodol o'r ddeddf arfaethedig yn ei iaith neu ei hiaith ei hun, gan ddefnyddio cyfieithwyr i ddarparu'r cynnyrch terfynol.
- 3 Drafftio bob yn ail, lle'r oedd deddfau'n cael eu drafftio bob yn ail yn y Ffrangeg a'r Saesneg, oedd yn golygu fod pob ail ddeddf yn cael ei hysgrifennu yn y Ffrangeg a'i chyfieithu i'r Saesneg.
- 4 Defnyddio timau o ddrafftiwr a chyfieithydd, â phob drafftiwr yn gweithio gyda chyfieithydd cyfreithiol a fyddai'n cymryd rhan ym mhob cam o'r broses.
- 5 Y ddwy fersiwn yn cael eu drafftio gan yr un drafftiwr, a fyddai yr un mor hyfedr yn y Ffrangeg a'r Saesneg ond a fyddai hefyd yn gallu manteisio ar gymorth arbenigwyr iaith trwy gydol y broses.

11.23 Daeth y gweithgor i'r casgliad nad oedd yr un ateb hawdd, a'u hargymhelliad oedd y dylid rhoi cynnig ar bob un ohonynt dros gyfnod o ddwy flynedd.

11.24 Dywed Lortie a Bergeron y rhoddwyd y gorau i'r dewis o gael yr un person i ddrafftio dwy fersiwn y ddeddf oherwydd prinder staff a chanddynt y cymwysterau angenrheidiol.²² Defnyddiwyd y dulliau lle câi'r gwaith drafftio ei rannu, a lle câi deddfau eu drafftio bob yn ail am sawl blwyddyn ar ôl 1976 hyd nes i'r Adran Gyfiawnder allu penodi digon o ddrafftwyr Ffrangeg eu hiaith a Saesneg eu hiaith i allu symud at gyd-ddrafftio, sef y dull a ffafriwyd ar draul y gweddill ac a ddefnyddiwyd ers 1978. Cafodd y drefn o gyd-ddrafftio ei ailwerthuso ym 1996 gan Bwyllgor Cangen y Gwasanaethau Ddeddfwriaethol ar Wasanaethau Drafftio ac Iaith (Legislative Services Branch Committee on Drafting and Language Services). Daeth i'r casgliad mai cyd-ddrafftio oedd y ffordd fwyaf effeithlon o hyd o sicrhau bod egwyddor dwyieithrwydd yn cael ei gweithredu.

11.25 Mae Lortie a Bergeron yn disgrifio'r broses o gyd-ddrafftio a fabwysiadwyd gan Lywodraeth Ffederal Canada.²³

- 6 O leiaf dau ddrafftiwr yn gweithio ar bob ffeil, un yn gyfrifol am bob fersiwn iaith. Rhoddir prif gyfrifoldeb i un drafftiwr am gyfathrebu â swyddogion cyfarwyddo yr Adran sy'n noddi a'r Ysgrifenyddiaeth Deddfwriaeth a Chynllunio'r Tŷ ac am drefnu cyfarfodydd a dosbarthu drafftiau.
- 7 Mae'r drafftwyr yn cyfarfod ar ddechrau eu gwaith ar y ffeil i drafod sut maent yn bwriadu trefnu eu rhaglen waith, strwythur y Bil a'r dull y bwriadant ei ddefnyddio.
- 8 Yn eu cyfarfod cyntaf gyda'r swyddogion cyfarwyddo, mae'r drafftwyr yn

²² S Lortie ac R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83 yn 102 i 103.

sicrhau y gall y swyddogion weithio gyda nhw yn y ddwy iaith a'u bod yn deall yr angen am gyfarwyddiadau yn y ddwy iaith swyddogol.

- 9 Trefnir cyfarfodydd gyda swyddogion cyfarwyddo fel y gall y ddau ddrafftiwr a'r swyddogion cyfarwyddo fod yn bresennol. Ar adegau eithriadol yn unig y cynhelir cyfarfodydd gydag un drafftiwr yn unig.
- 10 Mae drafftwyr yn gweithio'n agos â'i gilydd trwy gydol y broses ddrafftio, gan gynnwys trafod strwythur y Bil a rhannu canlyniadau unrhyw ymchwil a wnânt.
- 11 Mae'r naill ddrafftiwr yn darllen drafft y llall i sicrhau cysondeb rhwng y ddwy fersiwn.
- 12 Mae'r dull gweithio a ddefnyddir yn Ottawa hefyd yn cynnwys y nodweddion canlynol:
- 13 Mae drafftwyr yn cael cefnogaeth ar arbenigwyr mewn iaith gyfreithiol a elwir yn ieithwyr deddfwriaethol, a'u prif swyddogaeth yw helpu drafftwyr i gynhyrchu'r Ffrangeg neu'r Saesneg gorau posibl wrth ddrafftio Biliau.
- 14 Mae gwasanaethau golygu ar gael i ddrafftwyr. Mae golygyddion yn adolygu pob drafft i sicrhau eu bod yn eglur, bod yr iaith yn gyson a bod syniadau'n cael eu cyfleu mewn ffordd resymegol. Maent yn sicrhau hefyd y cydymffurfir â'r rheolau a'r confensiynau arbenigol sy'n berthnasol wrth ddrafftio a chyflwyno Biliau.
- 15 Creodd yr Adran Gyfiawnder nifer o offerynnau gweithio:
 - (a) Cyhoeddodd ganllaw swyddogol ar ddrafftio fersiynau Ffrangeg o ddeddfau, gan gynnwys canlyniadau ymchwil yr ieithwyr deddfwriaethol ar broblemau cyffredin yn gysylltiedig ag iaith (Guide fédéral de jurilinguistique française).
 - (b) Cyhoeddodd hefyd ganllaw cyfatebol ar ddrafftio'r fersiwn Saesneg (Legistics).
 - (c) Cyhoeddodd hefyd lawlyfr dwyieithog yn ymdrin ag agweddau cyfreithiol a thechnegol drafftio deddfwriaethol (Legislation Deskbook / Manuel de légistique).
 - (ch) Mae drafftwyr hefyd yn cael canllawiau ieithyddol gan bennaeth yr Adain Ddeddfwriaeth (Legislative Drafting Conventions) a chyfarwyddiadau ar ddrafftio Biliau a rheoliadau (Notes to Drafters).
- 16 Crëwyd swydd Prif Gwnsler Deddfwriaethol Cynorthwyol. Pan mae'r Prif Gwnsler Deddfwriaethol yn siaradwr Ffrangeg brodorol, mae'r Prif Gwnsler Deddfwriaethol Cynorthwyol yn siaradwr Saesneg brodorol ac i'r

²³ S Lortie ac R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83 yn 103.

gwrthwyneb.

- 17 Cymerwyd y cyfle, wrth adolygu deddfwriaeth flaenorol, i wella ansawdd y fersiwn Ffrangeg. Trwy wneud hyn gwelwyd gwelliant graddol yn ansawdd y fersiynau Ffrangeg.
 - 18 Sefydlwyd rhaglen hyfforddiant ffurfiol ar ddrafftio deddfwriaethol yn y Ffrangeg.
 - 19 Pwysleisiodd Cyfarwydddeb ar Ddeddfu (Directive on Law-making), a gyhoeddwyd gan y Cabinet ym mis Mawrth 1999, fod rhaid paratoi Biliau a rheoliadau yn y ddwy iaith swyddogol ac nad oedd yn dderbyniol i un fersiwn fod yn ddim ond cyfieithiad o'r llall. Am y rheswm hwnnw mae'n rhaid i asiantaethau ac adrannau sy'n noddi sicrhau bod ganddynt y gallu i ddatblygu polisi, ymgynghori a chyfarwyddo drafftwy'r deddfwriaethol yn y ddwy iaith swyddogol.²⁴
- 11.26 Yn 2001 cynhaliodd grŵp o Gymru daith astudio i Ganada er mwyn ceisio dysgu o'r profiad yng Nghanada.²⁵ Darparodd y grŵp astudio'r disgrifiad canlynol o'r drefn cyd-ddrafftio a ddefnyddir gan y Llywodraeth Ffederal. Ar ôl i argymhellid ar gyfer deddfwriaeth newydd gael ei gymeradwyo, rhoddir ffeil i ddau drafftiwr. Mae aelodau o'r adran berthnasol, sef cyfreithiwr a swyddog polisi fel arfer, yn cyfarfod y drafftwy'r i esbonio'r polisi a'r hyn sydd ei angen o ran deddfwriaeth. Mae'r ddau drafftiwr ar gyfer pob darn o ddeddfwriaeth – un siaradwr Ffrangeg brodorol ac un siaradwr Saesneg brodorol – ill dau'n ddwyieithog ac yn bartneriaid cyfartal. Gan amlaf mae'r ddau'n mynd i bob cyfarfod ac mae'r ddau'n gyfarwydd â holl gefndir y Bil. Mae'r drafftwy'r a'r rhai sy'n eu cyfarwyddo yn gweithio ar un ddogfen. Bydd y drafftwy'r a'r adran bolisi yn penderfynu ar strwythur y Bil. Mae'r fersiynau yn y ddwy iaith yn defnyddio'r un adrannau ac is-adrannau.²⁶ Yn y ddogfen ymgynghori hon, rydym yn galw'r dull hwn o gyd-ddrafftio yn "ddull cyd-ddrafftio llawn".
- 11.27 Rhoddodd y grŵp astudio adroddiad hefyd ar yr arfer Ffederal o ran rheoliadau (is-ddeddfwriaeth). Roedd adrannau sy'n cyfarwyddo fel arfer yn drafftio eu rheoliadau eu hunain, a'r Uned Rheoliadau, o dan y Prif Gwnsler Deddfwriaethol, wedyn yn eu golygu i sicrhau ansawdd y gwaith drafftio ac i wneud yn siŵr eu bod yn cydymffurfio â'r statud galluogi. Gwelsant fod rhai rheoliadau wedi cael eu cyd-ddrafftio tra bod eraill wedi cael eu cyfieithu.²⁷

²⁴ S Lortie ac R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83 yn 104 i 107.

²⁵ Cyhoeddwyd eu hadroddiad, Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o ddwyieithrwydd yng Nghanada* (2001). Aelodau'r gweithgor oedd Mr. Ustus Thomas, Uwch Farnwr Llywyddol Cylchdaith Cymru a Chaer, HHJ Roderick Evans CF, Cofiadur Caerdydd, Winston Roddick CF, Cwnsler Cyffredinol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, Nerys Arch, Uwch Gwnsler y Cynulliad, Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Gwyn Griffiths, Uwch Gwnsler y Cynulliad a Catrin Huws, Cwnsler y Cynulliad.

²⁶ Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o ddwyieithrwydd yng Nghanada*, (2001) para 10.1.1 – 10.1.7.

²⁷ Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o ddwyieithrwydd yng Nghanada*, (2001) para 10.2.8 – 10.2.11.

11.28 Disgrifiodd y grŵp astudio hefyd y broses dra wahanol o gyd-ddrafftio a welodd yn New Brunswick.²⁸ Yno, cyflwynir cynnig yn y Saesneg gan yr adran berthnasol. Mae'r ddau gyfreithiwr drafftio'n mynychu cyfarfodydd gyda'r adran sy'n cyfarwyddo. Fel arfer cynhelir y cyfarfodydd hyn yn y Saesneg. Yna mae'r drafftio arweiniol yn paratoi drafft cyntaf ac yn ei rannu â'r cyfreithiwr arall, sy'n cynnig sylwadau arno ac yn paratoi drafft yn yr iaith arall. Golyga hynny fod y ddau gyfreithiwr yn gweithio ar ddogfen unigol, ond ceir llawer iawn o gyfathrebu parhaus rhwng y ddau gyfreithiwr trwy gydol y broses. Yna anfonir y drafft yn ôl ac ymlaen rhwng y drafftwyr a'r adran sy'n cyfarwyddo er mwyn gwneud gwelliannau.²⁹ Yn y ddogfen ymgynghori hon, rydym yn galw'r dull hwn o gyd-ddrafftio yn "dull New Brunswick".

Hong Kong

11.29 Mae cyn Drefedigaeth y Goron, Hong Kong, erbyn hyn yn Rhanbarth Gweinyddol Arbennig o fewn Gweriniaeth Pobl Tsieina ond mae'n dal i ddefnyddio system gyfreithiol cyfraith gyffredin.³⁰ Trefnodd Ordnans Ieithoedd Swyddogol 1974 (Official Languages Ordinance) y dylai'r Saesneg a'r Tsieineeg fod yn gyfartal o ran eu defnydd a chyhoeddodd fod y ddwy yn ieithoedd swyddogol ar gyfer cyfathrebu rhwng y llywodraeth neu unrhyw swyddog cyhoeddus ac aelodau'r cyhoedd.³¹ Fodd bynnag, darparodd yr Ordnans fod pob Ordnans yn cael eu deddfu a'u cyhoeddi yn yr iaith Saesneg.³²

11.30 Yn fwy diweddar, wrth baratoi ar gyfer dychwelyd Hong Kong i Tsieina, darparodd Cyd-ddatganiad gan Tsieina a'r Deyrnas Unedig y byddai deddfau'n parhau'n weithredol ac y gellid defnyddio'r Tsieineeg a'r Saesneg mewn gweinyddiaeth llywodraeth ac yn llysoedd Hong Kong. Yn sgil y Cyd-ddatganiad, pasiodd Tsieina gyfansoddiad ar gyfer Rhanbarth Gweinyddol Arbennig Hong

²⁸ Yn swyddogol, mae New Brunswick yn dalaieth ddwyieithog ag iddi broffil iaith sy'n debyg i un Cymru (Saesneg 70%, Ffrangeg 30%). Fodd bynnag, fel y dywed y Dr. Richard Crowe, Prif Ieithydd Ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru, gall y tebygrwydd fod yn gamarweiniol gan fod Ffrangeg yn iaith swyddogol yng Nghanada mewn ffordd nad yw'n wir am y Gymraeg yn y Deyrnas Unedig. Mae Ffrangeg hefyd yn iaith fyd-eang a gall siaradwyr Ffrangeg yn New Brunswick fanteisio ar yr adnoddau sydd ar gael i unrhyw siaradwr Ffrangeg. Mae'r Gymraeg ar y llaw arall mewn sefyllfa lawer mwy lleiafrifol yng Nghymru.

²⁹ Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o ddwyieithrwydd yng Nghanada* (2001) para 10 1.8.

³⁰ Cymerir yr adroddiad yn y testun o Y Zhao, "Hong Kong: The Journey to a Bilingual Legal System", (1997) 19 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 293 a T Yen, "Bilingual Drafting in Hong Kong" [August 2010] *Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel*. Gweler hefyd P C W Chan, "Official Languages and Bilingualism in the Courtroom: Hong Kong, Canada, the Republic of Ireland and International Law", (2007) 11 *International Journal of Human Rights* 199; D Berry, "The effect of poorly written legislation in a bilingual legal system", ar gael yma http://www.opc.gov.au/CALC/docs/Loophole_papers/Berry_Mar2007.pdf (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Gweler, yn gyffredinol, C Pache, "The legal system, the courts and law reporting in Hong Kong", (2007) *Legal Information Management*.

³¹ Teulu o ieithoedd llafar, yn hytrach nag un iaith, yw Tsieineeg ac iaith ysgrifenedig yn seiliedig ar lythrennau pictograff. Nid oes unrhyw gyfatebiaethau llafar uniongyrchol i'r llythrennau hyn. Iaith lafar gweinyddiaeth gyhoeddus, gan gynnwys y llysoedd, yn Hong Kong yw'r fersiwn leol o Gantoneeg. Felly, gall cyfeiriadau yn y testun at "Tsieineeg", gan ddibynnu ar y cyd-destun, gyfeirio at Tsieineeg ysgrifenedig neu'r math arbennig o Tsieineeg llafar a ddefnyddir yn gyffredin yn Hong Kong.

³² Official Languages Ordinance, Laws of Hong Kong, Pennod 5, (1974).

Kong (“y Gyfraith Sylfaenol” neu “The Basic Law”), ac mae erthygl 9 yn darparu:

In addition to the Chinese language, English may also be used as an official language by the executive authorities, legislature and judiciary of the Hong Kong Special Administrative Region.³³

- 11.31 Wrth ymateb i'r Gyfraith Sylfaenol, cafodd yr Ordians Ieithoedd Swyddogol a'r Ordians Dehongli a Chymalau Cyffredinol (Interpretation and General Clauses Ordinance) eu diwygio'n sylweddol ym 1987 er mwyn rhoi terfyn ar fonopoli'r Saesneg mewn deddfwriaeth. Mae'r Ordians Ieithoedd Swyddogol yn ei gwneud yn ofynnol i brif ddeddfwriaeth newydd a diwygiadau i ordnansau sydd eisoes yn ddwyieithog gael eu drafftio yn y ddwy iaith. Daeth y newidiadau hyn i rym ym 1989.³⁴
- 11.32 Mae'r Ordians Dehongli a Chymalau Cyffredinol yn rhoi sylw i oblygiadau cyfreithiol deddfwriaeth ddwyieithog. Mae'n darparu y bydd gan y testunau Tsieineeg a Saesneg ddilysrwydd cyfartal, y rhagdybir bod gan ddarpariaethau Ordians yr un ystyr ym mhob testun dilys, ac y caiff gwahaniaethau rhwng ystyr y ddau destun eu datrys trwy ganfod yr ystyr sydd orau'n cysoni'r testun, gan ystyried amcan a dibenion yr Ordians.³⁵
- 11.33 Ers 1987 cafodd pob darn o ddeddfwriaeth newydd ei ddrafftio a'i ddeddfu yn y Tsieineeg a'r Saesneg ac ymdriniwyd ag is-ddeddfwriaeth yn yr un modd. Hefyd, aeth yr Is-adran Drafftio Deddfau yn yr Adran Gyfreithiol ati i gyfieithu i'r Tsieineeg pob darn o ddeddfwriaeth a ddeddfwyd yn y Saesneg, gan gychwyn ar y rhaglen ym 1987 a chwblhau'r gwaith ym mis Mai 1997. Golygodd hyn gyfieithu mwy na 22,000 o dudalennau o ddeddfwriaeth. Sefydlwyd Pwyllgor Cynghori ar Ddeddfau Dwyieithog i adolygu'r gwaith o gyfieithu deddfwriaeth oedd yn bod yn barod ac a ddeddfwyd yn y Saesneg yn unig. Trwy wneud hyn cynhyrchodd Hong Kong lyfr statud dwyieithog.³⁶
- 11.34 Cyfeiria Tony Yen at ddau brif anhawster a wynebwyd wrth gwblhau gwaith

³³ Erthygl 9, Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China (1990), 29 ILM 1519 (1990).

³⁴ Official Languages (Amendment) Ordinance 1978 (Rhif 17 ym 1978) (HK); Interpretation and General Clauses (Amendment) Ordinance (Rhif 18 ym 1987) (HK); Y Zhao, "Hong Kong: The Journey to a Bilingual Legal System" (1997) 19 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 293 yn 304.

³⁵ Official Languages Ordinance, Laws of Hong Kong, Pennod 5, para. 10B(1), 10B(3); Y Zhao, "Hong Kong: The Journey to a Bilingual Legal System" (1997), 19 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 293 yn 305; T Yen, "Bilingual Drafting in Hong Kong" [August 2010] *Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel* yn 67. Mae D Morris, "Multilingualism and Legislation: Dominance or Equality?", (1999) 20(1) *Statute Law Review* 74 yn cyfeirio at rai anawsterau ymarferol a all godi mewn deddfwriaeth ddwyochrol neu amlieithog os rhoddir statws uwch i un iaith at ddibenion dehongli.

³⁶ T Yen, "Bilingual Drafting in Hong Kong" [August 2010] *Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel*; Y Zhao, "Hong Kong: The Journey to a Bilingual Legal System" (1997), 19 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 293 yn 305-6; Is-adran Drafftio Deddfau, yr Adran Gyfiawnder "A Paper Discussing Cases where the Two Language Texts of an Enactment are alleged to be Different", (Mai 1998), para. 1.1-1.5. Ar gael yn <http://www.legislation.gov.hk/blis/eng/inpr.html> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

drafftio dwyieithog yn Hong Kong. Y cyntaf yw'r ffaith na cheir ymadroddion cyfatebol yn y Tsieineeg i gyfleu ymadroddion cyfraith gyffredin yn y Saesneg. Mae hynny weithiau wedi gorfodi drafftiwr dwyieithog a chyfieithydd cyfreithiol i fathu ymadrodd Tsieineeg newydd. Dywed fod yr ymadroddion cyfreithiol newydd hyn wedi dechrau cael eu defnyddio'n gyffredin yn y gymuned Tsieineeg ei hiaith yn lleol, yn enwedig felly ymhlith cyfreithwyr, a chanlyniad hynny yw y daeth rhai'n ymadroddion Tsieineeg derbyniol. Dywed fod trefn o'r fath wedi llwyddo, yn ei farn ef, i gael gwared â'r broblem i raddau helaeth iawn. Yr ail anhawster yw strwythur cymhleth y brawddegau yn y rhan fwyaf o'r darpariaethau statudol yn y Saesneg. Profodd hynny'n fwy o broblem oherwydd y gwahaniaethau enfawr rhwng gramadeg, cystrawen, arddull a strwythur y Saesneg a'r Tsieineeg. O'r herwydd, mae gofyn ailstrwythuro yn yr iaith Tsieineeg er mwyn cyfleu brawddegau Saesneg cymhleth gan osgoi canlyniad annealladwy. Dywed fod llawer o broblemau deddfwriaeth ddwyieithog yn fwy amlwg wrth baratoi testunau Tsieineeg o ddeddfau a luniwyd cyn 1987 oherwydd bod cyfieithwyr yn gorfod gweithio gyda hen ddeddfau na chawsant eu drafftio mewn arddull gyfoes blaen.³⁷

- 11.35 Wrth ddrafftio deddfau dwyieithog newydd, mae Is-adran Drafftio Deddfau (Law Drafting Division) yr Adran Gyfreithiol yn paratoi'r testun Saesneg yn gyntaf. Yna, caiff y testun Tsieineeg ei baratoi ar sail y testun hwnnw. Dywed fod y broses hon yn wahanol i gyfieithu'r fersiwn sy'n bod yn barod oherwydd y gellir amrywio'r fersiwn Saesneg, os ceir anawsterau yn paratoi'r testun Tsieineeg, er mwyn darparu ar gyfer y fersiwn Tsieineeg ac i sicrhau bod y ddwy iaith yn cyfleu'r un ystyr. Eu profiad nhw yw ei bod yn llawer haws paratoi'r testun Tsieineeg os yw'r testun Saesneg yn cael ei ddrafftio mewn iaith blaen. Dywed Yuhong Zhao nad oedd yn gyffredin ar y pryd (1997) i'r fersiynau Saesneg a Tsieineeg gael eu drafftio ochr yn ochr â'i gilydd, gan fod yn well gan y canghennau polisi baratoi'r cyfarwyddiadau drafftio yn y Saesneg, bron yn ddi-ffael. O'r herwydd, roedd yn well gan ddrafftwyr deddfwriaethol ystyried y drafftiau Saesneg yn gyntaf. Hefyd, nid oedd y rhan fwyaf o'r drafftwyr mwy profiadol yn gyfreithwyr dwyieithog. Roedd y ddau ffactor hyn yn golygu ei bod yn anymarferol drafftio'r ddwy fersiwn ochr yn ochr â'i gilydd.³⁸
- 11.36 Ar ddechrau'r 1990au cyflwynodd cwmsleriaid deddfwriaethol yn Hong Kong ymarfer ailstrwythuro ieithyddol, gan symud yn raddol tuag at ddrafftio deddfau mewn ieithwedd blaen. O'r herwydd, mae'r gwaith o baratoi testunau Tsieineeg wedi dod yn llawer haws, a chanlyniad hynny yw fod testunau Tsieineeg o

³⁷ T Yen, "Bilingual Drafting in Hong Kong" [August 2010] *Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel* yn 68. Mae'n rhoi'r hyn a ddisgrifia fel enghraifft enwog o gyfieithu annealladwy. Mae testun Saesneg gwreiddiol adran 11 o Ordans Tystiolaeth Deddfau Hong Kong (Evidence Ordinance of the Laws of Hong Kong) yn cynnwys 354 gair, 32 atalnod a dim ond un atalnod llawn. Dywed fod y cyfieithiad Tsieineeg ohono hefyd yn annealladwy.

³⁸ Y Zhao, "Hong Kong: The Journey to a Bilingual Legal System" (1997), 19 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 293 yn 305; T Yen, "Bilingual Drafting in Hong Kong" [August 2010] *Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel* yn 68.

ddeddfau mwy diweddar hefyd yn haws eu darllen a'u deall.³⁹ Meddai Tony Yen:

It is clear that the traditional wordy, cumbrous and impersonal nature of statutory provisions and legal instruments has resulted in Hong Kong statute law being less effective. It has also hindered the construction of an effective bilingual legal system. With the language re-engineering exercise ... and with the writing of Hong Kong laws in a plainer and more modern manner, those laws are now more accessible to the Hong Kong public than they were before. This helps enhance the public's awareness of their rights and obligations and thus helps to promote the rule of law in Hong Kong.⁴⁰

11.37 Cronfa ddata electronig o ddeddfau Hong Kong yw'r System Wybodaeth am Ddeddfau Dwyieithog (Bilingual Laws Information System - BLIS)⁴¹. Mae'n cynnwys holl ordnansau ac is-ddeddfwriaeth Hong Kong sy'n weithredol ar hyn o bryd, ynghyd â fersiynau cynharach (gan gynnwys deddfwriaeth a ddiddymwyd) ers 30 Mehefin 1997, a gwellir chwilio drwyddi.

11.38 Un o sgil-gynhyrchion gwaith drafftio dwyieithog a chyfieithu'r Is-adran Drafftio Deddfau fu Geirfa Saesneg – Tsieineeg o dermau cyfreithiol a oedd, yn ei ail argraffiad, yn cynnwys mwy na 19,000 o dermau.⁴²

DATBLYGU YMARFER WRTH DDRAFFTIO DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG AR GYFER CYMRU

11.39 Yn y cam cyntaf o ddatganoli nid oedd gan y Cynulliad Cenedlaethol unrhyw bwerau i wneud deddfwriaeth sylfaenol. O ran is-ddeddfwriaeth, roedd adran 56(4) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 yn darparu fel a ganlyn:

The subordinate legislation procedures must include provision for securing that a draft of the statutory instrument containing any Assembly general subordinate legislation may be approved by the Assembly only if the draft is in both English and Welsh unless in the particular circumstances it is inappropriate or not reasonably practicable for the draft to be in both languages.

11.40 Roedd adran 122(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 yn darparu y dylid ystyried bod testunau Saesneg a Chymraeg unrhyw is-ddeddfwriaeth a wnaed gan y Cynulliad ac a oedd yn y Saesneg a'r Gymraeg pan gafodd ei gwneud, yn

³⁹ Gweler D Berry, "The effect of poorly written legislation in a bilingual legal system" yn 89, ar gael yma http://www.opc.gov.au/CALC/docs/Loophole_papers/Berry_Mar2007.pdf (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Cynigiodd Berry y dylai'r fersiynau Saesneg o statudau a deddfwriaeth hyn o Hong Kong gael eu hailysgrifennu mewn iaith blaen, gyfoes y byddai'n llawer haws i ddefnyddwyr Saesneg eu hiaith ei darllen, ei deall a'i defnyddio (yn tud 91).

⁴⁰ T Yen, "Bilingual Drafting in Hong Kong" [August 2010] *Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel Kong* yn 68 i 69.

⁴¹ Mae'r Bilingual Laws Information System ar gael yn www.legislation.gov.hk (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

⁴² Adran Gyfreithiol Llywodraeth Hong Kong, *The English-Chinese Glossary of Legal Terms* (2il argraffiad 1996). Y Zhao, "Hong Kong: The Journey to a Bilingual Legal System" (1997), 19 *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 293 yn 306.

gyfartal at bob diben.

- 11.41 Disgrifiodd y grŵp astudio a fu'n ymweld â Chanada yn 2001 y dull a ddefnyddid ar y pryd i gynhyrchu fersiwn Gymraeg o ddeddfwriaeth. Esboniodd ei bod yn cael ei drafftio gan gyfreithiwr yn gweithio ar ei ben ei hun yn y Saesneg ac yna'n cael ei chyfieithu i'r Gymraeg. Yna byddai'n cael ei golygu gan gyfreithiwr dwyieithog. Nid oedd unrhyw hyfforddiant penodol yn cael ei darparu ar ddrafftio nac iaith.
- 11.42 Roedd y grŵp astudio o'r farn bod y model cyd-ddrafftio a ddefnyddid yn Ottawa yn ddelfrydol gan fod yr holl ddrafftwy'r yn ddwyieithog a bod yr holl gyfarwyddiadau'n ddwyieithog. Fodd bynnag, credai fod y dulliau a ddefnyddid yn New Brunswick, lle'r oedd cyfarwyddiadau a chyfarfodydd yn Saesneg gan amlaf, yn fwy ymarferol o ystyried y sefyllfa a fodolai yng Nghymru. I'r perwyl hwnnw, argymhellodd y dylid rhoi cychwyn ar gyd-ddrafftio deddfwriaeth y Cynulliad Cenedlaethol ac y dylid gwneud hynny yn y lle cyntaf trwy gyfrwng prosiectau peilot, gan gyd-ddrafftio dau neu dri offeryn.⁴³
- 11.43 Disgrifir y fethodoleg hon a ddatblygwyd yng Nghymru yn ystod y cam cyntaf hwn o ddatganoli gan Swyddfa'r Cwnsel Cyffredinol, a oedd yn drafftio ar ran Llywodraeth y Cynulliad, gan Keith Bush CF, a oedd ar y pryd yn Gwnsler Deddfwriaethol y Cynulliad.⁴⁴ Mabwysiadodd fodel a oedd yn golygu nad oedd y testun gwreiddiol yn cael ei orffen cyn y cyfieithiad. Pan oedd syniad yn cael ei fynegi yn y cyntaf mewn modd nad oedd yn rhwydd ac yn naturiol i'w fynegi yn yr ail, roedd y dull hwn yn caniatáu i iaith y cyntaf gael ei haddasu er mwyn hwyluso cyfieithiad derbyniol. Sefydlwyd proses o wirio'r Gymraeg hefyd, lle'r oedd cyfreithiwr dwyieithog gwahanol i'r drafftiwr gwreiddiol yn darllen drwy'r testun Saesneg a Chymraeg i sicrhau eu bod yn cyfateb yn gyfreithiol. Mae'r broses hon yn parhau i fod yn weithredol ar gyfer is-ddeddfwriaeth, a gwneir hyn yn bennaf gan olygydd cyfreithiol dwyieithog.
- 11.44 Mae Keith Bush CF yn esbonio fod nifer o resymau ymarferol yn atal trefniant mwy uchelgeisiol a fyddai'n golygu y gellid caniatáu gwahaniaeth mwy sylweddol rhwng strwythur a ffurf y ddau destun. Yn gyntaf, nifer gyfyngedig o gyfreithwyr dwyieithog a oedd ar gael a chanddynt afael digonol ar y ddwy iaith i allu deall beth ellir a beth na ellir ei fynegi'n rhwydd a naturiol yn y naill iaith a'r llall. Yn ail, roedd prinder gweinyddwyr dwyieithog a oedd yn gallu deall, o leiaf yn gyffredinol, oblygiadau ieithyddol dulliau gwahanol o weithredu. Yn drydydd, oherwydd bod pwerau'r Cynulliad Cenedlaethol ar y pryd yn gyfyngedig i wneud is-ddeddfwriaeth, roedd terminoleg, fframwaith cysyniadol, a chynnwys sylfaenol yr offeryn yn aml yn cael eu pennu ymlaen llaw gan y statud uniaith Saesneg y deilliodd ohono. Mynegodd y farn y gellid cyd-ddrafftio deddfwriaeth sylfaenol o Gymru ac is-ddeddfwriaeth a ddeilliai ohoni, pe bai'r Cynulliad Cenedlaethol yn cael pwerau i wneud deddfwriaeth sylfaenol, ac y byddai'n datblygu cymeriad ieithyddol llawer mwy gwahanol i'r hyn a gynhyrchir yn San Steffan, oherwydd y rhyngweithio rhwng y testunau Saesneg a Chymraeg.

⁴³ Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o ddwyieithrwydd yng Nghanaada* (2001) para 15.4.1, 15.4.3.

⁴⁴ K Bush, "New Approaches to UK Legislative Drafting: The Welsh Perspective" (2004) 25(2) *Statute Law Review* 144 yn 147 i 148.

- 11.45 Newidiodd cyd-destun drafftio deddfwriaethol yn fawr iawn yng Nghymru ers i'r Cynulliad Cenedlaethol dderbyn pwerau i wneud deddfwriaethol sylfaenol. Erbyn hyn mae Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn ysgwyddo'r baich trwm o oruchwylio'r gwaith o gynhyrchu drafftiau o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn y ddwy iaith. Fodd bynnag, nid yw'r datblygiadau yn y weithdrefn ddrafftio a ragwelwyd gan Keith Bush wedi digwydd.
- 11.46 Oherwydd bod y Saesneg mor flaenllaw yn y gwasanaeth sifil yng Nghymru, lle y mae cyfran y siaradwyr Cymraeg yn adlewyrchu'n fras y sefyllfa yn y genedl yn gyffredinol, mae cynigion deddfwriaethol fel arfer yn cychwyn ar eu taith yn y Saesneg.⁴⁵ Ac eithrio materion yn ymwneud â'r iaith Gymraeg ei hun, mae mwyafrif llethol y cynigion yn defnyddio cysyniadau a ddatblygwyd gan wleidyddion, swyddogion neu grwpiau budd yn y Saesneg.
- 11.47 Y system bresennol ar gyfer cynhyrchu Biliau Llywodraeth a gwelliannau i Filiau yw i ddrafftiau cychwynnol gael eu cynhyrchu mewn un iaith a'u cyfieithu i'r llall. Mae'r testun gwreiddiol yn Saesneg fel arfer. Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol sy'n gyfrifol am sicrhau bod y testunau Cymraeg a Saesneg yn cyfateb i'w gilydd yn gyfreithiol. Caiff testun Cymraeg Bil neu welliant ei gynhyrchu cyn i'r testunau Saesneg a Chymraeg gael eu cwblhau'n derfynol bob amser. Mae cyfieithwyr a drafftwyr Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol weithiau'n nodi dulliau o addasu'r testun Saesneg er mwyn gwella ansawdd ieithyddol y Gymraeg. Mae'r broses o gynhyrchu testun Cymraeg yn aml yn amlygu problemau â'r testun Saesneg na fyddant wedi'u nodi fel arall. Bydd drafftwyr Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol a'r cyfieithwyr deddfwriaethol yn gweithio gyda'i gilydd wedyn i ddatrys y problemau, gan newid un o'r testunau neu'r ddau mewn ymgais i gynhyrchu Saesneg a Chymraeg eglur, sy'n parchu ieithwedd naturiol y ddwy iaith ac yn cyflawni'r un effaith gyfreithiol. O bryd i'w gilydd, mae drafftwyr Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn cynhyrchu testun yn y ddwy iaith – fel arfer pan wneir newidiadau hwyr i Filiau neu welliannau cyn eu cyhoeddi. Mae'r cyfieithwyr deddfwriaethol wedyn yn gwirio'r rhain o safbwynt ieithyddol. Bydd drafftwyr dwyieithog hefyd yn codi unrhyw broblemau â therminoleg y Gymraeg gyda'r cyfieithwyr deddfwriaethol ar unrhyw gam yn y broses.
- 11.48 Dywed y Dr. Crowe ei bod yn anodd os nad yn amhosibl defnyddio'r model cyd-ddrafftio llawn oherwydd bod polisi yn cael ei lunio gyntaf yn y Saesneg, ac nad yw felly'n syndod na chafodd unrhyw Filiau cyflawn erioed eu cyd-ddrafftio neu eu drafftio yn y Gymraeg yn gyntaf a'u cyfieithu i'r Saesneg. Er y cynhelir yr ymgynghoriad cyhoeddus yn ddwyieithog, caiff ymatebion yn y Gymraeg eu cyfieithu i'r Saesneg, ar gyfer y swyddogion di-Gymraeg. Caiff cyfarwyddiadau polisi eu drafftio yn y Saesneg, ac felly hefyd y cyfarwyddiadau cyfreithiol. Yn y naill sefyllfa a'r llall y Saesneg yw'r iaith waith gyffredin. Mewn trafodaethau gyda chyfreithwyr a swyddogion polisi, mae'n debyg mai'r Saesneg fydd yr iaith gyffredin unwaith eto. Er mwyn defnyddio'r Gymraeg yn y cyfnod cyn-drafftio, byddai'n rhaid i bob cyfarfod a dogfen fewnol fod yn y Gymraeg neu byddai'n rhaid i rai prosiectau Biliau gael eu cyflawni'n gyfan gwbl gan siaradwyr Cymraeg. Bydd y rhan fwyaf o'r gwaith cysyniadol wedi digwydd yn y Saesneg cyn iddo gyrraedd y drafftwyr. Pe bai'r drafftwyr yn penderfynu "cyd-ddrafftio", byddai'n

⁴⁵ Mae 11.9% o swyddogion yn Llywodraeth Cymru wedi'u disgrifio'u hunain fel bod yn rhugl yn y Gymraeg, a 7% yn dweud eu bod yn gallu ysgrifennu'r iaith.

rhaid i'r drafftiwr arweiniol yn y Gymraeg gyfieithu'r cysyniadau hynny i'r Gymraeg, a gwneud hynny o fewn fframwaith deddfwriaethol lle mae'r llyfr statud ar gael yn bennaf yn y Saesneg yn unig. Ym marn y Dr. Crowe, mae'n anodd dychmygu sut y gallai drafftiwr arweiniol, o dan yr amgylchiadau hyn, gyfleu cysyniad heb unrhyw gyfeiriad at y Saesneg gwreiddiol ac felly cyfieithu, mewn rhyw ystyr.⁴⁶

- 11.49 At hynny, caiff llawer o ddeddfau a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol neu gan Lywodraeth Cymru eu gwneud er mwyn bod yn rhan o fframwaith cyfreithiol ehangach. Gall hynny fod oherwydd ei bod yn diwygio Deddf sylfaenol sy'n bod yn barod neu oherwydd ei bod yn is-ddeddfwriaeth a wnaed yn sgil Deddf sylfaenol. Fel y dywed C F Huws:

Because the wording of the law – in English at least – must be consistent with the terminology used within the existing law, this then constrains the possible wording that may be used in the Welsh version, and compels choices to be made at the drafting stage regarding the intended meaning.⁴⁷

Trafodaeth

- 11.50 Credwn y dylai prif amcanion drafftio dwyieithog fod fel a ganlyn:

20 ffyddlondeb i fwriad hyrwyddwyr y Bil;

21 ystyr yr un ddarpariaeth yn gyson rhwng y testunau yn y ddwy iaith;

22 cyfathrebu eglur i ddwy gynulleidfa;

23 cynnal trefn gyfreithiol ddwyieithog mewn ffordd effeithlon; a

24 sicrhau cydraddoldeb effeithiol rhwng y ddwy iaith.

- 11.51 Fodd bynnag, cytunwn hefyd â Keith Bush CF sy'n nodi amcan arall:

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

⁴⁶ Gwybodaeth a ddarparwyd gan y Dr. Richard Crowe.

⁴⁷ C F Huws, "The law of England and Wales: Translation in transition", (2015) 22(1) *International Journal of Speech Language and the Law* (ar y gweill).

becomes unintelligible to the ordinary reader.⁴⁸

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

11.52 Trown yn awr i drafod y ffordd orau o gyflawni'r amcanion hyn.

GWASANAETH DRAFFTIO CANOLOG

11.53 Mae gwasanaeth drafftio canolog yn bod yn barod o fewn Llywodraeth Cymru. Caiff holl Ffiliau'r Cynulliad a hyrwyddir gan Lywodraeth Cymru a holl welliannau'r Llywodraeth i bob Bil eu drafftio gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Y Llywodraeth fel arfer sy'n cyflwyno'r rhan fwyaf o'r gwelliannau i Ffiliau Gwrthbleidiau sy'n cael cefnogaeth y Llywodraeth. Weithiau mae gwelliannau a gaiff eu drafftio gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn cael eu dosbarthu gan y Llywodraeth i Aelodau'r Cynulliad nad ydynt yn aelodau o'r Llywodraeth. Caiff offerynnau statudol sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol a'r mwyafrif llethol o offerynnau statudol eraill eu drafftio gan dimau cyfreithiol sy'n cynghori adrannau polisi Llywodraeth Cymru. Mae gweithdrefnau Llywodraeth Cymru yn mynnu bod rhaid i ddarpariaethau yn offerynnau statudol Cymru sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol gael eu cymeradwyo gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol. Gellid rhoi cyfarwyddiadau i'r Swyddfa ddrafftio offerynnau statudol sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol, ond cymeradwyo'r darpariaethau a ddrafftiodd gan ymgynghorwyr cyfreithiol yr adrannau yw'r broses a ddilynir fel arfer. Caiff rhai offerynnau statudol a dogfennau eraill megis canllawiau a chyfarwyddiadau eu drafftio gan swyddogion polisi mewn adrannau a'u cyflwyno i Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol i'w cymeradwyo.

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

DULLIAU O DDRAFFTIO

11.54 Daeth y grŵp astudio a fu yng Nghanada yn 2001 i'r casgliad fod eglurder a chysondeb ystyr yn llawer mwy tebygol o gael eu cyflawni trwy ddefnyddio dull cyd-ddrafftio, boed y dull cyd-ddrafftio llawn neu ddull New Brunswick, yn hytrach na chyfieithu testun terfynol a baratowyd mewn un iaith neu gan un person yn drafftio mewn dwy iaith. Mae proses cyd-ddrafftio o'r fath yn sicrhau y rhoddir yr un gofal i'r fersiynau yn y ddwy iaith ac mae'n fwy tebygol o hybu cysondeb. Gan fod dau gyfreithiwr yn gweithio ar bob darn o ddeddfwriaeth, maent yn fwy tebygol o ddod o hyd i fylchau a phroblemau ac o adnabod sut i'w datrys. Byddant yn mabwysiadu'r ateb sy'n gweddu orau i'r drafft yn y ddwy iaith.⁴⁹

11.55 I'r gwrthwyneb, ni ellir cyflawni'n llawn y nod o sicrhau cydraddoldeb rhwng y ddau destun trwy gyfieithu deddfwriaeth i un iaith ar ôl iddi gael ei drafftio a'i chwblhau mewn iaith arall.

Different languages have their different structures and rhythms and a

⁴⁸ K Bush, "New Approaches to UK Legislative Drafting: The Welsh Perspective" (2004) 25(2) *Statute Law Review* 144 yn 147.

⁴⁹ Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o ddwyieithrwydd yng Nghanada* (2001) para 10.1.9 – 10.1.11.

translation cannot avoid being influenced by those of the source language. If exceptional faithfulness to the material being translated is demanded, as in the case of legislation, the influence is all the greater. The detriment to the language which is being forced into the mould of the other is particularly marked if, as in the case of translation from English into Welsh, there are very large differences between the syntaxes of the two languages.⁵⁰

- 11.56 Yr hyn sydd ei angen felly yw dull o baratoi deddfwriaeth sy'n cynnwys proses ailadroddol cyn i fersiwn derfynol y naill iaith na'r llall gael ei chwblhau. Mae'r profiad yng Nghanaada ac yng Nghymru hyd yn hyn yn dangos fod mwy nag un ffordd o ddiwallu'r angen sylfaenol hwn.

At its simplest the technique [of co-drafting] requires no more than that the original text should not be finalised in advance of the subsidiary one. Where an idea is expressed in the former in a way which cannot easily and naturally be expressed in the latter, then the language of the former can be adjusted so as to facilitate an acceptable translation.⁵¹

- 11.57 Er nad yw'n broses o gyd-ddrafftio yn hollol, mae'r dull a ddefnyddir ar hyn o bryd gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol yn sicrhau llawer o fanteision y broses honno. Yn benodol, dylai gynhyrchu destun dwyieithog lle mae gan fersiwn un iaith y gallu i fwrw goleuni ar ystyr y llall. Trwy fynegi cysyniadau cyfreithiol mewn dwy iaith ar yr un pryd, gellir dileu amwysedd yn y ddau destun.⁵² Fodd bynnag, yn fwy na hyn, mae'n debygol o gynorthwyo i osgoi amwysedd yn y man cyntaf.

[W]here a piece of legislation is being prepared bilingually, it is far more likely that ambiguities in one of the language versions will be spotted and remedied as a result of comparing that version with the text in the other language. It is not simply the case that bilingual legislation allows for the resolution of ambiguity by calling in aid the other language version; it is also the case that the careful preparation of texts in more than one language in itself decreases the risk of such ambiguities in the first place. Preparing legislation bilingually does indeed pose challenges – but it also confers benefits.⁵³

- 11.58 Yn ogystal, mae'n debygol y byddai dull o gyd-ddrafftio yn galw am lawer mwy o staff ac amser na'r dull a ddefnyddir ar hyn o bryd.⁵⁴

- 11.59 I'r perwyl hwnnw gofynnwn am farn ymgynghoreion ar y cwestiynau canlynol:

⁵⁰ K Bush, "New Approaches to UK Legislative Drafting: The Welsh Perspective" (2004) 25(2) *Statute Law Review* 144 yn 147.

⁵¹ K Bush, "New Approaches to UK Legislative Drafting: The Welsh Perspective" (2004) 25(2) *Statute Law Review* 144 yn 148.

⁵² K Bush, "New Approaches to UK Legislative Drafting: The Welsh Perspective" (2004) 25(2) *Statute Law Review* 144 yn 149-50.

⁵³ T G Watkin, "Bilingual Legislation: Awareness, Ambiguity and Attitudes" [2014] (00)(00) *Statute Law Review* 1 yn 9.

⁵⁴ Gweler uchod.

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

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

IEITHWYR DEDDFWRIAETHOL A GOLYGYDDION

- 11.60 Yng Nghanada mae drafftwyr yn cael eu cefnogi gan ieithwyr deddfwriaethol sy'n arbenigwyr ar iaith gyfreithiol. Cânt eu cyflogi fel ieithwyr i ddechrau, fel arfer, ond gall rhai fod wedi cael hyfforddiant cyfreithiol neu hyd yn oed gymwysterau cyfreithiol. Mae ieithwyr deddfwriaethol yn dilyn esblygiad yr iaith, yn ceisio sicrhau bod y ddwy fersiwn yn cyfleu'r un ystyr ac yn awgrymu gwelliannau. Nid oes raid i'r drafftwyr dderbyn eu hargymhellion ond mae Lortie a Bergeron yn o'r farn fod ansawdd uchel eu sylwadau wedi gwella ansawdd statudau ffederal.⁵⁵
- 11.61 Cred Lortie a Bergeron fod swyddogaeth golygyddion deddfwriaethol proffesiynol yn allweddol i sicrhau ansawdd cyson. Disgrifiant eu swyddogaeth fel a ganlyn:

In Canada, federal editors have a threefold task: editing laws while in Bill form, preparing Acts for printing and updating consolidated versions of the Acts. They verify the accuracy of cross-references, check historical precedents and citations, and ensure that the technical presentation of a Bill or regulation conforms to accepted formats and official standards. Legislative editors frequently redraft provisions to assist drafters. They control the printing of the manuscript copies of draft Bills in preparation for the introduction of the final version in Parliament. Legislative editors determine the appropriate wording of amending clauses and advise drafters on the format of schedules, the standard wording of particular expressions, the formulation of coming into force and transitional provisions, and technical matters. Finally, the editors update master copies of all federal Acts, including indexes of amendments.⁵⁶

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

ADNODDAU ARBENNIG

- 11.62 Rhoddir disgrifiad uchod o'r adnoddau gwaith a grëwyd gan yr Adran Gyfiawnder yng Nghanada i gynorthwyo â'r gwaith drafftio dwyieithog. Soniodd y grŵp astudio fod cyfarwyddiadau desg, cynseiliau a nodiadau i ddrafftwyr yn cael eu defnyddio, a chaiff yr olaf o'r rheiny eu defnyddio yn y pendraw mewn desglyfr

⁵⁵ S Lortie ac R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83 yn 104; *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog* (2001) 10.4.2.

⁵⁶ S Lortie ac R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83 yn 112.

sy'n rhoi cyngor i ddrafftwyd.⁵⁷

- 11.63 Mae Lortie a Bergeron yn cynnig y dylid cymryd camau i integreiddio gwybodaeth mewn systemau mewn ffordd swyddogaethol. Y nod yn eu barn nhw ddylai fod i gyfathrebu'n well trwy rannu. Credant fod gan systemau gwybodaeth bedwar diben penodol o ran drafftio deddfwriaethol: cynyddu effeithlonrwydd, hwyluso'r broses safoni, cefnogi ymdrechion unedig i wella ansawdd iaith, a chyfrannu at gysondeb a dilyniant. I'r perwyl hwnnw, argymhellant y dylid gwneud y canlynol

the collection of the knowledge accumulated by legislative draftsmen in an authoritative guide to the drafting of legislation;

developing a practice of sending draftsmen instructions on particular issues and general directives as a way of testing ideas with a view to their eventual integration within the guide;⁵⁸

- 11.64 Mae gwasanaeth cyfieithu Llywodraeth Cymru eisoes wedi cynhyrchu geirfa deddfwriaethol a chanllawiau arddull ar gyfer cyfieithu deddfwriaethol, i'w ddefnyddio i gynhyrchu deddfwriaeth Gymraeg.⁵⁹ Mae gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ganllawiau drafftio cynhwysfawr a ystyrir gennym ym mhennod 4.

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

⁵⁷ Swyddfa'r Cwnsler Cyffredinol, *Deddfu a Chyfiawnder Dwyieithog: Adroddiad ar y gwersi i Gymru o ddwyieithrwydd yng Nghanaada* (2001) para 10.2.6, 15.4.

⁵⁸ S Lortie ac R C Bergeron, "Legislative Drafting and Language in Canada" (2007) 28(2) *Statute Law Review* 83.

⁵⁹ Mae'r eirfa Saesneg-Cymraeg a'r canllaw arddull ar gyfer cyfieithu deddfwriaethol ar gael ar wefan Llywodraeth Cymru <http://gov.wales/topics/welshlanguage/publications/translation-style-guides/?skip=1&lang=cy> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015).

PENNOD 12

DEHONGLI DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG

CYFLWYNIAD

- 12.1 Mae system lle y gwneir deddfau mewn dwy iaith, sydd i gael eu trin yn gyfartal at bob diben, wedi creu heriau newydd i'r rhai hynny y mae'n ofynnol iddynt eu dehongli a'u cymhwyso.¹ Yn benodol, mae cwestiwn yn codi ynglŷn â beth yw'r dulliau priodol o benderfynu ystyr testunau mewn gwahanol ieithoedd.
- 12.2 Yn yr adran hon, rydym yn rhoi sylw i'r ffordd y dehonglir testunau dwyieithog ac amlieithog mewn cyfraith ryngwladol, cyfraith yr Undeb Ewropeaidd, yng Nghanaada ac yn Hong Kong, cyn ystyried dulliau posibl y gellid eu defnyddio yng Nghymru.

CYFRAITH RYNGWLADOL

- 12.3 Mae Confensiwn Fienna ar Gyfraith Cytuniadau yn cynnwys darpariaethau manwl ar ddehongli cytuniadau.² Gellid cymryd bod y darpariaethau hyn yn datgan cyfraith ryngwladol arferol. Mae 114 gwladwriaeth yn bartion i'r confensiwn ar hyn o bryd. Mae erthygl 31 yn darparu y bydd cytuniad yn cael ei ddehongli'n ddiwyll yn unol â'r ystyr cyffredin sydd i gael ei roi i dermau'r cytuniad yn eu cyd-destun ac yng ngoleuni ei amcan a'i ddiben. Mae Erthygl 31(4) yn darparu y bydd ystyr arbennig yn cael ei roi i derm os dangosir bod y partion wedi bwriadu gwneud hynny. Mae erthygl 32 wedyn yn darparu y gellid troi at dulliau ychwanegol o ddehongli gan gynnwys gwaith paratoadol y cytuniad ac amgylchiadau ei gwblhau'n derfynol, er mwyn cadarnhau'r ystyr sy'n deillio o gymhwyso erthygl 31, neu er mwyn penderfynu'r ystyr pan fo'r dehongliad, yn unol ag erthygl 31, yn gadael yr ystyr yn amwys neu'n aneglur, neu pan mae'n arwain at gasgliad sy'n amlwg yn hurt neu'n afresymol.
- 12.4 Mae erthygl 33 yn gwneud darpariaeth benodol ar gyfer dehongli cytuniadau sydd wedi eu dilysu mewn dwy neu fwy o ieithoedd. Mae'n darparu'r canlynol:

1. When a treaty has been authenticated in two or more languages, the text is equally authoritative in each language, unless the treaty provides or the parties agree that, in case of divergence, a particular text shall prevail.

2. A version of the treaty in a language other than one of those in which the text was authenticated shall be considered an authentic text only if the treaty so provides or the parties so agree.

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

² Fienna, 23 Mai 1969, 1155 Cytuniad y Cenhedloedd Unedig, Cyfres 331.

3. The terms of the treaty are presumed to have the same meaning in each authentic text.

4. Except where a particular text prevails in accordance with paragraph 1, when a comparison of the authentic texts discloses a difference of meaning which the application of articles 31 and 32 does not remove, the meaning which best reconciles the texts having regard to the object and purpose of the treaty, shall be adopted.

12.5 Mae erthygl 33(3) yn gosod y rheol sylfaenol sydd â'r nod o adlewyrchu'r ffaith y ceir un cytuniad ag un gyfres o dermau. Mae Syr Ian Sinclair yn tynnu sylw at ba mor anodd yw sicrhau bod testunau gwahanol ieithoedd mewn cytuniad amlieithog yn cyfateb i'w gilydd.³ Mae'n dyfynnu'r datganiad canlynol gan Gomisiwn y Gyfraith Ryngwladol:

Few plurilingual treaties containing more than one or two articles are without some discrepancy between the texts. The different genius of the languages, the absence of a complete consensus ad idem, or lack of sufficient time to co-ordinate the texts may result in minor or even major discrepancies in the meaning of the texts. In that event, the plurality of the texts may be a serious additional source of ambiguity or obscurity in the terms of the treaty.

12.6 Fodd bynnag, aeth Comisiwn y Gyfraith Ryngwladol ymlaen i bwysleisio:

[T]he unity of the treaty and of each of its terms is of fundamental importance in the interpretation of plurilingual treaties and it is safeguarded by combining with the principle of the equal authority of authentic texts the presumption that the terms are intended to have the same meaning in each text.⁴

12.7 Gwêl Kuner y dybiaeth yn erthygl 33(3) fel rheol hwylustod sydd â'r nod o gysoni'r arfer o ddarparu fersiynau dilys o gytuniadau mewn cynifer â phump neu chwe iaith, â'r anfodlonrwydd cyffredinol i ddehongli cytuniadau mewn modd gwir amlieithog.⁵ Mae'n dadlau bod y dybiaeth yn golygu nad oes angen cymharu fersiynau mewn gwahanol ieithoedd dilys fel mater o drefn ac y byddai hynny'n rhwystr i'r nod o werthuso bwriad y partion yn gywir fel y'i mynegir yn y cytuniad, oherwydd ei bod yn debygol mai'r rheol yn hytrach na'r eithriad fydd anghysondebau rhwng fersiynau iaith. Fodd bynnag, gallai'r gwrthwynebiad hwn fod wedi ei orbwysleisio, gan fod Kuner ei hun yn tynnu sylw at y ffaith y gellir gwrthbrofi'r dybiaeth a'i fod yn peidio â bod yn gymwys pan honnwyd bod gwahaniaeth mewn ystyr rhwng fersiynau gwahanol ieithoedd.⁶ O dan yr

³ I Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (2il argraffiad 1984), 148-9.

⁴ Yearbook of the International Law Commission (1966 – II) yn 225.

⁵ C B Kuner, "The interpretation of multilingual treaties: comparison of texts versus the presumption of similar meaning" (1991) 40(04) *International and Comparative Law Quarterly* 953.

⁶ Gweler P Germer, "Interpretation of Plurilingual Treaties: A Study of Article 33 of the Vienna Convention on the Law of Treaties" (1970) 11 *Harvard International Law Journal* 400. Mae A Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (3ydd argraffiad 2013), tud 222 i 226 o'r farn bod Kuner yn gorbwysleisio maint y broblem braidd.

amgylchiadau hynny, daw'n hanfodol cymharu testunau'r gwahanol ieithoedd dilys. Efallai mai dim ond mewn byd perffaith y gellid ei gwneud yn ofynnol archwilio'r holl destunau dilys ym mhob achos, ac mae'n bosibl nad oes gan y rhai sy'n dehongli'r testun y modd i wneud hynny. Fodd bynnag, gellir dweud yn bendant na ddylai'r dybiaeth, mewn achosion lle y ceir enghraifft o amwysedd yn nhestun un iaith ddilys, annog neb i beidio ag archwilio testunau ieithoedd dilys eraill er mwyn canfod gwir fwriad y sawl a'u drafftiodd.

- 12.8 Nod erthygl 33(4) yw ymdrin â sefyllfaoedd lle na ellir datrys gwahaniaethau rhwng testunau iaith trwy gyfrwng y rheolau safonol ar gyfer dehongli cytuniadau, pan fo'r testunau i gyd mor ddilys â'i gilydd a lle nad oes unrhyw ddarpariaeth ar gyfer penderfynu pa un fydd yn cael y lle blaenaf. O dan yr amgylchiadau hyn, mae'n rhaid hepgor nifer o ganlyniadau posibl fel rhai anfwriadol neu annerbyniol: bod y ddarpariaeth yn cael yr ystyr mwyaf cyfyngedig neu'r ystyr nad yw'n cynnwys ond yr hyn sy'n gyffredin yn yr holl destunau ieithoedd, neu y gallai gwahanol wladwriaethau ddibynnu ar wahanol destunau ieithoedd. Dim ond mewn amgylchiadau eithafol y dylid dod i'r casgliad bod y ddarpariaeth yn ddirym oherwydd amwysedd.⁷ Y rheol weddilliol a gymhwysir o dan Gonfensiwn Fienna yw mai'r ystyr sy'n cysoni'r testunau orau, o ystyried bwriad a diben y cytuniad, sy'n trechu.⁸ Fodd bynnag, dadleua Sinclair ac Aust y bydd yn aml yn briodol, mewn achosion o'r fath, rhoi blaenoriaeth i'r fersiwn neu fersiynau iaith y cafodd darpariaeth y cytuniad ei drafftio'n wreiddiol ynddi/ynddynt. Dywed Sinclair, gan gyfeirio at gyflafareddiad *Young Loan*:⁹

Where there is a difference of meaning between expressions used in several authentic texts, some weight ought to be given to the original language text on which the negotiators agreed if it is apparent from the *travaux préparatoires* ... that other language versions are mere translations. The jurisprudence of the International Court of Justice in interpreting Charter provisions supports the view that account must be taken, by way of priority, of the language version or versions in which the disputed provision of the treaty was originally drafted. Automatic and unthinking reliance on the principle of equal authenticity of texts can lead to a failure to give effect to the common intentions of the parties where it is or becomes apparent from the *travaux préparatoires* of the treaty that a disputed provision was originally drafted in a particular language version and that the other language versions are no more than translations; in such a case, it is submitted that ... there should be a presumption in favour of that original text, the strength of the presumption depending upon the

⁷ Yearbook of the International Law Commission (1966 – II) yn 225 i 226; I Sinclair *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, (2il argraffiad 1984) tud 149 i 151; A Aust *Modern Treaty Law and Practice* (3ydd argraffiad 2013) tud 205. Yng nghyd-destun cyfraith yr UE, gweler T Schilling, "Beyond Multilingualism: On Different Approaches to the Handling of Diverging Language Versions of a Community Law" (2010) 16(1) *European Law Journal* 52 a'r canlynol.

⁸ Mae A Aust, fel enghraifft, yn cyfeirio at Achos C-327/91 France v. Commission [1994] ECR I- 3641 (fe'i trafodir isod) lle y dehonglodd Llys Cyfiawnder Ewrop Erthygl 228 o Gytuniad Rhufain trwy ystyried y testunau gwreiddiol Saesneg, Daneg, Iseldireg, Frangeg ac Almaeneg. Cymharu a Schilling isod.

⁹ *Young Loan Arbitration* 59 ILR 495.

circumstances in which the various language versions of the disputed clause were drawn up.¹⁰

AGWEDD LLYSOEDD YN YR AWDURDODAETH HON AT DDEHONGLI CYTUNIADAU AMLIEITHOG

- 12.9 Er mai'r ddeddfwriaeth ddwyieithog a gynhyrchir gan y Cynulliad Cenedlathol a Llywodraeth Cymru yw'r cyntaf o'i math i gael ei chynhyrchu yn yr awdurdodaeth hon, mae gan ein llysoedd brofiad hir o ddehongli offerynnau rhyngwladol.¹¹ Yn hyn o beth, maent wedi dangos eu bod yn fodlon cyfeirio at destunau ieithoedd tramor dilys. O ganlyniad, yn *Post Office v. Estuary Radio*, mewn achos yn ymwneud â Chonfensiwn Genefa ar Fôr Tiriogaethol a Pharth Cyffiniol, 1958, fel y'i gweithredwyd gan y Gorchymyn Dyfroedd Tiriogaethol yn y Cyfrin Gyngor, 1964, roedd y Llys Apêl, obiter, o'r farn y gellid caniatáu troi at y Confensiwn yn ei wahanol destunau ieithoedd tramor dilys pe byddai amwysedd yn y Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor.¹²
- 12.10 Fodd bynnag, mae achosion dilynol yn datgelu bod safbwyntiau barnwrol ynglŷn sut i weithredu'n amrywio'n eang.
- 12.11 Yn *James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding and Shipping (UK) Ltd.*, ystyriodd Tŷ'r Arglwyddi ddarpariaeth yn y Confensiwn ar gyfer Cludo Nwyddau ar y Ffyrdd rhwng Gwledydd fel y'i gweithredwyd gan Ddeddf Cludo Nwyddau ar y Ffyrdd rhwng Gwledydd 1965.¹³ Paratowyd y Confensiwn mewn dwy iaith, sef Saesneg a Ffrangeg, ac roedd y ddau destun mor ddilys â'i gilydd. Y testun Saesneg yn unig a roddwyd ar waith gan statud y Deyrnas Unedig. Mynegwyd gwahanol safbwyntiau ynghylch sut i ddehongli. Gwrthododd yr Arglwydd Wilberforce y syniad mai dim ond y testun Saesneg y dylid edrych arno (er nad oedd neb wedi dadlau hynny, mewn gwirionedd). Yn ei farn ef, y ffordd gywir o fynd ati oedd dehongli'r testun Saesneg yn y ffordd arferol a fyddai'n briodol ar gyfer dehongli confensiwn rhyngwladol, heb orfod dilyn rheolau technegol cyfraith Lloegr na chynsail cyfreithiol Lloegr. Roedd yn ystyried ei bod yn hollol gyfreithlon troi at y testun Ffrangeg am gymorth ac y caniateid hynny hyd yn oed pe na byddai'r testun Saesneg yn amwys. Aeth rhagddo i ddweud:

... I would not lay down rules as to the manner in which reference to

¹⁰ I Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, (2il argraffiad 1984) 150-2; A Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (3ydd argraffiad 2013) tud 205 i 206. Gweler hefyd *Assange v. Swedish Prosecution Authority (Nos 1 and 2)* [2012] UKSC 22 [2012] 2 AC 471 gan yr Arglwydd Phillips yn [16].

¹¹ Gweler, yn gyffredinol, E Borge, "The Vienna Rules on Treaty Interpretation before Domestic Courts" (2015) 131 *Law Quarterly Review* 78; R Gardiner, "Treaty Interpretation in the English Courts since *Fothergill v. Monarch Airlines* (1980)" (1995) 44(3) *International and Comparative Law Quarterly* 620. Wrth wneud hynny, maent yn gwneud mwy na dim ond cymhwyso'r canonau neu'r egwyddorion dehongli sy'n berthnasol i ddeddfwriaeth ddomestig. Gweler, er enghraifft, *R. v. Governor of Ashford Remand Centre ex parte Postlethwaite* [1988] AC 924 gan yr Arglwydd Bridge yn [947]; *Assange v. Swedish Prosecution Authority (Nos 1 and 2)* [2012] UKSC 22, [2012] 2 AC 471 gan yr Arglwydd Phillips yn [15].

¹² *Post Office v. Estuary Radio* [1968] 2 QB 740, 760. Gair Lladin am "gyda llaw" yw *obiter*. Ystyr obiter yw geiriau neu farn y Llys nad ydynt yn angenrheidiol ar gyfer penderfynu ar yr achos.

¹³ *James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding and Shipping (UK) Ltd* [1978] AC 141.

the French text is to be made. It was complained - by reference to the use of the French text made by Roskill LJ and Lawton LJ – that there was no evidence as to the meaning of the French text, and that the Lords Justices were not entitled to use their own knowledge of the language. There may certainly be cases when evidence is required to find the exact meaning of a word or a phrase; there may be other cases when even an untutored eye can see the crucial point (cf. *Corocraft Ltd. v. Pan American Airways Inc* (insertion of "and" in the English text)).¹⁴ There may be cases again where a simple reference to a good dictionary will supply the key (see *per* Kerr J in *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd*, on "avarie").¹⁵ In a case, such as I think the present is, when one is dealing with a nuanced expression, a dictionary will not assist and reference to an expert might also be unhelpful, for the expert would have to direct his evidence to a two-text situation rather than simply to the meaning of words in his own language, so that he would be in the same difficulty as the court. But I can see nothing illegitimate in the court looking at the two texts and reaching the conclusion that both are expressed in general or perhaps imprecise terms, so as to justify rejection of a narrow meaning.¹⁶

12.12 Pe byddai peth amheuaeth ynglŷn ag ystyr statud mewn un iaith pan fo'n seiliedig ar gonfensiwn rhyngwladol sydd wedi ei fynegi mewn dwy wahanol iaith, roedd yr Arglwydd Salmon o'r farn y byddai'n dderbyniol ceisio cymorth o'r ffordd y'i mynegir yn y llall.¹⁷ Roedd gan yr Arglwydd Edmund-Davies amheuon ynghylch y llys yn defnyddio ei wybodaeth ei hun am iaith dramor wrth ddod i gasgliadau pwysig, ac roedd yr Arglwydd Fraser o Tullybelton yn llwyr gytuno ag ef. Fodd bynnag, roedd yn cydnabod y gallai ei amheuon fod yn ddisylwedd, ac nid oedd, o'r herwydd, yn "disposed to differ from the conclusion of Lord Wilberforce regarding the propriety of adverting to the French text". Fodd bynnag, roedd o'r farn y caniateid hynny os oedd y fersiwn Saesneg yn amwys yn unig, ond nid oedd yn ystyried bod hynny'n wir.¹⁸

12.13 Ymddengys, felly, y gallai'r Arglwydd Wilberforce fod ar ei ben ei hun wrth ddod i'r casgliad y gellid troi at destun iaith dramor dilys os nad oes unrhyw amwysedd. Mewn dadansoddiad dadlennol o'r penderfyniad hwn, mae'r Athro Watkin yn gwahaniaethu rhwng natur yr amwysedd sydd ei angen ar yr Arglwydd Edmund-Davies fel rhag-amod i gyfeirio at destun iaith dramor, a'r cysyniad "latent ambiguity" y cyfeirir ato gan Lawton LJ yn Llys Apêl *Buchanan v. Babco*:

... Lord Edmund-Davies would require that an ambiguity be identified before any recourse be had to a second language as an aid to

¹⁴ *Corocraft Ltd. v. Pan American Airways Inc* [1969] 1 QB 616

¹⁵ *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd* [1978] QB 108.

¹⁶ *James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding and Shipping (UK) Ltd* [1978] AC 141 152-3.

¹⁷ *James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding and Shipping (UK) Ltd* [1978] AC 141 yn [161].

¹⁸ *James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding and Shipping (UK) Ltd* [1978] AC 141 yn [166-7].

interpretation. Lawton LJ on the other hand was aware that, once there was flexibility with regard to the interpretation of a word or phrase, an ambiguity might not be identified other than by examining a further language version.¹⁹

- 12.14 Yn *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd.*, dychwelodd Tŷ'r Arglwyddi at y mater o sut y dylai'r llys ganfod ystyr gair neu ymadrodd mewn iaith dramor.²⁰ Rhoddwyd Confensiwn Warsaw ar waith yn yr awdurdodaeth hon trwy Ddeddf Cludo Nwyddau yn yr Awyr 1961.²¹ Mae Atodlen 1 i'r Ddeddf hon yn gosod testunau Saesneg a Ffrangeg y Confensiwn, ac roedd adran1(2) yn darparu mai'r testun Ffrangeg a fyddai'n trechu pe byddai unrhyw anghysondebau rhwng y testunau. Gwnaeth yr Arglwydd Wilberforce y sylw canlynol:

...[A] s in *James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding & Shipping (U.K.) Ltd.*, I am not willing to lay down any precise rule on this subject.²² The process of ascertaining the meaning must vary according to the subject matter. If a judge has some knowledge of the relevant language, there is no reason why he should not use it: this is particularly true of the French or Latin languages, so long languages of our courts. There is no reason why he should not consult a dictionary if the word is such that a dictionary can reveal its significance: often of course it may substitute one doubt for another. (In *Buchanan's* case I was perhaps too optimistic in thinking that a simple reference to a dictionary could supply the key to the meaning of "avarie.") In all cases he will have in mind that ours is an adversary system: it is for the parties to make good their contentions. So he will inform them of the process he is using, and, if they think fit, they can supplement his resources with other material - other dictionaries, other books of reference, text-books and decided cases. They may call evidence of an interpreter, if the language is one unknown to the court, or of an expert if the word or expression is such as to require expert interpretation. Between a technical expression in Japanese and a plain word in French there must be a whole spectrum which calls for suitable and individual treatment.²³

- 12.15 Cytunodd yr Arglwydd Fraser o Tulleybelton â'r Arglwydd Wilberforce y byddai'n amhriodol cael rheolau manwl gywir ar gyfer sut y dylid cyfeirio at destunau ieithoedd tramor. Byddai rheol sy'n gwahardd barnwr rhag cyfeirio at destunau ieithoedd tramor heb dystiolaeth gan arbenigwyr yn afresymol gaeth. Pan fo gwybodaeth bersonol barnwr am iaith dramor yn annigonol ar gyfer y gorchwyl, dylai ddiwynnu ar eiriaduron, neu os nad yw'r rhain yn ddigonol, ar dystiolaeth

¹⁹ T G Watkin, "Bilingual Legislation: Awareness, Ambiguity and Attitudes" [2014] 00(00) *Statute Law Review* 1 yn 14.

²⁰ *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd* [1981] AC 251.

²¹ Confensiwn Warsaw ar Uno rhai Rheolau yn ymwneud â Chludo Nwyddau'n Rhyngwladol yn yr Awyr, 1955 Cmd.4284 fel y'i diwygiwyd gan Brotocol yr Hague 1955 (1956) Cmd. 9824.

²² *James Buchanan & Co. Ltd. v. Babco Forwarding & Shipping (U.K.) Ltd* [1978] AC 141.

²³ *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd* [1981] AC 251 yn [273-4].

gan arbenigwyr cymwys fel yr ymddengys yn briodol yn yr achos neilltuol.²⁴

- 12.16 Roedd yr Arglwydd Scarman o'r farn y dylid ystyried y testun Ffrangeg fel a ganlyn:

First, the problem of the French text. Being scheduled to the statute, it is part of our law. Further, in the event of inconsistency, it shall, as a matter of law, prevail over the English text. It is, therefore, the duty of the court to have regard to it. We may not take refuge in our adversarial process, paying regard only to the English text, unless and until one or other of the parties leads evidence to establish an inconsistency with the French. We are to take judicial notice of the French. We have to form a view as to its meaning. Given our insular isolation from foreign languages, even French, and being unable to assume that all English judges are familiar with the language, how is the court to do its duty? First, the court must have recourse to the English text. It is, after all, the meaning which Parliament believes the French to have. It is an enacted translation, though not binding in law because Parliament has recognised the possibility of inconsistency and has laid down how that difficulty is to be resolved. Secondly, as with the English language, so also with the French, the court may have recourse to dictionaries in its search for a meaning. Thirdly, the court may receive expert evidence directed not to the questions of law which arise in interpreting the convention, but to the meaning, or possible meanings (for there will often be more than one), of the French. It will be for the court, not the expert, to choose the meaning which it considers should be given to the words in issue. The same problem arises frequently with the English language, though here the court relies on its own knowledge of the language supplemented by dictionaries or other written evidence of usage. At the end of the day, the court, applying legal principles of interpretation, selects the meaning which it believes the law requires.²⁵

- 12.17 Roedd yr Arglwydd Roskill o'r farn ei bod yn debygol y byddai angen cymorth allanol ar lys i ddeall testun mewn iaith dramor. Fel yr Arglwydd Wilberforce, roedd yn gyndyn i osod rheol fanwl ynghylch ble y dylid dod o hyd i gymorth o'r fath. Pe byddai gan y barnwr wybodaeth am yr iaith dramor, byddai'n bedantig ac efallai yn ddeallusol amhosibl, gwrthod iddo yr hawl i'w defnyddio. Fodd bynnag, byddai barnwr o'r fath yn annhebygol o ddiybnnu ar ei wybodaeth ef ei hun am yr iaith yn unig, a gall roi sylw i eiriaduron, sylwebaeth, a phenderfyniadau barnwrol tramor, ymhlith pethau eraill. Gallai arbenigwr fod o gymorth mawr er mwyn dehongli gwir ystyr testun iaith dramor.²⁶

- 12.18 Fodd bynnag, ar ôl hynny, yn *Samick Lines Co. Ltd. v. Owners of the Antonis P Lemos*, roedd yr Arglwydd Brandon o'r farn er ei bod yn agored i'r llys gyfeirio at destun Ffrangeg Confensiwn Brwsel ar gyfer Uno rhai Rheolau yn ymwneud ag Arestio Llongau Môr, 1952, mewn ymgais i ddatrys amwysedd ynghylch ystyr yr

²⁴ *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd* [1981] AC 251 yn [286].

²⁵ *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd* [1981] AC 251 yn [293-294].

²⁶ *Fothergill v. Monarch Airlines Ltd* [1981] AC 251 yn [300].

yadrodd “arising out of”, ond nad oedd unrhyw dystiolaeth ar gael i ddangos pa ystyr oedd i'r ymadrodd “ayant l'une des causes”, fel mater o gyfraith Ffrainc.²⁷ Roedd yr Arglwydd Scarman, yr Arglwydd Diplock, yr Arglwydd Roskill a'r Arglwydd Templeman yn cytuno ag ef. Roedd o'r farn y gallai'n hawdd fod yn derm ag iddo ystyr penodol o dan gyfraith Ffrainc, ac os hynny, byddai'n amhosibl canfod ei ystyr heb gael tystiolaeth arbenigol gan gyfreithiwr cymwys o Ffrainc ynglŷn â'r ystyr hwnnw. Gan nad oedd unrhyw dystiolaeth o'r fath ar gael, nid oedd o'r farn y gellid cael unrhyw gymorth trwy gynnal archwiliad cymharol o'r testun Ffrangeg.²⁸

AGWEDD LLYS CYFIAWNDER YR UNDEB EWROPEAIDD

12.19 Mae'r Undeb Ewropeaidd yn deddfu mewn 23 o ieithoedd ar hyn o bryd, ac mae fersiwn pob iaith o ddarn o ddeddfwriaeth yr un mor ddilys (“equally authentic”), yng ngeiriau Llys Cyfiawnder Ewrop (“y Llys”).²⁹ Yn unol â hynny, mae'r Llys wedi casglu bod “[a]n interpretation of a provision of Community law thus involves a comparison of the different language versions”.³⁰ Mae hefyd yn amlwg bod gan ddarn o ddeddfwriaeth yr UE ystyr unigol ledled yr UE, a bod rhaid ei gasglu, pan fo'n briodol, trwy ystyried holl fersiynau'r gwahanol ieithoedd.³¹

12.20 Fodd bynnag, mae'r dulliau dehongli a ddefnyddir gan y Llys yn llawer llai llythrennol nag sy'n arferol yn llysoedd y Deyrnas Unedig:

... every provision of Community law must be placed in its context and interpreted in the light of the provisions of Community law as a whole, regard being had to the objectives thereof....³²

12.21 Hyd yn oed pan fo fersiynau'r gwahanol ieithoedd yn unffurf, gallai ystyriaeth y Llys o'r diben deddfwriaethol sydd wrth wraidd y ddeddfwriaeth ddylanwadu mwy

²⁷ *Samick Lines Co. Ltd. v. Owners of the Antonis P Lemos* [1985] AC 711. Arrest of Seagoing Ships 1952 ym Mrwsel, 10 Mai 1952.

²⁸ *Samick Lines Co. Ltd. v. Owners of the Antonis P Lemos* [1985] AC 711 yn 731.

²⁹ Pedair ar hugain iaith swyddogol yr UE, ac eithrio'r Wyddeleg. Gosodir yr ieithoedd swyddogol gan Reoliad Rhif 1 y Cyngor 15 Ebrill 1958, a ddiwygiwyd wedi i bob aelod-wladwriaeth newydd ymuno; mae fersiwn wedi ei chydgrynhoi ar gael yn <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1429866560963&uri=CELEX:01958R0001-20130701> (cyrchwyd ddiwethaf 1 Gorffennaf 2015). Dyma'r ieithoedd: Bwlgareg, Croateg, Tsieceg, Daneg, Iseldireg, Saesneg, Estoneg, Ffinneg, Ffrangeg, Almaeneg, Groeg, Hwngareg, Gwyddeleg, Eidaleg, Latfieg, Lithwaneg, Malti, Pwyleg, Portiwgaleg, Rwmaneg, Slofeg, Slofeneg, Sbaeneg a Swedeg. Ychwanegwyd yr Wyddeleg at ieithoedd swyddogol yr UE gan ddod i rym ar 1 Ionawr 2007 trwy Reoliad 920/2005 OJ L156 18.6.05 tud 3. Er bod termau Rheoliad Rhif 1 fel y'i diwygiwyd yn rhoi'r argraff bod deddfwriaeth i gael ei chyhoeddi yn yr holl ieithoedd, cyflwynodd erthygl 2 o'r Rheoliadau diwygio ran-ddirymiad o'r rwymedigaeth i ddrafftio deddfau swyddogol yn yr Wyddeleg am gyfnod sydd, yn ymarferol, yn amhendant.

³⁰ Achos 283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health* [1982] ECR 3415 yn [18].

³¹ Yn Achos 166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1974] ECR 33 yn [2] cyfeiriodd y Llys at ddarpariaeth y Cytuniad sy'n caniatáu i lysoedd cenedlaethol gyfeirio cwestiynau ynglŷn â dehongli cyfraith yr UE ato gyda'r nod o “ensuring that in all circumstances the law is the same in all states of the Community”.

³² Achos 283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health* [1982] ECR 3415 yn [20].

ar ystyr darn o ddeddfwriaeth nag ystyr manwl gywir y geiriau a ddefnyddir.³³ Mae'n ymddangos bod peth o gyfraith achosion y Llys yn osgoi defnyddio cymhariaeth ieithyddol fel cymorth ar gyfer dehongli. Dywedodd y Llys mewn un achos:

No argument can be drawn either from any linguistic divergences between the various language versions, or from the multiplicity of the verbs used in one or other of those versions, as the meaning of the provisions in question must be determined with respect to their objective.³⁴

12.22 Pan fo fersiynau ieithoedd yn wahanol i'w gilydd, ymdrinnir â hynny weithiau fel modd i gyfnerthu'r achos dros ddehongliad pwrpasol.³⁵ O ganlyniad, mewn achos lle y defnyddiodd fersiwn yr iaith Saesneg o Gyfarwyddeb yr un gair mewn dwy wahanol ddarpariaeth, gan awgrymu mai'r un cysyniad a fwriedid, tra bo fersiynau ieithoedd eraill wedi defnyddio terminoleg wahanol yn y ddwy ddarpariaeth, rhesymodd y Llys fel a ganlyn:

The different language versions of a Community text must be given a uniform interpretation and hence in the case of divergence between the versions the provision in question must be interpreted by reference to the purpose and general scheme of the rules of which it forms a part.³⁶

12.23 Mewn achos arall yn ymwneud â therminoleg unffurf mewn dwy ddarpariaeth yn fersiwn yr iaith Saesneg o Gyfarwyddeb a therminoleg wahanol mewn fersiynau ieithoedd eraill, cyflwynodd dyfarniad y Llys ddadl y Comisiwn Ewropeaidd a oedd wedi ei seilio ar fersiynau'r ieithoedd eraill, heb ei derbyn na'i gwrthod, gan ddyfarnu o blaid y Comisiwn ar sail cyd-destun a diben y darpariaethau.³⁷

12.24 Mae Adfocadau Cyffredinol y Llys wedi tueddu i gymharu mwy ar destunau gwahanol ieithoedd yn eu Barnau nag y mae'r Llys wedi ei wneud yn ei ddyfarniadau.³⁸

³³ Enghraifft a ddyfynnwyd gan A Arnull, *The European Union and its Court of Justice* (2il argraffiad 2006) tud 613 yw'r penderfyniad yn Achos 314/85 *Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost* [1987] ECR 4199 nad oedd gan lysoedd gwladol awdurdodaeth i ddal bod deddfau Sefydliadau Cymunedol yn annilys, er gwaethaf telerau erthygl 177, fel yr oedd ar y pryd, o Gytuniad Cymuned Economaidd Ewrop, a oedd yn rhoi'r pŵer i lysoedd gwladol gyfeirio cwestiynau o ddilysrwydd o'r fath at Lys Ewrop, ond nid yn rhoi dyletswydd arnynt i wneud hynny yn y rhan fwyaf o achosion.

³⁴ Achos 61/72 *PPW Internationaal v Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten* [1973] ECR 301.

³⁵ Mae L M Solan, "The interpretation of multilingual statutes by the European Court of Justice" (2009) 34 *Brooklyn Journal of International Law* 277 yn cyferbynnu dull yr Unol Daleithiau a'r Deyrnas Unedig o gymryd ystyr y geiriau a ddefnyddir fel y dangosydd gorau o ddiben deddfwriaeth, ag ystyriaeth Llys Ewrop o ddiben ehangach neu bennaf deddfiad, a dywed nad yw'r dewis hwnnw yn agored i lys oni bai bod testun awdurdodol, unigol ar gael.

³⁶ Achos 30/77 *Bouchereau* [1977] ECR 1999.

³⁷ Achos 353/85 *Commission v United Kingdom* [1988] ECR 817.

³⁸ Gweler, er enghraifft, Achos 29/69 *Stauder v City of Ulm* [1969] ECR 419.

12.25 Fodd bynnag, mae dyfarniadau'r Llys hefyd yn cynhyrchu enghreifftiau o gymharu testunau mewn gwahanol ieithoedd fel cymorth ar gyfer dehongli. Wrth eu hystyried, mae'n rhaid cofio bod safbwynt Llys Ewrop yn wahanol, o ran dehongliad amlieithog, i safbwynt llys sy'n dehongli deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghymru, nid yn unig yn yr ystyr bod Llyw Ewrop yn dehongli'n llai llythrennol, yn draddodiadol, ond hefyd oherwydd bod mwy o fersiynau iaith ar gael iddo.³⁹ Mae hyn wedi galluogi'r Llys i ddarganfod mwyafrif yr ystyron llythrennol – rhywbeth na ellir ei wneud pan nad oes ond dwy fersiwn iaith yn bodoli. Fodd bynnag, mewn achosion eraill, mae'r Llys wedi canfod bod fersiynau rhai ieithoedd yn fwy eglur nag eraill – rhywbeth y gellir ei wneud, mewn egwyddor, pan fo ystyr un o'r ddwy fersiwn iaith yn fwy eglur.⁴⁰

12.26 Roedd achos *C-296/95 R v Commissioners of Customs and Excise ex parte EMU Tabac SARL* yn ymwneud â threfniadau lle'r oedd trigolion y Deyrnas Unedig yn archebu nwyddau tybaco oddi wrth gyflenwr yn Lwcsembwrg ac yn comisiynu cludwr i ddanfôn y nwyddau iddynt yn y Deyrnas Unedig. Roedd atebolrwydd i dalu toll gartref y DU yn dibynnu ar ba un a oedd y geiriau "transported by them" mewn Cyfarwyddeb wedi eu cyfyngu i nwyddau a gludwyd yn bersonol gan unigolion ar ôl iddynt eu prynu at eu defnydd eu hunain. Gan ddod i'r casgliad mai cludiant personol yn unig a oedd dan sylw, roedd y Llys o'r farn ei bod yn eglur:

... none of the language versions expressly provides for such involvement [ie of a carrier] and that, on the contrary, the Danish and Greek versions indicate particularly clearly that, for excise duty to be payable in the country of purchase, transportation must be effected personally by the purchaser of the products subject to duty.⁴¹

12.27 Gwrthododd y Llys ddadl y dylid diystyru'r fersiynau Daneg a Groeg ar y sail nad oedd yr aelod-wladwriaethau hynny'n cyfrif ond am 5% o boblogaeth y Gymuned, gan ddadlau:

... to discount two language versions ... would run counter to the Court's settled case law to the effect that the need for a uniform interpretation of Community regulations makes it impossible for the text of a provision to be considered in isolation but requires, on the contrary, that it should be interpreted and applied in the light of the versions existing in the other official languages.... Lastly, all the language versions must, in principle, be recognised as having the same weight and thus cannot vary according to the size of the

³⁹ Wedi codi fesul tipyn o 4 ar adeg sefydlu'r Gymuned, a 6 wedi i'r aelod-wladwriaethau nesaf ymuno (Denmarc, Iwerddon a'r Deyrnas Unedig) i 23 ar hyn o bryd. Dyblodd nifer ieithoedd swyddogol yr UE bron, o 11 i 20, ar ôl i 10 o aelod-wladwriaeth newydd ymuno yn 2004.

⁴⁰ Gweler A Arnull, *The European Union and its Court of Justice* (2il argraffiad 2006) tud 608-611, sy'n enwi achosion lle y mae cymhariaeth ieithyddol wedi nodi fersiynau iaith eglurach, lle y dangoswyd nad oedd rhai fersiynau'n cyd-fynd, a lle na lwyddodd yr ymarfer i arwain at gasgliad pendant.

⁴¹ Achos C 296/95 *The Queen v Commissioners of Customs and Excise, ex parte EMU Tabac* [1998] ECR I-1605.

population of the Member States using the language in question.⁴²

- 12.28 Mewn achos lle yr hawliodd y Comisiwn Ewropeaidd bod ganddo bŵer cynhenid i lofnodi cytundeb rhyngwladol penodol ar ran y Gymuned ar sail darpariaeth mewn cytuniad yn cyfeirio (yn y testun Ffrangeg) at y pwerau y “cydnabyddwyd” eu bod gan y Comisiwn, atgyfnerthodd y Llys ei benderfyniad i wrthod y ddadl trwy ystyried fersiynau tair iaith arall o’r erthygl, gan gynnwys y Saesneg, a oedd yn cyfeirio at “powers vested in the Commission”; roedd y rhain yn awgrymu bod pwerau’r Comisiwn wedi’i gyfyngu i’r rhai hynny a roddwyd iddo’n benodol.⁴³
- 12.29 Mewn rhai achosion, gwrthodwyd testun nad oedd yn ei wrth-ddweud ei hun nac yn cynnwys unrhyw amwysedd mewnol oherwydd, yn syml, nad oedd yn cydfynd â’r fersiynau eraill, fwy neu lai. O ganlyniad, pan oedd fersiwn yr iaith Iseldireg o Reoliad yn defnyddio’r term “gwraig”, a’r lleill i gyd yn defnyddio’r term niwtral o ran y rhywiau, sef “priod”, dehonglwyd y Rheoliad yn unol â mwyafrif y testunau.⁴⁴ Ni fyddai modd gwneud hynny mewn cyd-destun lle nad oedd ond dau destun i’w cymharu.
- 12.30 Fodd bynnag, gellid cymharu fersiynau mewn gwahanol ieithoedd er mwyn cynorthwyo i ddatrys amwysedd neu enghraifft o wrth-ddweud mewn un fersiwn; byddai’n ymddangos y gellid defnyddio’r dull hwnnw yng nghyd-destun dwy fersiwn, pan fo un ohonynt yn ei wrth-ddweud ei hun neu’n amwys.⁴⁵
- 12.31 Ar o leiaf un achlysur, mae’r Llys Apêl yng Nghymru a Lloegr wedi cymharu fersiynau o un o Gyfarwyddbau Ewrop mewn gwahanol ieithoedd. Yn *Customs and Excise Commissioners v Bell Concord Educational Trust Ltd*, elusen oedd y trethdalwr, ac oherwydd hynny, roedd wedi ei heithrio rhag dosrannu elw, ond roedd yn cyllidebu ar gyfer gwneud gwarged ar ei gweithgareddau.⁴⁶ Roedd ei hawl i beidio â thalu TAW yn dibynnu ar y cwestiwn a oedd yn mynd ati’n systematig i wneud elw. Roedd y Llys Apêl o’r farn bod y testun Saesneg yn aneglur. Roedd amwysedd y testun hwnnw’n golygu bod hawl edrych ar y testun Ffrangeg ar sail *James Buchanan & Co Ltd v Babco Forwarding and Shipping (UK) Ltd*.⁴⁷
- 12.32 Gan ddadlau y dylai’r UE newid i system o un fersiwn ddilys o ddarn o ddeddfwriaeth mewn un iaith, mae un sylwebydd yn tynnu sylw at y ffaith bod fersiwn pob iaith mor ddilys â’i gilydd yn ei hanfon yn gwrth-ddweud y ffaith y gallai fod yn ofynnol i’r ystyr mewn fersiwn un iaith benodol ildio i ystyr sy’n deillio o ystyr y lleill. Mae’n amlygu’r ansicrwydd cyfreithiol a greir i ddinasyddion nad

⁴² Achos C 296/95 *The Queen v Commissioners of Customs and Excise, ex parte EMU Tabac* [1998] ECR I-1605 yn [36].

⁴³ Achos C-327/91 *France v Commission* [1994] ECR I-3641.

⁴⁴ Achos 9/79 *Wörsdorfer v Raad van Arbeid* [1979] ECR 2717. Fe wnaeth y Llys ychwanegu bod y dehongliad hwnnw wedi ei gadarnhau gan ddiben y ddarpariaeth a’r egwyddor y dylid trin y rhywiau’n gyfartal o ran hawliau nawdd cymdeithasol.

⁴⁵ Gweler, er enghraifft, Achos 90/83 *Paterson v W. Weddel & Co Ltd* [1984] ECR 1567; Achos C-64/95 *Konservenfabrik Lubella Friedrich Büker GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Cottbus* [1996] ECR I-5105.

⁴⁶ *Customs and Excise Commissioners v Bell Concord Educational Trust Ltd* [1990] 1 QB 1040.

⁴⁷ [1978] AC 141, a drafodir uchod.

ydynt yn gallu dibynnu ar ystyr eglur y fersiwn yn eu hiaith eu hunain heb ei chymharu â 22 o rai eraill.⁴⁸ Mae'r feirniadaeth sy'n seiliedig ar ansicrwydd cyfreithiol yn ein taro ni fel un sy'n gadarnach na'r cyhuddiad o wrth-ddweud. Nid yw'r syniad bod fersiynau iaith yn gydradd yn gyfystyr â'r syniad bod pob un ohonynt yn oruchaf.

- 12.33 Mae'n destun pryder y gallai ansicrwydd cyfreithiol ddeillio o fersiynau anghyson mewn gwahanol ieithoedd, ac nid yw'r ffaith bod system â dwy fersiwn iaith yn peri llai o broblemau yn ei hanfod nag un â 23 o ieithoedd yn datrys y pryder yn gyfan gwbl. Mae gwell technegau deddfwriaethol sy'n lleihau'r posibiladau o anghysondeb rhwng fersiynau iaith yn amlwg yn un ffordd o fynd i'r afael â'r broblem, a dyna'r rheswm dros ein cais i gael sylwadau ymgylgoreion ar y technegau drafftio dwyieithog i'w defnyddio yng Nghymru. Fodd bynnag, gan dybio'n realistig y bydd anghysondebau yn digwydd beth bynnag, mae gennym ddiddordeb mewn derbyn sylwadau ymgylgoreion, wedi eu seilio, o bosibl, ar y drafodaeth yn y bennod hon, ar sut y dylai'r llysoedd fynd i'r afael â hwy.
- 12.34 Mae'n ein taro ni bod agwedd Llys Ewrop wedi ei dylanwadu gan ofal i osgoi'r argraff fod unrhyw un o ieithoedd yr UE, yn nhermau Orwell, yn fwy cyfartal nag unrhyw un arall. Gall y gofal hwnnw, er enghraifft, fod wedi arwain y Llys yn *Stauder v City of Ulm* i ddiystyru'r rhan honno o sylwadau'r Adfocad Cyffredinol a oedd yn ymwneud â rhoi blaenoriaeth i'r fersiwn yn yr iaith y drafftiwyd yr offeryn ynddi.⁴⁹ Er y gallai pwysau niferoedd yn syml benderfynu'r mater (neu bron â bod, o leiaf) pan fo gwahanol fersiynau'n cystadlu â'i gilydd – sefyllfa na all godi yng Nghymru – mae ein hymchwiliad i gyfraith achosion Ewrop wedi ein harwain at y farn ragarweiniol bod rhyw ffactor arall yn cefnogi penderfyniadau o blaid fersiwn mewn un iaith benodol. Yn nodweddiadol, gall y ffactorau hyn gynnwys cysondeb â diben ehangach y ddeddfwriaeth neu ryw bwynt o uchafiaeth, sef uchafiaeth un neu fwy o destunau dros rai eraill yn hytrach nag uchafiaeth un iaith dros un arall; yn benodol, eglurder yn y naill achos ac amwysedd neu wrth-ddweud yn y llall.⁵⁰

DEHONGLI DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG YNG NGHANADA

- 12.35 Yng Nghanada, deddfir y fersiynau Ffrangeg a Saesneg o ddeddfwriaeth ddwyieithog ar y lefelau ffederal a thaleithiol fel cyfraith, ac mae'r ddwy ohonynt mor ddilys â'i gilydd.⁵¹
- 12.36 Mae dehongliad statudol o ddeddfiadau dwyieithog yn dechrau trwy chwilio am yr ystyr a rennir gan fersiynau'r ddwy iaith. Wrth ddehongli deddfwriaeth

⁴⁸ T Schilling, "Beyond multilingualism: on different approaches to the handling of diverging language versions of a Community law" (2010) 16(1) *European Law Journal* 47-66.

⁴⁹ Gweler Achos 29/69 *Stauder v City of Ulm* [1969] ECR 419 uchod.

⁵⁰ Gweler Achos 9/79 *Wörsdorfer v Raad van Arbeid* [1979] ECR 2717 uchod lle yr ychwanegodd y Llys, fel a nodwyd gennym, bod ei ddehongliad wedi ei gadarnhau gan ddiben y ddarpariaeth a'r egwyddor y dylid trin y rhywiâu'n gyfartal o safbwynt hawliau nawdd cymdeithasol.

⁵¹ Deddf Cyfansoddiad 1867 (y DU), a 133; Deddf Ieithoedd Swyddogol, R.S.C., Pennod 31, paragraff 13 (1985). Gweler *AG (Quebec) v. Blaikie et al*, [1979] 2 SCR 1016 yn [1022]. Gweler, yn gyffredinol, M Beaupre, *Interpreting Bilingual Legislation*, (2il argraffiad 1986); P Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2000); R Sullivan, (gol), *Driedger on the Construction of Statutes* (3ydd argraffiad 1994)

ddwyieithog, mae llysoedd Canada yn cymwysu'r rheol rhannu ystyr a ddisgrifir gan Sullivan fel a ganlyn:

The basic rule that has come to govern the interpretation of bilingual legislation in Canada is known as the shared meaning rule. In cases where the two versions of a bilingual statute do not say the same thing, if one is ambiguous and the other is clear, the meaning that is shared by both is presumed to be the meaning intended by the legislature. This rule is based on the fundamental assumption that both versions of a legislative text must declare the same law.⁵²

12.37 Fodd bynnag, dim ond un o'r nifer o reolau dehongli statudol yw'r rheol rhannu ystyr. Fe'i gweithredir fel rhagdybiaeth yn hytrach na sail ddiffiniol ar gyfer dehongli ac nid yw o reidrwydd yn cael blaenoriaeth dros egwyddorion eraill dehongli.

[The shared meaning rule] is a guide; it is one of several aids to be used in the construction of a statute so as to arrive at the meaning which, "according to the true spirit, intent and meaning of an enactment, best ensures the attainment of its objects" ... The rule ... should not be given such an absolute effect that it would necessarily override all other canons of construction.⁵³

12.38 Felly, eglura'r Athro Côté:

Unless otherwise provided, differences between two official versions of the same enactment are reconciled by educing the meaning common to both. Should this prove to be impossible, or if the common meaning seems incompatible with the intention of the legislature as indicated by the ordinary rules of interpretation, the meaning arrived at by the ordinary rules should be retained.⁵⁴

12.39 Yn *R. v. Daoust*, eglurodd Bastarache J. y weithdrefn i'w dilyn wrth gymwysu'r rheol:

27. There is, therefore, a specific procedure to be followed when interpreting bilingual statutes. The first step is to determine whether there is discordance. If the two versions are irreconcilable, we must rely on other principles... A purposive and contextual approach is favoured: ...

28. We must determine whether there is an ambiguity, that is,

⁵² R Sullivan, "The Challenges of Interpreting Multilingual, Multijural Legislation" (2004) 29 *Brooklyn Journal of International Law* 985 yn 1012.

⁵³ *R. v. Compagnie Immobiliere BCN Ltee*, [1979] 1 SCR 865 gan y Barnwr Gonthier tud 871-2. Gweler hefyd *Dore v. Verdun (City)*, [1997] 2 SCR 862; *Flota Cubana de Pesca (Cuban Fishing Fleet) v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* [1998] 2 FC 303, ym mharagraffau 20-21. C.f. *R. v. Mac*, [2002] 1 SCR 856, paragraffau 5-6 (Goruchaf Lys Canada). Gweler y drafodaeth ar y mater hwn yn R Sullivan, "The Challenges of Interpreting Multilingual, Multijural Legislation" (2004), 29 *Brooklyn Journal of International Law* 985 yn 1012 a'r canlynol.

⁵⁴ P A Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada*, (3ydd argraffiad 2000) tud 324.

whether one or both versions of the statute are “reasonably capable of more than one meaning” ...If there is an ambiguity in one version but not the other, the two versions must be reconciled, that is, we must look for the meaning that is common to both versions:... The common meaning is the version that is plain and not ambiguous. ...

29. If neither version is ambiguous, or if they both are, the common meaning is normally the narrower version: ...

30. The second step is to determine whether the common or dominant meaning is, according to the ordinary rules of statutory interpretation, consistent with Parliament’s intent; ...⁵⁵

12.40 Mewn arolwg o’r rheol rhannu ystyr, gwna Sullivan y pwyntiau canlynol:

In the case law, the shared meaning rule is invoked and relied on when one language version of legislation is thought to be ambiguous while the other appears to be clear, and the clear meaning offers a plausible interpretation of both versions.

When the two versions of legislation say different things, there is no shared meaning and the courts must resort to other interpretive strategies to resolve the conflict.

When one version of the legislation is broader in scope than the other, it is sometimes said that the narrower meaning should be preferred since this meaning is shared by both versions. However, this analysis has been repeatedly rejected by the courts. Unless the broader version is ambiguous and the narrower version is clear, there is no basis for invoking the shared meaning rule under these circumstances. The proper approach when the scope of the versions differs, and both are more or less clear, is to rely on other interpretive techniques.⁵⁶

12.41 Fodd bynnag, mae Paul Salembier, Cwnsler Cyffredinol yn Adran Gyfiawnder Canada, wedi dadlau bod y rheol rhannu ystyr yn aneffeithiol ar y cyfan ac o bosibl yn gamarweiniol.⁵⁷ Mae’n gwahaniaethu rhwng yr achosion canlynol. Yn gyntaf, mewn achosion lle y ceir fersiynau iaith sydd mor eglur â’i gilydd ond yn groes i’w gilydd, mae’r ffaith nad oes man cyffredin rhwng y ddwy fersiwn yn atal unrhyw ymdrech i ddefnyddio’r rheol rhannu ystyr.

12.42 Yn ail, mewn achosion lle y mae fersiwn un iaith yn mynegi cysyniad mewn termau eglur ond eang, tra bo’r llall yn defnyddio iaith eglur ond mwy cyfyng ei ystyr, gan gynnwys rhywfaint o’r un maes ond nid y cwbl, byddai’r rheol rhannu ystyr yn peri i’r ystyr mwyaf cyfyng o’r ddau fod drechaf. Fodd bynnag, dadleua Salembier nad oes unrhyw sail resymegol ar gyfer dilyn y rheol rhannu ystyr, o

⁵⁵ *R. v. Daoust* [2004] SCF 217.

⁵⁶ R Sullivan, “The Challenges of Interpreting Multilingual, Multijural Legislation” (2004) 29 *Brooklyn Journal of International Law* 985 yn 1018 i 1020.

⁵⁷ P Salembier, “Rethinking the Interpretation of Bilingual Legislation: the Demise of the Shared Meaning Rule” (2003) 35 *Ottawa Law Review* 75.

ystyried ffynhonnell camgymeriadau o'r fath. Yn ogystal, nid yw'r rheol wedi ei dilyn yn gyson gan lysoedd Canada mewn achosion o'r fath; i'r gwrthwyneb, mewn sawl achos o'r fath, mae'r llysoedd, yn draddodiadol, wedi defnyddio technegau safonol dehongliad statudol ac wedi mabwysiadu'r fersiwn iaith yr oedd ei hystyr yn arwain at weithredu'r cynllun deddfwriaethol dan sylw yn y modd mwyaf cyson ac effeithiol. Yn wir, dewisodd y llysoedd yr ystyr ehangach yn ychydig mwy na hanner yr achosion a arolygwyd. Yn yr achosion lle y mabwysiadwyd y mwyaf cyfyng o'r ddwy fersiwn iaith eglur ond croes i'w gilydd, ni wnaeth y llys hynny ar sail y rheol rhannu ystyr ond mewn lleiafrif o'r achosion a arolygwyd.

- 12.43 Yn drydydd, mae Salembier yn ystyried yr achos lle y mae un fersiwn o'r ddarpariaeth statudol yn niwlog neu'n amwys, tra bo'r llall yn eglur, gan adlewyrchu un neu fwy o'r ystyron y gellir eu priodoli i'r fersiwn niwlog neu amwys. Yma, mae'n dod i'r casgliad y bydd y fersiwn eglur yn adlewyrchiad cywir o fwriad y ddeddfwriaeth fwy na hanner yr amser, ond bod hyn oherwydd y bydd drafftivr un fersiwn, o leiaf rywfaint o'r amser, wedi gofyn am eglurhad gan arwain ar gynhyrchu fersiwn eglur, hyd yn oed o gyfarwyddiadau a oedd yn wreiddiol yn amhenodol. Fodd bynnag, mae'r ffaith fod y fersiwn eglur yn adlewyrchu bwriad y ddeddfwriaeth yn gywir yn fwy aml nag a fyddai'n digwydd trwy hap a damwain, yn ganlyniad i'r ffaith bod ymyriad gan ddrafftivr y fersiwn arall i geisio eglurder, mewn rhai achosion, yn cynhyrchu fersiwn eglur o'r un cyfarwyddiadau amhenodol. O ganlyniad, mae'n dadlau y dylai damcaniaeth ar gyfer dehongli gwahaniaethau ieithyddol mewn sefyllfaoedd o'r fath gael ei seilio ar eglurder ac nid ar yr hyn sy'n gyffredin rhwng y ddau ystyr. Mae'n dadlau hefyd bod y dull hwn yn adlewyrchu'n fwy cywir ymarfer y llysoedd yn yr achosion a arolygwyd.
- 12.44 Daw Salembier i'r casgliad y gellid dehongli deddfwriaeth ddwyieithog mewn ffordd fwy dibynadwy trwy ddilyn canonau dehongliad statudol ar gyfer dwy fersiwn y statud dwyieithog, er mwyn cyrraedd un ystyr sy'n fwyaf cyson â diben a chynllun y Ddeddf.

DEHONGLI DEDDFWRIAETH DDWYIEITHOG YN HONG KONG

- 12.45 Mae adran 10B(1) o Ordinhad Dehongli Cymalau Cyffredinol (Interpretation and General Clauses Ordinance), a fewnosodwyd ym 1987, yn datgan y bydd testunau Saesneg a Tsieineeg Ordinhad yr un mor ddilys â'i gilydd, ac y bydd yr Ordinhad yn cael ei ddehongli yn unol â hynny.
- 12.46 Ym mis Mai 1998, cyhoeddodd Is-adran Drafftio Cyfraith yr Adran Cyfiawnder bapur yn cynnwys canllawiau ar ddehongli deddfwriaeth yn y ddwy iaith. Mae'n datgan y dylai rheolau dehongli statudol a ddatblygwyd gan y llysoedd gael eu defnyddio'n gyfartal wrth ddehongli testun y ddwy iaith, pa un a honnir neu beidio bod anghysondeb rhyngddynt o ran ystyr. Mae'n datgan na ddylai'r llys gael ei weld fel bod yn llai cymwys i benderfynu ystyr cyfreithiol term yn y testun Tsieineeg nag yn y testun Saesneg, o ystyried bod y ddau destun iaith yn rhan o'r gyfraith lywodraethol. Fodd bynnag, o ran term technegol nad yw'n un cyfreithiol, gellid dyfynnu tystiolaeth os yw ei ystyr yn ansicr, pa un a yw'n derm Tsieineeg neu Saesneg. Os yw term yn deillio o gyfraith neu ddefodau Tsieina, caiff y llys

gymryd sylw barnwrol o'i ystyr neu dderbyn cyngor arbenigol ynglŷn â'i ystyr.⁵⁸

12.47 Mae adran 10B(2) yn cymryd bod gan ddarpariaethau'r statud yr un ystyr yn nhestun dilys y ddwy iaith. Fodd bynnag, pan fo amheuaeth wirioneddol ynglŷn â'r ystyr cyfreithiol unigol yn deillio o wahaniaeth yn yr ystyron o'r ddau destun, ni ddylid cymryd bod adran 10B(2) yn mynnu dehongliad sy'n gyson, o safbwynt semantig, â'r ddau destun, ac nid yw'r fersiwn sy'n cynnwys yr ystyr mwy cyfyng yn drechaf o anghenraid. Mae angen symud ymlaen i adran 10B(3) i ddatrys y gwahaniaeth.⁵⁹

12.48 O dan adran 10B(3), mae angen mynd i'r afael â gwahaniaethau ieithyddol mewn dau gam. Yn gyntaf, dylid dilyn y rheolau dehongli statudol sydd fel arfer yn berthnasol. Os nad yw hyn yn llwyddo i ddatrys y mater, dylid mabwysiadu'r ystyr sy'n cysoni'r testunau orau, o ystyried bwriad a dibenion y statud.⁶⁰

12.49 Mae awduron y papur yn datgan:

The process of reconciliation is different depending on the nature of the alleged divergence and the context of the statute. A direct solution is to adopt the meaning that is shared by both versions where one text is ambiguous and the other is plain and unequivocal, or where one text has a broader meaning than the other. However, the common meaning obtained by a purely semantic approach may not be decisive. It must correspond to the legal meaning intended by the legislators.⁶¹

12.50 Mae'r papur hefyd yn cynnwys y sylw perthnasol hwn ynghylch y sefyllfa pan fo'r testun Tsieineeg yn gyfieithiad dilynol:

In the case of a statute that was initially enacted in English only with its Chinese text subsequently prepared and declared authentic, the English version was the original official text on the sole basis of which the Chinese counterpart was prepared. In ascertaining its legal meaning, the English text should be taken as more accurately reflecting the legislature's intent when the statute was initially passed. In this case, the meaning borne by the English version will therefore

⁵⁸ Llywodraeth Hong Kong, Is-adran Drafftio'r Gyfraith, yr Adran Gyfiawnder, *A Paper Discussing Cases where the Two Language Texts of an Enactment are alleged to be Different* (Mai 1998) para 3.1-3.5.

⁵⁹ Llywodraeth Hong Kong, Is-adran Drafftio'r Gyfraith, yr Adran Gyfiawnder, *A Paper Discussing Cases where the Two Language Texts of an Enactment are alleged to be Different* (Mai 1998) para 4.1-4.4.

⁶⁰ Llywodraeth Hong Kong, Is-adran Drafftio'r Gyfraith, yr Adran Gyfiawnder, *A Paper Discussing Cases where the Two Language Texts of an Enactment are alleged to be Different* (Mai 1998) para 5.1 a'r canlynol.

⁶¹ Llywodraeth Hong Kong, Is-adran Drafftio'r Gyfraith, yr Adran Gyfiawnder, *A Paper Discussing Cases where the Two Language Texts of an Enactment are alleged to be Different* (Mai 1998) para 55.4.5.

take precedence over the Chinese one.⁶²

TRAFODAETH

- 12.51 Mae adran 156(1) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu y bydd statws cydradd i fersiynau Cymraeg a Saesneg o destun deddfau sy'n cael eu deddfu neu eu gwneud yn y Gymraeg a'r Saesneg. Yn ein barn ni, mae hyn yn ei gwneud hi'n ofynnol cyfeirio at ddwy fersiwn y testun wrth ddehongli statudau dwyieithog. Trwy ddarllen adran 156 mewn modd a fyddai'n caniatáu i lys ddibynnu ar y fersiwn sydd orau ganddo yn unig, byddid yn mynd yn groes i'r egwyddor sylfaenol, sef y dylai'r fersiynau Cymraeg a Saesneg gael pwys cyfartal, a byddai'n tanseilio statws swyddogol y Gymraeg fel y'i datgennir ym Mesur y Gymraeg (Cymru) 2011.⁶³
- 12.52 Rydym o'r farn bod yn rhaid cychwyn trwy ragdybio y bwriedir i destunau deddfwriaeth ddwyieithog Cymru fod ag un ystyr. Rydym o'r farn y bydd angen datblygu corff o reolau ar gyfer y dull o ganfod yr ystyr hwnnw.
- 12.53 Mae'n ymddangos i ni mai'r prif amcanion wrth ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn y Gymraeg a'r Saesneg ddylai fod i ganfod a gweithredu bwriad y ddeddfwriaeth a chynnal statws cyfartal y ddwy iaith. Fodd bynnag, ni fydd yn bosibl llwyr gyflawni'r ddau amcan hyn bob amser, ac weithiau, bydd tyndra rhyngddynt.⁶⁴
- 12.54 Mae'n debygol y bydd y ffaith bod testunau cyfochrog yn bodoli yn y Gymraeg a'r Saesneg o fudd, o bryd i'w gilydd, i'r ymdrech i ganfod y bwriad deddfwriaethol. Mae'r Athro Watkin yn dadlau dros ddull o ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog sy'n cydnabod bod yr union ystyr sydd i'w roi i bob testun iaith yn dibynnu ar ystyr y llall.⁶⁵ Byddai dull o'r fath yn golygu na ellid canfod y bwriad deddfwriaethol o fersiwn un iaith yn unig, ond byddai'n fwy tebygol o arwain at ddehongliad pendant. Gallai'r dull hwn fod o fudd, er enghraifft, lle y mae'r ystyr mewn un iaith yn ehangach na'r ystyr yn y llall ond ei fod yn cynnwys yr ystyr yn yr ail. Fodd bynnag, ni fyddai o anghenraid yn dilyn ym mhob achos mai'r ystyr mwy cyfyng oedd yr ystyr a fwriadwyd. Gallai'r ateb ddibynnu ar ba ddewisiadau eraill a allai fod ar gael i'r drafftaiwr.
- 12.55 Byddai gan y dull hwn oblygiadau o ran hygyrchedd y gyfraith oherwydd y byddai angen hyfedredd yn y ddwy iaith er mwyn deall ystyr y ddeddfwriaeth. Fodd

⁶² Llywodraeth Hong Kong, Is-adran Drafftio'r Gyfraith, yr Adran Gyfiawnder, *A Paper Discussing Cases where the Two Language Texts of an Enactment are alleged to be Different* (Mai 1998) para 6.3.

⁶³ C F Huws, "The day the Supreme Court was unable to interpret statutes" (2013) 34(3) *Statute Law Review* 221 yn 222; C F Huws, "The law of England and Wales: translation in transition" (2015) 22(1) *International Journal of Speech, Language and the Law* (ar y gweill).

⁶⁴ Yn ngyd-destun cyfraith yr UE, gweler T Schilling, "Beyond Multilingualism: On Different Approaches to the Handling of Divergent Language Versions of a Community Law" (2010) 16 *European Law Journal* 47 yn 51 a'r canlynol; L Solan, "The Interpretation of Multilingual Statutes by the European Court of Justice" (2009) 34 *Brooklyn Journal of International Law* 278 yn 279 a'r canlynol.

⁶⁵ T G Watkin, "Bilingual Legislation: Awareness, Ambiguity and Attitudes" [2014] 00(00) *Statute Law Review* 1.

bynag, gellid ystyried bod hyn yn ganlyniad naturiol i ddeddfu mewn dwy iaith â'r ddwy ohonynt yn fynegiant awdurdodol cyfartal o fwriad deddfwriaethol.

- 12.56 Ar y llaw arall, mae'n debygol y bydd gwrthdaro ar adegau rhwng ystyr testunau'r ddwy iaith na ellir ei ddatrys yn y modd hwn. Mae'n bosibl nad yw'r naill destun yn gallu goleuo'r llall yn y sefyllfaoedd hyn, ac o ganlyniad, ceir dewis rhwng dau ystyr anghytûn. Gallai sefyllfa o'r fath godi, er enghraifft, lle y mae'r testunau Cymraeg a Saesneg yn cynnwys ystyron anghyson nad ydynt yn cyd-fynd â'i gilydd o gwbl. O dan yr amgylchiadau hyn, un posibilrwydd fyddai dilyn rheol rhannu ystyr sy'n debyg i'r un yng Nghanaada. Posibilrwydd arall fyddai mabwysiadu'r ystyr sy'n cysoni'r testunau orau, o ystyried bwriad a diben yr offeryn a'r cynllun statudol.
- 12.57 Mater arall sy'n codi yma yw pa un a ddylid rhoi unrhyw flaenoriaeth i'r fersiwn yn yr iaith y drafftwyd y statud yn wreiddiol ynddi, ar y sail y gallai unrhyw newid a gyflwynir yn nhestun yr iaith arall adlewyrchu camgymeriad cyfieithu.⁶⁶ Mae hyn yn codi'r cwestiwn a yw fersiwn yr ail iaith yn fwy tebygol o gynnwys camgymeriad na fersiwn yr iaith wreiddiol gyda'r system ddrafftio a ddefnyddir ar hyn o bryd gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol.⁶⁷ Yn fwy cyffredinol, a ddylid rhoi unrhyw ystyriaeth i hanes deddfwriaethol y ddarpariaeth, ac os hynny, sut y penderfynir ar yr hanes hwnnw? A fyddai'r llysoedd yn yr awdurdodaeth hon yn fodlon ymchwilio i faterion o'r fath?
- 12.58 Mae'r achosion y penderfynwyd arnynt yn yr awdurdodaeth hon ynghylch dehongli cytuniadau yn mynegi safbwyntiau gwahanol iawn ar ba un a ddylai barnwyr fod yn cael defnyddio eu sgiliau iaith eu hunain heb elwa ar dystiolaeth arbenigol. Mae gwahaniaeth sylfaenol, wrth gwrs, rhwng yr achosion a ystyriwyd uchod a'r rhai sy'n ymwneud â deddfwriaeth ddwyieithog a wneir gan y Cynulliad Cenedlaethol neu Lywodraeth Cymru. Nid iaith dramor mo'r Gymraeg, ond iaith gynhenid sydd â'r un statws â'r iaith Saesneg. Yn ei sylwebaeth ar *James Buchanan v. Babco*, gwna'r Athro Watkin y sylw canlynol sy'n arbennig o berthnasol i'r prosiect presennol:

Many judges today might feel similarly challenged if confronted with a bilingual text in English and Welsh. However, in the case of bilingual English and Welsh legislation, the language will not be a foreign language, but one expressly stated by the United Kingdom parliament to have equal standing for all purposes with English with regard to any piece of legislation enacted or made bilingually, and a language which has, according to the law of England and Wales, "official status in Wales". Moreover, if a judge in such a situation could not rely on his or her own knowledge of both languages, but required evidence as to the meanings of words or phrases in one but not the other, it is

⁶⁶ Mae Is-adran Drafftio Cyfraith Adran Cyfiawnder Hong Kong wedi argymhell dull o'r fath ar gyfer statudau sy'n cael eu drafftio yn y Saesneg a'u cyfieithu i'r Tsieineeg a'u datgan yn ddilys dan Ordinhad Ieithoedd Swyddogol Hong Kong (Hong Kong Official Languages Ordinance). Llywodraeth Hong Kong, yr Is-adran Drafftio'r Gyfraith, yr Adran Gyfiawnder, *A Paper Discussing Cases where the Two Language Texts of an Enactment are Alleged to be Different* (Mai 1998) para 6.3.

⁶⁷ Gweler dadansoddiad trylwyr o'r cwestiwn hwn yn P Salembier, "Rethinking the Interpretation of Bilingual Legislation: the Demise of the Shared Meaning Rule" (2003) 35 *Ottawa Law Review* 75 yn 95 i 96.

questionable whether the two versions could properly be said to have been treated as of equal validity for the purpose of their interpretation.⁶⁸

12.59 Mae Catrin Fflur Huws yn dadlau bod y sefyllfa bresennol, lle na fydd y barnwr sy'n gwrando ar yr achos yn rhugl yn y Gymraeg yn aml, yn gofyn am gyfraniad cyfieithydd sydd â gwybodaeth ieithyddol, sgiliau cyfieithu a lefel o arbenigedd cyfreithiol. Fodd bynnag, mewn achosion lle nad yw'r llys yn gallu gwerthuso testun Cymraeg ei hun, os yw'r cyfieithydd yn penderfynu ar ystyr y testun dwyieithog, mae hi'n dadlau y bydd y cyfieithydd yn ymgymryd â swyddogaeth y barnwr. Cynigia bod hyn yn debygol o godi pryderon difrifol ynghylch y drefn briodol a thegwch.⁶⁹ Rydym yn cytuno ei bod hi'n hanfodol diffinio swyddogaeth y cyfieithydd. Yn benodol, ym mha ffyrdd y gall cyfieithydd gynorthwyo'r llys heb gyflawni swyddogaethau barnwrol y llys?

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

12.60 Yn arbennig, rydym yn croesawu barn am y canlynol:

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

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

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

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

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

12.61 Bydd system lle y mynegir deddfwriaeth mewn dwy iaith, a'r ddwy ohonynt mor awdurdodol â'i gilydd, yn anochel yn gosod galwadau ar bynciau'r gyfraith. Bydd

⁶⁸ T G Watkin, "Bilingual Legislation: Awareness, Ambiguity and Attitudes" [2014] 00(00) *Statute Law Review* 1 yn 11 i 12.

⁶⁹ C F Huws, "The law of England and Wales: translation in transition" (2015) 22(1) *International Journal of Speech, Language and the Law* (ar y gweill) tud 6 i 7; C F Huws, "The day the Supreme Court was unable to interpret statutes" (2013) 34(3) *Statute Law Review* 221 yn 229.

angen arbennig i'r bobl hynny y mae eu galwedigaeth neu eu proffesiwn yn ei gwneud hi'n ofynnol iddynt ddeall a chymhwyso'r gyfraith fod yn rhugl yn y ddwy iaith. Mae hyn yn arbennig o wir am weithwyr proffesiynol y gyfraith, ac efallai yn fwy na dim, am y barnwyr yr ydym yn dibynnu arnynt ar gyfer dehongliadau diffiniol o'r gyfraith statud.

- 12.62 Yn anochel, mae gan system o ddeddfwriaeth ddwyieithog oblygiadau o ran penodi barnwyr ac ynadon. Dyma nifer y barnwyr yng Nghymru sy'n gallu cynnal achosion llys yn yr iaith Gymraeg ar hyn o bryd (wedi ei dangos fel ffracsiwn o gyfanswm y barnwyr o'r rheng honno): Barnwyr Cylchdaith 7/28, Dirprwy Farnwyr Cylchdaith 3/9, Barnwyr Rhanbarth 7/24, Barnwyr Rhanbarth (Llysoedd Ynadon) 3/7, Dirprwy Farnwyr Rhanbarth 13/48, Cofiaduron 9/52. Yn ogystal, mae o leiaf 15 o farnwyr yn dysgu Cymraeg.⁷⁰ O ystyried mai nifer gyfyngedig o farnwyr sydd wedi eu penodi i eistedd yng Nghymru, mae'r ffigurau hyn yn galonogol ac maent yn dangos y ceir carfan gref o siaradwyr Cymraeg. Yn ogystal, mae'r barnwyr sy'n siarad Cymraeg yn tueddu i fod yn gweithio'n bennaf mewn canolfannau llysoedd mewn ardaloedd lle y mae'r iaith Gymraeg ar ei chryfaf. Er enghraifft, mae'r holl Farnwyr Rhanbarth sy'n eistedd yng ngogledd Cymru ar hyn o bryd yn siaradwyr Cymraeg. Yn ogystal, mae 208 o Ynadon yng Nghymru ar hyn o bryd sy'n gallu cynnal achosion yn yr iaith Gymraeg.⁷¹ Ar y llaw arall, mae'n ymddangos bod nifer y siaradwyr Cymraeg ymysg Barnwyr Tribiwnlys ledled Cymru yn arbennig o isel ac nad yw'n gynrychiadol o boblogaeth gyffredinol Cymru.
- 12.63 Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae'r Comisiwn Penodiadau Barnwrol wedi rhagnodi ei bod yn hanfodol i'r ymgeiswyr llwyddiannus fod yn rhugl yn y Gymraeg ar gyfer rhai penodiadau i swyddi barnwyr neu ynadon yng Nghymru.⁷²
- 12.64 Bydd deddfwriaeth ddwyieithog hefyd yn gosod galwadau ar addysg a hyfforddiant cyfreithiol.
- 12.65 Fel a nodwyd eisoes ym mhennod 10, cynigir cyrsiau'r gyfraith trwy gyfrwng y Gymraeg ym mhob un o bum ysgol gyfraith Cymru. Fodd bynnag, bydd angen gwybodaeth sylfaenol o leiaf am y modd y mae system deddfwriaeth ddwyieithog yn gweithredu ar unrhyw un sy'n dymuno ymarfer yn y proffesiynau cyfreithiol yng Nghymru, pa un a ydynt yn rhugl yn y Gymraeg ai peidio. Ein barn ragarweiniol ni yw y dylai astudiaeth o ddeddfwriaeth ddwyieithog a'i dehongliad fod yn rhan o gyrsiau gradd yn y gyfraith mewn prifysgolion yng Nghymru.
- 12.66 Bydd yr holl farnwyr sy'n eistedd yng Nghymru ar hyn o bryd ac sy'n siaradwyr Cymraeg wedi cwblhau eu hyfforddiant cyfreithiol trwy gyfrwng y Saesneg a byddant wedi ymarfer yn bennaf trwy gyfrwng y Saesneg cyn cael eu penodi. O ganlyniad, mae angen arbennig i barhau â hyfforddiant er mwyn i farnwyr allu datblygu eu sgiliau yn yr iaith Gymraeg a'i defnyddio yn y llys. Yn ystod y blynyddoedd diwethaf, mae'r Coleg Barnwrol wedi darparu cyrsiau hyfforddi blynyddol ar gyfer barnwyr sy'n siarad Cymraeg, a chafodd y rhai hynny a

⁷⁰ Darparwyd y ffigurau gan Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi Cymru.

⁷¹ Darparwyd y ffigurau gan Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd Ei Mawrhydi Cymru.

⁷² Gweler, yn gyffredinol, Syr D L Jones, "The Machinery of Justice in a Changing Wales" (2010) 14 *Trafodion Anrhydeddus Gymdeithas y Cymmrodorion* (Cyfres Newydd), 123.

gymerodd ran eu plesio'n arw. Mae'n debygol y bydd angen datblygu'r ddarpariaeth hon ymhellach.

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

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

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

PENNOD 13

CWESTIYNAU YMGYNGHORI

- 13.1 Yn y Rhan hon, rydym yn nodi'r cwestiynau ymgynghori y gofynnwn i ymgynghoreion eu hystyried.

RHAN 1: Y SEFYLLFA BRESENNOL

Pennod 1: Cyflwyniad a'r darlun cyffredinol

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

Pennod 2: Hanes cyfraith Cymru

- 13.3 Nid oes cynigion na chwestiynau ymgynghori yn y bennod hon.

Pennod 3: Y broses deddfwriaethol bresennol a Llywodraeth Cymru

- 13.4 Cwestiwn ymgynghori 3-1: Rydym yn croesawu sylwadau ymgynghoreion ar y prosesau deddfwriaethol presennol.
- 13.5 Cwestiwn ymgynghori 3-2: A yw'r ymgynghoreion o'r farn y dylai gweithdrefn arbennig ar gyfer Biliau annadleuol Comisiwn y Gyfraith fodoli yn y Cynulliad Cenedlaethol?

Pennod 4: Drafftio a dehongli deddfwriaeth

- 13.6 Cwestiwn ymgynghori 4-1: A yw'r ymgynghoreion o'r farn bod yr arfer presennol yn sicrhau'r cydbwysedd cywir rhwng symlrwydd a manwl-gywirdeb mewn deddfwriaeth sy'n cael ei phasio gan y Cynulliad Cenedlaethol?
- 13.7 Cwestiwn ymgynghori 4-2: A fyddai gwerth mewn cyhoeddi Canllawiau Swyddfa'r Cwnsleriaid Deddfwriaethol ar Ddrafftio Deddfwriaethol?
- 13.8 Cwestiwn ymgynghori 4-3: A yw ymgynghoreion yn cael trafferth darllen deddfwriaeth sydd wedi ei diwygio ar hyn o bryd?
- 13.9 Cwestiwn ymgynghori 4-4: A ddylid paratoi atodlenni Keeling ochr yn ochr â Biliau pan fo'r Bil yn diwygio darnau eraill o deddfwriaeth, ac a ddylid eu cyhoeddi ochr yn ochr â'r Bil yn y nodiadau esboniadol?
- 13.10 Cwestiwn ymgynghori 4-5: A ddylai Atodlenni Keeling fod yn atodlenni ffurfiol i Fil diwygio gan ddod yn gyfraith pan ddeddfir y Bil?
- 13.11 Cwestiwn ymgynghori 4-6: Pa nodweddion y byddai ymgynghoreion yn hoffi eu gweld mewn Atodlenni Keeling, neu ddogfennau eraill sy'n dangos diwygiadau, er mwyn gwneud y newidiadau mor eglur â phosibl?
- 13.12 Cwestiwn ymgynghori 4-7: A yw ymgynghoreion o'r farn bod adrannau trosolwg yn ddefnyddiol er mwyn deall deddfwriaeth neu ddod o hyd i'w ffordd drwyddi?

- 13.13 Cwestiwn ymgynghori 4-8: A oes gan ymgynghoreion unrhyw bryderon ynglŷn â'r posibilrwydd o ddefnyddio adrannau trosolwg yn amhriodol er mwyn dehongli ystyr deddfwriaeth?
- 13.14 Cwestiwn ymgynghori 4-9: A yw ymgynghoreion o'r farn bod cymalau dyhead yn ychwanegiad defnyddiol at ddeddfwriaeth?
- 13.15 Cwestiwn ymgynghori 4-10: A yw ymgynghoreion o'r farn bod Deddf Dehongli 1978 a'r deddfau cyfatebol i'r Alban a Gogledd Iwerddon yn ddefnyddiol?
- 13.16 Cwestiwn ymgynghori 4-11: A yw ymgynghoreion yn meddwl y dylid cael Deddf Dehongli i Gymru ar yr adeg hon?
- 13.17 Cwestiwn ymgynghori 4-12: Beth fyddai manteision Deddf Dehongli i Gymru ym marn yr ymgynghoreion? Beth fyddai angen ei gwmpasu mewn Deddf Dehongli i Gymru?

Pennod 5: Cyflwr deddfwriaeth yng Nghymru: Astudiaethau achos

- 13.18 Cwestiwn ymgynghori 5-1: Gofynnwn am wybodaeth yn ymwneud â phrofiad ymgynghoreion o weithio gyda'r meysydd hyn o'r gyfraith fel y maent yn gymwys i Gymru. A yw cyflwr y ddeddfwriaeth yn arwain at broblemau yn ymarferol? Byddem yn croesawu enghreifftiau ymarferol o'r mathau o broblemau sy'n codi.
- 13.19 Cwestiwn ymgynghori 5-2: A yw ymgynghoreion o'r farn y byddai'r gyfraith fel y mae'n gymwys yn unrhyw un o'r meysydd a ddisgrifir uchod yn elwa o gael ei chydgrynhoi? Beth fyddai'r manteision? A fyddai unrhyw broblemau neu anfanteision yn deillio o gydgrynhoi'r gyfraith berthnasol, gan gynnwys costau?
- 13.20 Cwestiwn ymgynghori 5-3: A oes meysydd eraill o gyfraith ddatganoledig lle'r ydych wedi nodi problemau'n ymwneud â ffurf a hygyrchedd y gyfraith? Rhowch enghreifftiau. A ydych yn credu y byddai'r meysydd hyn yn elwa o gael eu cydgrynhoi?

RHAN 2: DATBLYGU ATEBION

Pennod 6: Cyhoeddi'r gyfraith: gwefannau, gwerslyfrau a ffynonellau eraill

- 13.21 Cwestiwn ymgynghori 6-1: A ddylai cyfrifoldeb y Llywodraeth i gyhoeddi cyfraith statud am ddim fod yn destun dyletswydd statudol?
- 13.22 Cwestiwn ymgynghori 6-2: Os felly, a ddylai'r ddyletswydd ymestyn i sicrhau bod deddfwriaeth ar gael ar-lein?
- 13.23 Cwestiwn ymgynghori 6-3: A yw ymgynghoreion o'r farn ei bod yn bwysig i gronfa ddata ddeddfwriaeth ar-lein i Gymru ddynodi'n eglur pa ddarnau o ddeddfwriaeth Senedd y Deyrnas Unedig, a pha rannau o'r ddeddfwriaeth honno, sy'n gymwys i Gymru?
- 13.24 Cwestiwn ymgynghori 6-4: A yw ymgynghoreion o'r farn ei bod yn bwysig i ddeddfwriaeth fod ar gael drwy chwiliad cyffredinol ar y we?

- 13.25 Cwestiwn ymgynghori 6-5: A yw ymgynghoreion yn ystyried y dylai deddfwriaeth fod ar gael trwy beiriant chwilio mewnol cronfa ddata, ac a ddylid gallu chwilio yn ôl pwnc?
- 13.26 Cwestiwn ymgynghori 6-6: A ddylai fod modd darllen deddfwriaeth Gymraeg ochr yn ochr â deddfwriaeth Saesneg ar legislation.gov.uk?
- 13.27 Cwestiwn ymgynghori 6-7: A yw ymgynghoreion yn cytuno y dylai cronfa ddata o ddeddfwriaeth sy'n gymwys yng Nghymru gael ei threfnu yn ôl pynciau, gan ddilyn strwythur model Defralex, a'i rhannu'n is-gategoriâu eglur a manwl? A ddylid gwneud hyn trwy roi dolenni o Gyfraith Cymru/Law Wales i legislation.gov.uk neu mewn adran o legislation.gov.uk?
- 13.28 Cwestiwn ymgynghori 6-8: A ddylai fod modd i arbenigwyr cyfreithiol gwirfoddol olygu deddfwriaeth sydd ar gael ar gronfa ddata gyfreithiol ar-lein i Gymru?
- 13.29 Cwestiwn ymgynghori 6-9: Os felly, pa fesurau diogelu ddylid eu sefydlu?
- 13.30 Cwestiwn ymgynghori 6-10: A yw ymgynghoreion yn gweld bod nodiadau esboniadol yn ddefnyddiol? A ellid eu gwella?
- 13.31 Cwestiwn ymgynghori 6-11: Beth fyddai'r ffordd orau o gyflwyno nodiadau esboniadol?
- 13.32 Cwestiwn ymgynghori 6-12: A ddylai canllawiau a/neu sylwebaeth gael eu cynnwys ar adnodd deddfwriaeth ar-lein i Gymru? Os felly, pa mor fanwl ddylai fod?
- 13.33 Cwestiwn ymgynghori 6-13: A yw ymgynghoreion wedi cael anawsterau oherwydd prinder gwerslyfrau sy'n rhoi eglurhad o'r gyfraith sy'n gymwys i Gymru?
- 13.34 Cwestiwn ymgynghori 6-14: Beth mae ymgynghoreion yn feddwl y gellir ac y dylid ei wneud i hyrwyddo hygyrchedd y gyfraith ar ffurf gwerslyfrau?

Pennod 7: Cydgrynhoi deddfwriaeth

- 13.35 Cwestiwn ymgynghori 7-1: A yw'r ymgynghoreion o'r farn y dylai fod gweithdrefnau yn y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer diwygio deddfwriaethol technegol, er enghraifft Biliau cydgrynhoi?
- 13.36 Cwestiwn ymgynghori 7-2: A yw ymgynghoreion yn credu bod angen cydgrynhoi yng Nghymru? Os felly, a yw ymgynghoreion o'r farn y byddai maes penodol o'r gyfraith ar ei ennill yn benodol o ganlyniad i ymarfer cydgrynhoi?
- 13.37 Cwestiwn ymgynghori 7-3: Rydym yn croesawu barn ymgynghoreion am anfanteision a manteision pob un o'r modelau cydgrynhoi a ddisgrifiwyd uchod, gan gynnwys cydgrynhoi pur a chydgrynhoi sy'n cyd-fynd â diwygio'r gyfraith.
- 13.38 Cwestiwn ymgynghori 7-4: Rydym yn gwahodd ymgynghoreion i gynnig enghreifftiau a thystiolaeth o'r problemau a wynebant oherwydd diffyg cydgrynhoi, o ran amser neu gostau eraill. Yn ogystal, gofynnwn i ymgynghoreion gynnig enghreifftiau a thystiolaeth o'r costau a'r manteision a fyddai'n deillio o gydgrynhoi, yn eu barn nhw.

Pennod 8: Codeiddio

- 13.39 Cwestiwn ymgynghori 8-1: A yw ymgynghoreion yn cytuno mai amcan codeiddio yng Nghymru ddylai fod i roi cyfraith gyffredin ar ffurf statud, a/neu ad-drefnu cyfraith statud?
- 13.40 Cwestiwn ymgynghori 8-2: A yw ymgynghoreion yn cytuno y dylai pob cod fod yn ddatganiad awdurdodol a chynhwysfawr o'r gyfraith yn ymwneud â phwnc penodol?
- 13.41 Cwestiwn ymgynghori 8-3: A yw ymgynghoreion yn cytuno y dylid cynnwys yr hyn y mae pob cod yn ei gwmpasu yn rhan o'r ymgynghoriad wrth gynnal pob prosiect codeiddio, ond y dylid cymryd y rhestr o gymwyseddau deddfwriaethol Cynulliad Cymru fel man cychwyn?
- 13.42 Cwestiwn ymgynghori 8-4: A ddylid rhoi'r pŵer mewn statud i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu codau a Deddfau Cynulliad? Pan fo cod ar waith, ai'r unig ffordd o roi effaith i ddeddfwriaeth ychwanegol o fewn maes pwnc y cod ddylai fod i ddiwygio'r cod?
- 13.43 Cwestiwn ymgynghori 8-5: A yw ymgynghoreion o'r farn y byddai'n ddymunol i'r Cynulliad Cenedlaethol sefydlu swyddfa neu adran ar wahân i gefnogi'r gwaith o ddatblygu a chynnal codau Cymru?
- 13.44 Cwestiwn ymgynghori 8-6: A ddylai rheolau sefydlog wneud darpariaeth fel y gellir gwneud cynnig ffurfiol y dylai Bil sydd wedi pasio ei holl gyfnodau sefyll fel cod, ac fel y gellir gwneud cynnig ffurfiol i gymryd statws cod oddi ar ddeddfiad?
- 13.45 Cwestiwn ymgynghori 8-7: A ddylai cynnig bod deddfiad yn sefyll fel cod fod yn enw'r aelod sy'n gyfrifol am y Bil, neu'r aelod hwnnw a'r Llywydd?
- 13.46 Cwestiwn ymgynghori 8-8: A ddylai'r Llywydd benderfynu pa un a yw Bil cyfan, neu ran o Fil, yn rhan o bwnc cod ai peidio?
- 13.47 Cwestiwn ymgynghori 8-9: A ddylai Swyddfa Codau yn y Cynulliad reoli'r agweddau technegol ar gorffori testun i ddiwygio'r cod; cynnal adolygiadau technegol o bryd i'w gilydd; a rheoli'r broses o nodi diffygion mwy sylweddol a hyrwyddo diwygiadau i'w cywiro? Pwy ddylai staffio'r Swyddfa Codau?
- 13.48 Cwestiwn ymgynghori 8-10: A yw ymgynghoreion yn cytuno na ddylai'r newidiadau golygyddol technegol sy'n ofynnol i gynnwys diwygiadau mewn cod fod yn amodol ar gymeradwyaeth gan y Cynulliad?
- 13.49 Cwestiwn ymgynghori 8-11: A yw ymgynghoreion yn cytuno y dylai'r Pwyllgor pwnc perthnasol ystyried a ddylai cymeradwyaeth ffurfiol y Cynulliad fod yn ofynnol ar gyfer mân ddiwygiadau i eiriad y cod?
- 13.50 Cwestiwn ymgynghori 8-12: A ddylai diwygiadau y mae cymeradwyaeth yn ofynnol ar eu cyfer gael eu cyflwyno i'r Cynulliad ar gyfer cymeradwyaeth ffurfiol trwy gynnig syml, heb ddarpariaeth ar gyfer ystyried eu diwygio ymhellach?
- 13.51 Cwestiwn ymgynghori 8-13: A ddylid defnyddio fersiwn fyrrach o'r broses ddeddfwriaethol arferol er mwyn pasio Biliau sy'n cywiro diffygion o sylwedd yn y cod?

- 13.52 Cwestiwn ymgynghori 8-14: A yw ymgynghoreion o'r farn y byddai modd drafftio rheol, pan fo Bil yn cael ei gyflwyno fel rhan o raglen godeiddio, yn cyfyngu gwelliannau i'r rhai sydd â'r nod o sicrhau gwell codeiddio, yn hytrach na darpariaeth ychwanegol o sylwedd?
- 13.53 Cwestiwn ymgynghori 8-15: A yw ymgynghoreion o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru, mewn ymgynghoriad â Chynulliad Cenedlaethol Cymru, Comisiwn y Gyfraith ac eraill, lunio rhaglen godeiddio â'r nod o ddatblygu codau ar gyfer Cymru ar sail y model yr ydym yn ei ddisgrifio ar gyfer y meysydd hynny o'r gyfraith lle y byddai hynny'n fuddiol?

Pennod 9: Mecanweithiau rheoli yn y Llywodraeth a'r ddeddfwrfa

- 13.54 Cwestiwn ymgynghori 9-1: Rydym yn gofyn i ymgynghoreion a ddylid ychwanegu asesiad o'r "effaith ddeddfwriaethol" at y rhestr o asesiadau effaith a gynhelir yn ystod datblygiad polisi yn Llywodraeth Cymru?
- 13.55 Cwestiwn ymgynghori 9-2: Gofynnwn i'r ymgynghoreion a ddylid creu Pwyllgor Cynllunio a Chynghori ar Ddeddfwriaeth i Gymru?
- 13.56 Cwestiwn ymgynghori 9-3: Byddem hefyd yn croesawu sylwadau'r ymgynghoreion am fodolau gwahanol posibl.
- 13.57 Cwestiwn ymgynghori 9-4: Byddem yn croesawu tystiolaeth ynglŷn â chostau a manteision pob un o'r modelau hyn.

RHAN 3: YR IAITH GYMRAEG

Pennod 10: Y Gymraeg fel iaith y gyfraith

- 13.58 Nid oes cynigion na chwestiynau ymgynghori yn y bennod hon.

Pennod 11: Terminoleg gyfreithiol a drafftio

- 13.59 Cwestiwn ymgynghori 11-1: Rydym yn gwahodd barn ymgynghoreion ar sut y dylid parhau â'r broses o safoni terminoleg gyfreithiol Gymraeg a sicrhau ei bod yn gyfoes, a sut y dylid ariannu'r broses. Yn benodol felly, pa fath o gorff ddylai fod yn gyfrifol am gyflawni'r swyddogaeth hon?
- 13.60 Cwestiwn ymgynghori 11-2: I'r perwyl hwnnw, gwahoddwn farn ymgynghoreion ar yr hyn y gellir ei wneud, os o gwbl, i sicrhau bod terminoleg gyfreithiol Gymraeg yn fwy hygyrch i weithwyr cyfreithiol proffesiynol ac i'r cyhoedd.
- 13.61 Cwestiwn ymgynghori 11-3: Rydym yn gwahodd barn ymgynghoreion a ellid gwella ffurf neu gyflwyniad deddfwriaeth ddwyieithog ac, os felly, ym mha ffyrdd.
- 13.62 Cwestiwn ymgynghori 11-4: A yw ymgynghoreion yn cytuno â'n dadansoddiad o amcanion drafftio dwyieithog?
- 13.63 Cwestiwn ymgynghori 11-5: A yw ymgynghoreion o'r farn fod y trefniadau presennol ar gyfer dyrannu gwaith drafftio yn foddhaol?
- 13.64 Cwestiwn ymgynghori 11-6: A yw'r system y mae Llywodraeth Cymru yn ei defnyddio ar hyn o bryd yn cyflawni amcanion drafftio dwyieithog yn foddhaol?

- 13.65 Cwestiwn ymgynghori 11-7: A fyddai unrhyw fantais pe byddai Llywodraeth Cymru, fel amcan hirdymor, yn symud oddi wrth y model presennol at system o gyd-ddrafftio?
- 13.66 Cwestiwn ymgynghori 11-8: Pa swyddogaethau y mae ymgynghoreion yn eu hystyried yn briodol i ieithwyr deddfwriaethol neu olygyddion eu cyflawni wrth baratoi deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghymru?
- 13.67 Cwestiwn ymgynghori 11-9: Rydym yn gwahodd ymgynghoreion i nodi a fyddai unrhyw adnoddau gwaith eraill o gymorth wrth gynhyrchu deddfwriaeth ddwyieithog yng Nghymru.

Pennod 12: Dehongli deddfwriaeth ddwyieithog

- 13.68 Cwestiwn ymgynghori 12-1: Byddem yn croesawu sylwadau ymgynghoreion ynglŷn â'r dull priodol o ddehongli deddfwriaeth ddwyieithog yn y Gymraeg a'r Saesneg.
- 13.69 Cwestiwn ymgynghori 12-2: A yw ymgynghoreion yn cytuno y bydd angen ystyried fersiynau'r ddwy iaith bob tro wrth ddehongli'r gyfraith a ddeddfir yn ddwyieithog gan Gynulliad Cymru neu a wneir yn ddwyieithog gan Lywodraeth Cymru?
- 13.70 Cwestiwn ymgynghori 12-3: Pa ddull y dylid ei fabwysiadu ar gyfer dehongli deddfwriaeth ddwyieithog pan fo testunau'r gwahanol ieithoedd yn cynnwys gwahanol ystyron?
- 13.71 Cwestiwn ymgynghori 12-4: A ddylai llysoedd yng Nghymru a Lloegr ddefnyddio rheol rhannu ystyr? Os felly, o dan ba amgylchiadau y dylai fod yn berthnasol?
- 13.72 Cwestiwn ymgynghori 12-5: Wrth ddehongli testun dwyieithog, a ddylid ystyried ei hanes o ran drafftio a deddfu? Os felly, sut y dylid cael gwybod beth yw'r hanes hwnnw? Yn benodol, a ddylid rhoi mwy o bwys ar yr iaith y paratowyd y drafft cyntaf ynddi?
- 13.73 Cwestiwn ymgynghori 12-6: A ddylid gallu derbyn tystiolaeth arbenigol ar gyfer ystyr y testun Cymraeg? Fel arall, a ddylai cyfieithydd neu gynghorydd gynorthwyo'r llys? O ran yr ail, beth ddylai cymwysterau ac union swyddogaeth y cyfieithydd neu gynghorydd fod?
- 13.74 Cwestiwn ymgynghori 12-7: Gwahoddir ymgynghoreion i fynegi eu barn ar yr anghenion yn y dyfodol i addysg a hyfforddiant cyfreithiol ystyried deddfwriaeth ddwyieithog, ac ar y ffordd orau i ddiwallu'r anghenion hynny.
- 13.75 Cwestiwn ymgynghori 12-8: Yn benodol, a ddylai deddfwriaeth ddwyieithog a'i dehongliad fod yn rhan orfodol o gyrsiau gradd yn y gyfraith mewn prifysgolion yng Nghymru? Os felly, i bwy y dylai fod yn orfodol?
- 13.76 Cwestiwn ymgynghori 12-9: A ddylai pob ysgol y gyfraith mewn prifysgolion ar draws awdurdodaeth Cymru a Lloegr fod yn ymdrin â materion yn ymwneud â deddfwriaeth ddwyieithog wrth addysgu'r broses o ddehongli statudau?



SELECT COMMITTEE ON THE CONSTITUTION

The Union and Devolution

CALL FOR EVIDENCE

The House of Lords Constitution Committee, chaired by Lord Lang of Monkton, is conducting an inquiry on devolution in the United Kingdom.

The Committee invites interested organisations and individuals to submit written evidence to the inquiry.

The deadline for written evidence submissions is 5pm on Friday 2 October. Public hearings will be held from October 2015. The Committee will report to the House in 2016.

Background

Devolution has radically changed the way in which the United Kingdom is governed. It is now, in effect, a permanent feature of our constitution and marks the latest evolution of the structure of our country.

The UK is a 'union state' formed through the incorporation of Wales in 1536 and the Acts of Union between England and Scotland in 1707 and between Great Britain and Ireland in 1800. Since 1998 the process of devolving power from the centre to the regions and constituent nations of the UK has progressed apace. From the 1998 devolution Acts and the Good Friday Agreement to the current Scotland Bill and proposals for further devolution to Wales, extensive powers have been, and are still being, devolved to Scotland, Wales and Northern Ireland. While devolution has not been implemented wholesale in England, London has a directly-elected mayor and Assembly, and English local authorities are being offered considerable powers if they combine and adopt an elected-mayor model.

We are concerned that this devolution of powers has been the result of ad hoc, piecemeal change, rather than the result of a considered and coherent process that takes into account the needs of the Union as a whole. We warned in our March 2015 report, *Proposals for the devolution of further powers to Scotland*, that the lack of a coherent vision for the Union undermined the notion of an 'enduring' devolution settlement.¹ With Scotland voting in the 2014 referendum to remain part of the UK and little support elsewhere for ending the

¹ See Constitution Committee, *Proposals for the devolution of further powers to Scotland* (10th Report, Session 2014-15, HL Paper 145), paras 22-24.



Union,² now is the time to consider how to establish a more stable settlement that will preserve and strengthen the Union as a whole.

Our inquiry will focus on two key themes. First, we are seeking to identify and articulate the principles that should underlie the existence and governance of the Union and the exercise of power, both centrally and by the devolved nations. Secondly, we are considering what practical steps could be taken to stabilise and strengthen the Union in line with those underlying principles.

The Committee welcomes written submissions on any aspect of this topic, and particularly on the following questions:

Principles underlying the Union and devolution

The Union

1. What are the essential characteristics of a nation state? Are these different for a state in which power is devolved and, if so, how?
2. What are the key principles underlying the Union between England, Wales, Scotland and Northern Ireland? Are there principles that are unique to the UK's Union?

Some of the areas from which principles for the Union might be drawn include the economic and social union; the constitution; individual rights and the rule of law; European policy and foreign policy; and security and defence.

Devolution

3. On what principles are the UK's devolution settlements based, or on what principles should they be based? Have principles emerged through the process of devolving power, or as power has been exercised by the devolved nations and regions?
4. Are there applicable examples from other countries with multi-level governance structures?

Principles of devolution might include, for example, subsidiarity (that decisions should be made at the most local level practicable); reciprocity (a duty on all parts of the Union to work for the good of the whole); and representation.

Implementation

5. How might these two sets of principles be embedded in the UK's constitution, or entrenched in the work of governments and legislatures across the UK?

² A 2013 Ipsos Mori poll found that 65% of Northern Irish voters supported Northern Ireland remaining in the UK. A 2015 survey by ICM research found that, given a range of options, 6% of respondents in Wales supported independence, compared with 40% supporting further powers for the National Assembly.



Practical steps to strengthen the Union

6. What is the effect on the Union of the asymmetry of the devolution settlement across the UK? What might be the impact of the further proposed devolution of powers to Scotland, Wales, Northern Ireland and English local government? Is the impact of asymmetry an issue that needs to be addressed? If so, how?
7. What might be the effect of devolving powers over taxation and welfare on the economic and social union within the UK? Are there measures that should be adopted to address the effects of the devolution of tax and welfare powers?
8. What other practical steps, both legislative and non-legislative, can be taken to stabilise or reinforce the Union? How should these be implemented?
9. Is the UK's current constitutional and legal structure able to provide a stable foundation for the devolution settlement? What changes might be necessary?

Practical steps might include, for example, mechanisms to encourage legislatures and government to consider the good of the Union as a whole when developing policy; special arrangements for referendums of an existential nature; or measures to ensure thorough representation of all interested parties in policy-making at all levels of government in the UK.



ANNEX: GUIDANCE FOR SUBMISSIONS

Written evidence must be submitted online via the committee's inquiry page www.parliament.uk/union-and-devolution-written-submission-form. Please do not submit PDFs (if you do not have access to Microsoft Word you may submit in another editable electronic form). If you cannot submit evidence online, please contact the committee staff.

The deadline for written evidence is 5pm on Friday 2 October.

Concise submissions are preferred. A submission longer than six pages should include a one-page summary. Paragraphs should be numbered. Submissions should be dated, with a note of the author's name, and of whether the author is making the submission on an individual or a corporate basis. All submissions submitted online will be acknowledged automatically.

Personal contact details supplied to the committee will be removed from submissions before publication but will be retained by the committee staff for specific purposes relating to the committee's work, such as seeking additional information.

Submissions become the property of the committee which will decide whether to accept them as evidence. Evidence may be published by the committee at any stage. It will appear on the committee's website and be deposited in the Parliamentary Archives. Once you have received acknowledgement that your submission has been accepted as evidence you may publicise or publish it yourself, but in doing so you must indicate that it was prepared for the committee. If you publish your evidence separately you should be aware that you will be legally responsible for its content.

You should not comment on individual cases currently before a court of law, or matters in respect of which court proceedings are imminent. If you anticipate such issues arising, you should discuss with the clerk of the committee how this might affect your submission.

Certain individuals and organisations may be invited to appear in person before the committee to give oral evidence. Oral evidence is usually given in public at Westminster and broadcast in audio and online. Persons invited to give oral evidence will be notified separately of the procedure to be followed and the topics likely to be discussed.

Substantive communications to the committee about the inquiry should be addressed through the clerk or the chairman of the committee, whether or not they are intended to constitute formal evidence to the committee.

This is a public call for evidence. Please bring it to the attention of other groups and individuals who may not have received a copy directly.

You may follow the progress of the inquiry at www.parliament.uk/union-and-devolution.

To contact the staff of the committee, please email constitution@parliament.uk.

From: Mike Goodall [<mailto:mgoodall@the-tma.org.uk>]

Sent: 24 July 2015 10:38

To: Constitutional and Legislative Affairs Committee | Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Subject: Evidence based policy making



Mobile: 07725 262 478

email: mgoodall@the-tma.org.uk

24 July 2015

Dear Mr Williams,

You will be, I'm sure, aware that some aspects of the legislation proposed by the Welsh Government in its outline Public Health Bill have caused a broad range of organisations – including those that represent health and business interests – to publicly voice their concerns about the lack of supporting evidence for the proposals. This has prompted me, as the Regional Manager for Wales of the Tobacco Manufacturers' Association (TMA), to write to you. The TMA is the trade association for tobacco companies that operate in the UK. The TMA's three members are British American Tobacco UK Ltd, Gallaher Ltd (a member of the Japan Tobacco International group) and Imperial Tobacco Ltd.

We recognise that tobacco is a controversial product but we also believe that when dealing with controversial products and issues it is vitally important for all associated legislation to be evidence-based, to be proportionate and to deliver the intended outcomes. That is why we are committed to working openly and transparently with policymakers to facilitate a balanced debate on tobacco manufacture, sale and use.

We offer strategic and operational support for actions that help to tackle important issues such as tobacco-related littering, retail crime, underage smoking and the illicit trade in smuggled and counterfeit tobacco. We are also a respected source of industry statistics, which can inform, and provide the evidence required for, robust policy making. For example:

The Cost of the Illicit tobacco trade in Wales

- 27% of total cigarette consumption in Wales in 2014 was non-UK duty paid.
- 45.2% of total hand rolling tobacco (HRT) consumption in Wales in 2014 was non-UK duty paid.

- The total cost to the Exchequer of non-UK duty paid consumption in Wales in 2014 was approximately £263 million.
- The total cost to shop keepers sales losses associated with non-UK duty paid consumption in Wales in 2014 was in the region of £341 million.
- Non-UK duty paid consumption in Wales cost independent shopkeepers around £150 million in 2014. This equated to an average loss of more than £46,000 per independent shop.

Conversely, legitimate tobacco manufacturers, retailers and supply chain companies continue to make a significant contribution to the socio-economic well-being of Wales.

The Economic Contribution of the Industry in Wales

- The tobacco sector in Wales contributed approximately £440 million to the Exchequer in excise revenue and VAT in 2014.
- Independent research identifies that the tobacco sector supports in the region of 2000 jobs across Wales, in distribution, retail and forward linkages.
- The tobacco sector's forward linkages in Wales are worth in the region of £440 million in Gross Value Added to the UK economy as a whole.
- Tobacco products account for approximately one third of independent retailers' sales revenue. There are 3,219 such shops across Wales.
- The value of tobacco sales in Wales in 2014 was more than £777 million. This amounted to an average sales value more than £106,000 per independent shop.

Clearly, this type of information could help to provide the evidence base for Welsh Government priorities and policies with regards to illicit trade, economic development and enforcement.

To summarise, the recent debate on the Welsh Government's proposals have served to highlight the clear need for evidence-based policymaking. The TMA is ideally placed to help – by providing information, research and data on tobacco-related issues in Wales. We are also keen to identify ways for the industry to do more to combat the trade in illicit tobacco, support hard working independent retailers and to deliver campaigns that help to combat tobacco-related issues such as smuggling, underage smoking and littering.

To these ends, I would welcome the opportunity to meet with you to discuss these matters in more detail and look forward to hearing your views.

Regards,



Mike Goodall

Regional Manager-Wales

Tobacco Manufacturer's Association

This email message has been delivered safely and archived online by Mimecast.
For more information please visit <http://www.mimecast.com>

Mae'r neges e-bost hon wedi cael ei sganio gan wasanaeth Symantec Email Security.cloud.
I gael rhagor o wybodaeth, ewch i <http://www.symanteccloud.com>

This email has been scanned by the Symantec Email Security.cloud service.
For more information please visit <http://www.symanteccloud.com>

Chair of the Procedure Committee

Rt Hon Charles Walker OBE MP
House of Commons
LONDON
SW1A 0AA

Your ref:
Our ref: PO1080/RB/BA

25 August 2015

Dear Charles

Certification of legislation within devolved competence

Thank you for your invitation to provide evidence to inform your review of the UK Government's proposals for changes to the Standing Orders of the House of Commons to implement English Votes for English Laws.

The proposals require the Speaker to examine each Government Bill and apply two tests - whether the Bill, or parts of it:

- relate exclusively to England and Wales, and
- are within legislative competence of any of the devolved legislatures.

Within the Assembly, I have responsibility for reaching a decision on whether each Assembly Bill, or parts of it, are within legislative competence. The proposals envisage the Speaker performing a similar function. I hope that my evidence will assist your consideration of how the proposals may be applied in the Commons, and provide an understanding of the extent and complexities of the task.

E-bost newydd: Swyddfa.Breifat@cynulliad.cymru / Rhif ffôn newydd: 0300 200 6232
New e-mail: Private.Office@assembly.wales / New telephone number: 0300 200 6232

Croesewir gohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg/We welcome correspondence in both English and Welsh

Proposals to implement English Votes for English Laws – Evidence from Dame Rosemary Butler AM, Presiding Officer of the National Assembly for Wales.

1. Introduction

1.1 The UK Government's proposals to implement English Votes for English Laws (EVEL)¹ require the Speaker to examine each Government Bill and apply two tests. Namely, whether the Bill, or parts of it:

- relate exclusively to England and Wales, and
- fall within devolved competence.

1.2 Essentially this means that the Speaker will decide not only the territorial extent and application of a Bill, or part of a Bill, but also whether it is within the legislative competence of any of the devolved legislatures.

1.3 Within the Assembly, the Presiding Officer is required by law to state, when a Bill is introduced, whether or not in her view it would be within the Assembly's legislative competence. Part 1 of this paper sets out the factual details of the procedure involved in this, including:

- The duties of the Presiding Officer in relation to determining legislative competence of Assembly Bills;
- A detailed description of the procedure followed, legislative tests applied, scale and complexity of the task and resources/expertise required; and
- The potential for dispute or disagreement in relation to determining legislative competence for proposed Bills, and also in relation to Assembly consideration of Legislative Consent Motions.

1.4 Part 2 of the paper highlights some concerns and queries identified in relation to the potential for unintended consequences of the EVEL proposals - in particular the role of the Speaker in determining legislative competence. In order to demonstrate how such issues may arise, a range of illustrative scenarios are included for consideration.

1.5 The procedures, concerns and scenarios presented here, are based upon the **current Welsh settlement**. However, as indicated in Powers for a Purpose,² it is likely that the Welsh devolution settlement will change in the coming years, with a move to reserved powers. Powers for a Purpose states that the intention is to bring the Welsh settlement closer to that in Scotland;

¹ Office of the Leader of the House of Commons and Cabinet Office, [English Votes for English Laws: revised proposed changes to the Standing Orders of the House of Commons and explanatory memorandum](#), July 2015

² Wales Office, [Powers for a purpose: Towards a lasting devolution settlement for Wales](#), February 2015

ASSEMBLY RESTRICTED

however, there are likely to remain significant differences – as there are between the Scottish settlement and that of Northern Ireland.³

1.6 Whilst the Assembly’s legislative competence is not currently as extensive as that of the Scottish Parliament and Northern Ireland Assembly, the recent Supreme Court judgment on the *Agricultural Sector (Wales) Bill* revealed that the Assembly’s competence is capable of extending beyond that of the Scottish Parliament or Northern Ireland Assembly, in some areas. The Supreme Court ruled that the Assembly could legislate in relation to any matters that are not specifically excluded from competence in Wales, provided that the legislation also aims to deal with subjects where competence has been expressly devolved to the Assembly. Therefore, there is currently scope for the Assembly to legislate on matters that are specifically reserved in the Scottish and/or Northern Irish settlements, but which are not specifically excluded from competence in Wales.

Part 1: Procedure followed to enable the Presiding Officer of the National Assembly for Wales to comply with her duties in relation to legislative competence

2. Duties of the Presiding Officer and procedure for determining legislative competence

2.1 The Presiding Officer has two separate duties in relation to the legislative competence of the Assembly: one statutory, and one arising under the Assembly’s Standing Orders. It is worth noting that the two duties are slightly different.

2.2 *Statutory duty* - Under section 110(3) of the *Government of Wales Act 2006 (GOWA)*, the Presiding Officer must, on or before introduction of a Bill,

"decide whether or not [in his or her view] the provisions of the Bill would be within the Assembly's legislative competence, and state that decision."

2.3 *Duty under Standing Orders* - Under the Assembly’s Standing Order 26.4, the Presiding Officer must make a “statement” on introduction of a Bill. The statement must:

"indicate whether or not the provisions of the Bill would be, in his or her opinion, within the legislative competence of the Assembly, and

³ Differences between the proposed reservations for Wales in Powers for a Purpose, and the settlements in Scotland and Northern Ireland have been considered as part of a joint project between the Wales Governance Centre and UCL Constitution Unit and are summarised by Alan Trench in a [table](#) published as part of his article: [A ‘reserved powers’ model of devolution for Wales: what should be ‘reserved’?](#) August 2015

ASSEMBLY RESTRICTED

indicate any provisions which, in his or her opinion, would not be within the legislative competence of the Assembly and the reasons for that opinion."

2.4 The duty under the Standing Order, therefore, contains a requirement to give additional details which are not required by GOWA – importantly, to identify any provision that the Presiding Officer considers would not be within legislative competence, and to give the reasons for which she has formed that view. This contrasts with the proposed duty on the Speaker to certify a Bill if certain criteria are met – a duty which expressly excludes the giving of reasons.

3. Tests for legislative competence within the Welsh devolution settlement

3.1 In the Welsh settlement, nine tests are applied to check whether a provision of a Bill is within legislative competence under section 108 of, and Schedule 7 to, the GOWA 2006. These tests are detailed below (slightly simplified).

3.2 **Subject-matter** - The provision must relate to a subject in Schedule 7 of GOWA, and must not fall within an exception set out there – unless:

- it is covered by within a carve-out from that exception,
- it is incidental to or consequential on another provision which, itself, relates to a subject, or
- its purpose is to enforce or make effective such another provision).

3.3 The case-law of the Supreme Court has now established that an Assembly Bill will be within competence if it relates to a subject in Schedule 7, notwithstanding the fact that it may also relate to a topic that is neither a subject, nor an exception, in Schedule 7 (see the judgment in the case of *Agricultural Sector (Wales) Bill* [2014]).⁴

3.4 The 2006 Act lays down a specific method for interpreting whether a Bill provision “relates to” a subject or “falls within” an exception. The most important element of the subject-matter test is the purpose of the provision, but the decision-maker must also have regard to its effect “in all the circumstances”, as well as to “other things”.

3.5 **Territory (a)** - The provision must not apply otherwise than in relation to Wales; this means that its practical effect must be in relation to Wales only (unless, again, it is “saved” by one of the caveats set out under test (1) – see the bullet-points in paragraph 3.2 above).

⁴ Re [Agricultural Sector \(Wales\) Bill \[2013\] UKSC 43](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

3.6 Some questions about the application of this test, and the third test, have been raised, *obiter*, by the Supreme Court in the case of *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill* [2015].⁵

3.7 **Territory (b)** - The provision must not extend otherwise than to England and Wales (i.e. it must not modify the law outside the legal jurisdiction of England and Wales).

3.8 **Protected enactments** - The provision must not repeal or modify the protected enactments set out in Schedule 7 to the GOWA (with some caveats).

3.9 **Human Rights** - The provision must not be incompatible with the Convention rights as set out in the Human Rights Act 1998. This is sometimes complex because it requires competing rights to be balanced by the legislature, sometimes because it is not clear whether a particular right applies (e.g. there is considerable case-law on what is a “public authority” for the purposes of the Human Rights Act, and on what constitutes a “possession” for the purposes of the Convention). Further complexity is added by the fact that the Presiding Officer is required to foresee whether a court would regard a Bill provision as Convention-compatible, rather than reaching her own view on this; and case-law shows that the courts apply different standards to different types of legislation. In some cases, they are likely to find any one of a range of legislative solutions compatible, while in others they will consider that the Convention requires the balance to be struck in a particular place.

3.10 It is also noteworthy that the UK Minister in charge of a Parliamentary Bill will, of course, have to make a statement under the Human Rights Act as to the compatibility of the Bill. Thus the Speaker will be required to assess a legal issue that a UK Government Department has already considered. The Speaker would also need to take a view on this matter to assess whether its provisions are within devolved competence or not.

3.11 **EU law** - The provision must not be incompatible with EU law. Again, this is often a complex issue and one that is relevant to UK, as well as Assembly, Bills.

3.12 **Minister of the Crown functions** - The provision must not modify or remove Minister of the Crown functions that existed before 5 May 2011, unless doing so is incidental or consequential, or the Secretary of State has consented to the change. Nor can a provision impose a new function on a Minister of the Crown unless the Secretary of State consents. In that case, there is no caveat for incidental or consequential functions.

3.13 Numerous Minister of the Crown functions from the period up to 5 May 2011 still subsist in areas of devolved competence. They are not always

⁵ [Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases \(Wales\) Bill \[2015\]. UKSC 3](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

obvious, partly due to the manner in which functions have been transferred between UK Ministers and between the UK Government and devolved governments. This is not the case in Scotland, where pre-existing UK Ministerial functions in areas of devolved legislative competence were all transferred to the Scottish Ministers by the Scotland Act 1998.

3.14 ***Welsh Consolidated Fund*** - The provision must not modify a provision of an Act of Parliament which has charged repayments of borrowing by the Welsh Ministers on the Welsh Consolidated Fund (including interest).

3.15 ***Comptroller and Auditor General*** - The provision must not modify functions of the Comptroller & Auditor General, unless the Secretary of State consents.

4. Procedure to comply with duties in relation to legislative competence

Time-table

4.1 The Welsh Government sends a pre-introduction copy of a Bill at least four weeks before the planned date of introduction, in order to enable the Presiding Officer to fulfil her duties under GOWA and Standing Orders.

4.2 Within these four weeks, Assembly lawyers aim to provide the Presiding Officer with advice after around two and a half weeks. This is to allow the Presiding Officer a further week and a half to consider the advice and, if necessary, to take up any issues with the Member in charge of the Bill – for Government legislation a Minister.

Resources and expertise required

4.3 In preparing to make the statement under Standing Order 26.4, the Presiding Officer is principally supported by the Legal Services Directorate of the National Assembly for Wales Commission (“the Commission”). However, other officials, notably clerks and the Private Office, are also involved.

4.4 The formal advice to the Presiding Officer will be completed by one or more Assembly lawyers, depending on the size and complexity of the Bill. For instance, the advice on the Regulation and Inspection of Social Care (Wales) Bill was prepared by three Assembly lawyers, because of the length of the Bill.

4.5 Exceptionally, expert external advice may be sought, on novel and complex issues of Human Rights law or European law.

4.6 In addition, every formal piece of advice on legislative competence to the Presiding Officer is reviewed by the Director of Legal Services. Assembly clerks will then prepare a draft of the statement required by Standing Order 26.4, on the basis of the advice from Assembly lawyers.

ASSEMBLY RESTRICTED

4.7 The Presiding Officer will then consider the advice in detail. Normally, if the advice is that any provisions of the Bill are outside competence, or of doubtful competence, the Presiding Officer will wish to discuss in person with the relevant Assembly lawyer and/or the Director of Legal Services.

Scale of the task

4.8 Assembly lawyers consider legislative competence for a Bill section by section (in Westminster terms, clause by clause). For each section, they complete a report in standard template form, designed to show that they have applied all the tests from legislative competence to that section. A copy of the template, with brief annotations, is attached at [Annex A](#).

4.9 As there is one template per section, a 200-section Bill will give rise to a report of some 400 pages. The task is lengthy and detailed but has shown its worth in revealing competence issues that might have been overlooked in a more “broad-brush” approach.

4.10 If Assembly lawyers identify a problem in terms of competence with any section of the Bill, they immediately raise it with Welsh Government lawyers or legislative drafters. It is important that this is done as quickly as possible, as the four-week period for competence scrutiny can be challenging for a long and/or complex Bill.

4.11 If issues were not raised with the Welsh Government until the scrutiny process had been completed, it is likely that a higher number of Bill provisions would be stated to be outside legislative competence, on a precautionary basis, or that the introduction of a number of Bills would be delayed for issues to be resolved.

4.12 When the section-by-section report on the Bill has been completed, and as many issues as possible resolved with Welsh Government lawyers and drafters, Assembly lawyers draw up formal advice to the Presiding Officer on the legislative competence for the Bill. This advice will:

- Set out succinctly Assembly lawyers’ grounds for advising the Presiding Officer that particular provisions are within competence;
- Set out, in more detail, the grounds for advising the Presiding Officer that any provisions are of doubtful competence, or are outside competence.

4.13 Formal pieces of advice on competence vary from around 5 pages to around 70 pages, including annexes containing detailed analysis of particular issues.

ASSEMBLY RESTRICTED

5. Information considered in preparing the decision/statement on legislative competence

5.1 The following information, as a minimum, is considered in preparation for making the Presiding Officer's statement:

- the pre-introduction draft of the Bill;
- the draft Explanatory Memorandum, prepared by the Member in charge (normally a Minister) relating to the Bill;
- any correspondence to the Presiding Officer from the Member in charge (this is particularly important with regard to whether consents have been sought from UK Secretaries of State for provisions removing, modifying or conferring functions of/on UK Ministers);
- any other legislation amended or repealed by the Bill;
- any relevant case-law on legislative competence (both in the context of the Welsh and Scottish settlements; there has been no relevant case-law on the Northern Irish settlement).

5.2 As set out above, the first test for whether a provision of a Bill is within the Assembly's legislative competence is whether that provision "relates to" one or more subjects set out in Schedule 7 to GOWA. In order to answer this question, section 108(7) GOWA mandates us to look at the "purpose" of the provision. Where there is any doubt as to this purpose, it will be necessary to consider any further documents that can shed light on the purpose. For Government Bills, this will usually include any documents issued by the Welsh Government in the process leading up to the drafting of the Bill, such as:

- previously published consultation drafts of the Bill
- White Papers
- Green Papers
- other consultation documents
- Ministerial statements and press releases.

6. Approach to questions of competence where there is doubt or dispute over the state of the law

6.1 The Welsh devolution settlement is both unique and young. Primary legislative competence on a list of conferred subjects was acquired only in May 2011 (the previous settlement, which lasted for 4 years, being based on piecemeal grants of competence, tailored for specific Bills).

6.2 There is little case-law on how the devolution settlement should operate to guide the Presiding Officer in her decision; only three judgments

ASSEMBLY RESTRICTED

in Welsh cases and a handful, relating to the Scottish settlement, that are also relevant to the Welsh situation.

6.3 Moreover, there is frequently uncertainty about the law applying to individual tests for competence: particularly questions of human rights, which often require competing rights to be balanced by the legislator, and as-yet-undecided issues of EU law.

6.4 In view of all these factors, it is not surprising that the Presiding Officer has had to reach a view in a number of cases where there is doubt or dispute as to the state of the law.

6.5 As mentioned above, the Director of Legal Services at the Assembly signs off all formal advice on competence to the Presiding Officer. As also mentioned, exceptionally, expert advice from external lawyers – usually senior Counsel – may first be obtained on novel and complex matters of human rights or EU law.

6.6 Where the arguments on both sides are finely-balanced, the approach of the present Presiding Officer has been to state her decision that the Bill is within competence, so as to allow the Assembly the opportunity to debate the Bill and, if applicable, to scrutinise further the underlying issues relevant to competence (e.g. whether the Bill strikes an acceptable balance between competing human rights).

6.7 In those circumstances, the Presiding Officer also informs the Assembly Committees which will be scrutinising the Bill of the arguments for and against competence that she has considered. Where no Committee will be doing so, as in the case of the *Agricultural Sector (Wales) Bill*, she informs all Members accordingly.⁶

6.8 To date, the Presiding Officer has not expressed the view that any provision of an Assembly Bill was outside competence, other than provisions which required the consent of a Secretary of State and in relation to which that consent had not been received at the date of introduction (for more on this test for competence, see paragraphs 3.12 and 5.1 above). However, as mentioned above, engagement with the Welsh Government before introduction of the Bill provides an opportunity for the Bill to be amended so as to prevent such an outcome.

Part 2: Potential for unintended consequences and queries arising from EVEL proposals

⁶ For example: [Note to Members from Director of Legal Services in relation to the Recovery of Medical Costs for Asbestos Disease \(Wales\) Bill](#), a similar note from the Presiding Officer on Agricultural Sector (Wales) Bill was provided to all Assembly Members and is available on request.

ASSEMBLY RESTRICTED

7. Competence decisions in political debate

7.1 From experience within the Assembly, the determination of legislative competence inevitably instigates much political debate. As set out above, the Presiding Officer must make a formal statement to the Assembly on the introduction of each Bill, setting out her view on whether the Bill is within competence.

7.2 There have been instances where Ministers have sought to use the Presiding Officer's statement as a shield later in the Bill process, when Members have raised questions of competence in relation to certain provisions. For example, Ministers have referred to the statement to defend their position in respect of human rights.

7.3 In the Assembly Chamber on 7 July 2015, the Minister for Communities and Tackling Poverty said in relation to the Renting Homes (Wales) Bill:

"The Presiding Officer determined the Bill was within the legislative competence of the Assembly and compliance with the [European Convention on Human Rights] is one aspect of competence."

"A very thorough assessment of provisions has been undertaken within the Bill to ensure that they are compatible with human rights and Members will be aware, as I mentioned, that the Presiding Officer has determined that the Bill was within the legislative competence of the Assembly."

7.4 The Presiding Officer then wrote to the Minister (and shared the letter with relevant Committees), pointing out that her view on whether a Bill is within competence should not be used by the Welsh Government to constrain detailed scrutiny of the Bill or as justification for a particular position.⁷

7.5 On 13 July 2015, David Melding, the Chair of the Constitutional and Legislative Affairs Committee referred to the Minister's statements:

"We had the debate in principle in the Chamber last week, in which the Minister did refer to the human rights issues that are in our report, but in a fairly, sort of, cursory fashion, saying, more or less, that she felt that, as the Presiding Officer had ruled on competence, that was the main factor. It wasn't a terribly reassuring exchange, I thought, but it's on the record now and people will make of it what they will. But, the Presiding Officer, obviously, has felt the need to point out to

⁷ National Assembly for Wales, Constitutional and Legislative Affairs Committee, [Letter from the Presiding Officer in relation to the Renting Homes \(Wales\) Bill](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

Ministers that the initial ruling on competence in no way prejudices the full scrutiny that the Assembly committees then engage in.”⁸

7.6 Legislative competence is also an issue which often arises during Committee proceedings, during which Members have sought to make political use of statements on legislative competence.

8. Potential for disagreement

8.1 An area of particular concern is the potential for perceived conflict between the Speaker and the Presiding Officer – and indeed the Assembly – should there be disagreement as to whether a Bill, clause, schedule or statutory instrument is within legislative competence. There is also the potential for conflict between the opinion of the Speaker and a judgment, or judgments, of the Supreme Court.

8.2 This potential for disagreement was highlighted by Lord Wallace during the recent debate on the proposals in the House of Lords.⁹

8.3 In order to illustrate how such potential disagreements may arise, [Annex B](#) provides a range of scenarios outlining some of the practical and legal difficulties which could arise as a consequence of the proposals.

8.4 These scenarios are not fanciful. They are backed by real-life examples which demonstrate the potential difficulties which can arise.

8.5 Possibly the most concerning aspect is how the proposals draw the Speaker into debate about what is devolved across the UK. This has potentially far-reaching consequences and may exacerbate difficulties across what is already an uneven playing field. This point was raised during evidence to the Assembly’s Constitutional and Legislative Affairs Committee recently by Professor Thomas Glyn Watkins:

“As far as the devolved legislatures are concerned, where they seek to say that something is devolved, then their decisions are reviewable in the courts, but where the UK Parliament makes a decision that something is not devolved, that’s the end of the story because, once it’s legislated, that is law and it has the sovereignty of the UK Parliament behind it. That is an extremely un-level playing field, and it’s poised to become even less level, because, if we move in the UK Parliament to a system of English votes for

⁸ [Transcript from Constitutional & Legislative Affairs Committee](#) 13 July 2015, [para 5]

⁹ House of Lords Hansard, 21 July 2015 [Column 1010](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

English laws, and a decision as to what is an English matter or what is an England-and-Wales matter is a matter solely to be determined under the standing orders of the House of Commons or by the Speaker, that, in effect, means that, on one side of the boundary, Parliament, protected by parliamentary privilege and sovereignty, decides the issue on a case-by-case basis, whereas, on the other side, it is a matter for judicial determination. Now that strikes me as being something that can only lead to very serious conflict.”¹⁰ [emphasis added]

9. Legislative Consent Motions (LCMs)

9.1 The potential for tension also arises in relation to Legislative Consent Motions (LCM). In circumstances where the UK Government wishes to legislate in relation to a devolved area, there is a constitutional convention¹¹ to the effect that it would not normally do so without first seeking the consent of the Assembly. This convention should soon be captured in statute via the forthcoming Wales Bill. The procedure by which the Assembly provides or refuses consent is by considering and voting on an LCM in Plenary.

9.2 By providing consent via an LCM, the Assembly in effect agrees that the UK Parliament can legislate in a specific area on its behalf, through a particular Bill. Should the Assembly refuse to consent, the convention requires that the UK Government remove or amend the clauses identified in the LCM and accompanying memorandum from the Bill in question.

9.3 Since 2011, the Assembly has considered 33 LCMs¹². There have been several occasions where there has been disagreement between the Assembly/Welsh Government and the UK Government as to whether an LCM was necessary, and some where the LCM has been refused. For example:

- *Policing and Social Responsibility Bill* - the Assembly has legislative competence to make law to provide for local authority joint committees to be established for particular purposes, thus an LCM was required relating to the provisions for Police and Crime Panels in Part 1 of the Bill. The Welsh Government, therefore, found itself bringing forward an LCM for a Bill to which it was opposed. The Assembly subsequently rejected the LCM and the UK Government removed the

¹⁰ National Assembly for Wales, Constitutional and Legislative Affairs Committee [RoP 22 June 2015 \[para129\]](#)

¹¹ This convention is set out in the [Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements](#) which outlines the principles of co-operation underpinning the relationship between the UK Government and devolved administrations.

¹² LCMs considered by the National Assembly for Wales are listed on the [website](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

impact on devolved matters by removing the proposed Police and Crime Panels from local government structures.

- *Anti-social Behaviour Crime and Policing Bill* - a supplementary LCM was laid by the Welsh Government in relation to the provision to amend the Anti-Social Behaviour Orders exception in Schedule 7 to the GOWA. The view of the UK Government was that this was a consequential amendment which did not require an LCM. The Welsh Government opposed the LCM as it alters the competence of the Assembly by amending Schedule 7. The amendment to widen the definition of anti-social behaviour was defeated in the Lords and was not included in the Bill at Third Reading.
- *Enterprise and Regulatory Reform Bill* – provisions in the Bill abolished the Agricultural Wages Board. The UK Government did not believe this lay within the Assembly’s competence and legislative consent was not required. It refused therefore to amend the Bill. The Welsh Government believed it was within competence and subsequently introduced the Agriculture Sector (Wales) Bill. This was passed by the Assembly but was referred to the Supreme Court by the Attorney General. The Supreme Court subsequently found that the Bill was within the competence of the Assembly.
- *Local Audit and Accountability Bill* – The Welsh Government supported an LCM to make audit arrangements for the two Internal Drainage Boards which are partly in England and partly in Wales as a stopgap measure until new arrangements were made. However, the LCM was opposed by other parties within the Assembly and was rejected on the casting vote. The UK Government subsequently agreed to amend the Bill to remove cross-border Boards from the English audit regime.
- *Medical Innovation Bill* (as introduced in the House of Lords on 5 June 2014) – in this case the UK Government view was that the Bill related to modifying the law of tort, a non-devolved matter, and therefore there was no need for an LCM. The Welsh Government disagreed stating that the Bill relates to health, which is devolved. The Welsh Government tabled the LCM, which the Assembly unanimously refused. The Bill was a Private Member’s Bill and did not proceed beyond the First Reading in the House of Commons. However, the Bill has been introduced again in the House of Lords; the First Reading was on 8 June 2015.

9.4 The EVEL proposals clearly offer the potential for the Speaker’s certifications to be drawn into such disputes over LCMs.

9.5 Clearly, there is also a need for parliamentary procedure to take account of the Assembly’s decision on LCMs and to consider how this will interplay with these proposals for England and Wales Bills.

10. Other concerns and queries raised by the proposals

ASSEMBLY RESTRICTED

Secondary legislation

10.1 Under the proposals, secondary legislation which is subject to the affirmative procedure - or that is subject to the negative procedure and has been prayed against and scheduled for debate - will also be certified by the Speaker using the same criteria as for Bills. Unlike Bills, statutory instruments are to be considered in their entirety.

10.2 The majority of the executive powers of the Welsh Ministers to make secondary legislation are found under UK Acts - unsurprising as the Assembly has only been passing primary legislation since 2008.

10.3 Thus, there is no direct correlation between the legislative competence of the Assembly and the executive powers of the Welsh Ministers to make secondary legislation. For example, the Welsh Ministers have powers to make regulations relating to speed limits (under the Road Traffic Regulation Act 1984) but this is not within the legislative competence of the Assembly (speed limits are specified as an exception under Schedule 7 to GOWA).

10.4 Accordingly, this will add a further layer of complexity for the Speaker in applying the test for certification to secondary legislation.

Financial implications

10.5 The concern has been raised, during numerous Westminster debates, that the proposals do not take account of the fact that Bills certified as being England-only may have an impact on the block grant for the devolved administrations due to the inherent link within the Barnett formula to spending policy in England (i.e. the Barnett calculation is based on the level of spending in the relevant UK Government department).

10.6 To illustrate this concern, it is possible that a UK Government Bill could impact on funding for the NHS in England (for example by privatising some services, thus reducing the funding provided to the Department of Health). This would likely be certified as an England-only matter, but by the workings of the Barnett formula, would have an impact on the block grants of the devolved administrations.

10.7 The new Standing Orders would not apply to votes on the Estimates, nor to Supply and Appropriation Bills providing statutory authority for the Estimates. However, although it is the case that the block grants are included in the relevant Estimates and Supply and Appropriation Bills, and can be voted on by all Members, the level of detail provided, and the limited opportunity for detailed scrutiny, is unlikely to make clear any impact of England-only legislation on the block grants.

ASSEMBLY RESTRICTED

10.8 It is also clear from the revised proposals that, where there are financial implications associated with a Bill, all MPs will be able to vote on the associated money resolution (for spending) or ways and means resolution (for taxation). The Leader of the House has stated that this provides the opportunity for all Members of the House to vote on issues relating to the block grants for the devolved administrations arising from Bills.

10.9 However, at present, money resolutions are not considered by the House, separately from the relevant Bill, as a rule. The Leader of the House has however stated that he is “*open to looking at whether we can find another way to ensure that money resolutions can be debated*”,¹³ which may provide an opportunity for the financial impact of a Bill on the block grants to be considered, if sufficient detail is provided for scrutiny.

Wales-only Westminster legislation

10.10 The proposals are not clear in their intention towards Wales-only Westminster legislation. Though this is not a matter for the Presiding Officer, the House may wish to satisfy itself that its procedures treat Wales-only Bills equitably with any applying solely to England, Scotland or to Northern Ireland.

11. Conclusion

11.1 This paper illustrates the complexity associated with any comprehensive assessment of Welsh legislative competence. It also highlights how the proposals risk drawing the Speaker into matters of political debate and/or creating the potential for the Speaker and Presiding Officer to be seen as at odds with one another in respect of devolved competence. Given the close and positive relationship that has always existed between the two offices, this would be highly undesirable. A simpler and clearer test for certification would be a territorial test alone.

¹³ [HoC Deb 15 July 2015: Column 942](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

Annex A: Bill Section template for determining legislative competence

<i>Provision:</i>	
Does it relate to a Subject? <i>(S. 108(7) GOWA plus Agricultural Sector Bill test)</i>	
Does it fall within an exception? <i>(S. 108(7) test)</i>	
Is it compatible with the Convention Rights?	
Is it compatible with EU law?	
Does it have a prohibited effect on Minister of the Crown functions existing before 5 May 2011? <i>(NB Schedule 7 parts 2 and 3)</i>	
Only <u>applies</u> in relation to Wales?	
Only <u>extends</u> to England and Wales? <i>(Consider comments in Asbestos Bill case)</i>	
Does it modify any protected enactment in a prohibited way? <i>(NB Schedule 7 parts 2 and 3)</i>	
Does it have a prohibited effect on any C & AG function? <i>(NB Schedule 7 parts 2 and 3)</i>	
Does it have a prohibited effect on the Welsh Consolidated Fund? <i>(NB Schedule 7 parts 2 and 3)</i>	
Queen/Duke's Consent <i>(Not a competence point as such but can block a Bill from being passed)</i>	
Wholly within Competence?	Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>

Annex B: Scenarios highlighting practical and legal difficulties with EVEL proposals

B.1 The following scenarios highlight some of the practical and legal difficulties that could arise under the proposals to implement EVEL. These scenarios are backed up by examples to demonstrate those practical and legal difficulties. The scenarios use the term 'Bill', but the scenarios apply equally to clauses of Bills, Schedules to Bills, and statutory instruments.

B.2 The scenarios focus on the test for legislative competence as it applies in the current devolution settlement for the Assembly. Other legal tests will be relevant in determining whether a Bill, clause, Schedule or statutory instrument is within the legislative competence of the Scottish Parliament and/or the Northern Ireland Assembly.

Scenario 1

B.3 The UK Government introduces a Bill which provides for the listing of care workers who are unsuitable to work with vulnerable adults. The Bill applies to England only and the Speaker decides it is within devolved competence and certifies the Bill. Thus, the House treats it as an England-only Bill.

B.4 The Assembly and Welsh Government agree that the Bill relates to a devolved subject. However, the Bill raises difficult issues under the Human Rights Act 1998, and the Assembly and/or Welsh Government consider that the Bill is not compatible with those rights. Parliament has expressly provided that such a Bill is outside the legislative competence of the Assembly (the same applies to the Scottish and Northern Irish devolution settlements). In this situation, therefore, the Speaker would be forced to reach a view on the compatibility of the Bill with the Human Rights Act, in order to apply the devolution test envisaged by the EVEL proposals. This is an exercise that the Speaker has not previously been called upon to undertake – it has been for Ministers to state, when introducing a Bill, that it is compatible with the 1998 Act. The Speaker could be in a difficult position if he or she was asked to agree either with that Minister or with the view of the devolved authorities. In either case the public airing of the disagreement would make it more likely that the resulting UK Act would be challenged in the courts on human rights grounds by those affected.

B.5 The fact that this is a realistic scenario is illustrated by the number of pieces of UK legislation which have breached human rights, including several in areas devolved to the Assembly:

ASSEMBLY RESTRICTED

- The listing of care workers as unsuitable to work with vulnerable adults under the Care Standards Act 2000 was held by the House of Lords to breach human rights.¹⁴
- Remedial orders were used to remedy human rights breaches in several sections of the Mental Health Act 1983.¹⁵
- The Court of Appeal held that sections of the Housing Act 1996 breached human rights.¹⁶ New legislation was introduced in order to address those breaches.¹⁷
- The blanket ban on prisoner voting under section 3 of the Representation of the People Act 1983 is another example, albeit not in the context of an area currently devolved to the Assembly. However, the UK Government have committed to devolving competence relating to Assembly and local government elections, as set out in Powers for a Purpose.¹⁸

B.6 The same principles would apply if Parliament introduced legislation which breached EU law. Legislation would be outside the legislative competence of the Assembly if it breached EU law.¹⁹

Scenario 2

B.7 A Bill is introduced to specify the limits of fines for certain smoking-related offences. The Bill applies in England only and the Speaker decides its subject-matter is within devolved legislative competence and so certifies the Bill. The House treats the Bill as England-only.

B.8 The Assembly and Welsh Government agree the Bill relates to a devolved subject, but consider the Bill modifies significant functions vested in a Minister of the Crown prior to 5 May 2011. Parliament has expressly stated that the Assembly does not have legislative competence to modify such functions without Secretary of State consent. Thus, although the Bill may relate to a devolved subject, it is outside Assembly competence. In order for it to be within competence, there would need to be an assumption that the UK Minister would provide consent were it to be a provision in a Bill proposed by the Assembly.

B.9 For example, Part 1 of the Health Act 2006 gives powers to the Secretary of State to set the maximum limit of fines for certain smoking-related offences. These powers were given to the Secretary of State before 5

¹⁴ [R \(Wright\) v Secretary of State for Health \[2009\] UKHL 3](#)

¹⁵ For example, see the [Mental Health Act 1983 \(Remedial\) Order 2001 \(SI 2001/3712\)](#)

¹⁶ R (Morris) v Westminster City Council and First Secretary of State [2005] EWCA Civ 1184.

¹⁷ New measures were introduced in [Schedule 15](#) to the Housing and Regeneration Act 2008

¹⁸ Wales Office, [Powers for a purpose: Towards a lasting devolution settlement for Wales](#), February 2015

¹⁹ If required, examples of infringement cases instigated by the European Commission against the UK under Article 258 of the Treaty of the Functioning of the EU can be provided.

ASSEMBLY RESTRICTED

May 2011, therefore their subject matter is not within the legislative competence of the Assembly.

Scenario 3

B.10 A Bill is introduced to create a social care wages board in England and Wales. The Bill applies in England and Wales but the Speaker does not consider it to be within devolved legislative competence, and so does not certify the Bill.

B.11 The Assembly raises concerns, on the basis the Bill relates to an area devolved to the Assembly (applying the test set out by the Supreme Court in the Agricultural Sector (Wales) Bill case).²⁰ An LCM is considered by the Assembly, and subsequently rejected. Thus, the decision of the Speaker is called into question in political debate in the Assembly and any related debate in Westminster as the Bill progresses.

B.12 On the basis that the Welsh Government and Presiding Officer consider this is within competence, a corresponding Welsh Bill is introduced and passed by the Assembly, but is referred to the Supreme Court for a definitive answer on competence. The Supreme Court decides that the Assembly legislation is within competence – thus generating a conflict between the Speaker's opinion and Supreme Court judgment.

B.13 This scenario reflects many of the events that led to the Supreme Court judgment in the Agricultural Sector (Wales) Bill case.²¹

- An amendment to the Enterprise and Regulatory Reform Bill was tabled in the House of Lords on 19 December 2012. The amendment sought to abolish the Agricultural Wages Board for England and Wales.
- The UK Government did not believe that the subject of the amendment was devolved.
- The Welsh Government believed that the subject of the amendment was devolved, and it tabled an LCM before the Assembly.
- The Assembly rejected the LCM, but the Enterprise and Regulatory Reform Bill went ahead and abolished the Agricultural Wages Board for both England and Wales.
- The Assembly then decided to make its own primary legislation, the Agricultural Sector (Wales) Bill, to reinstate a regime for the regulation of agricultural wages in Wales (by establishing an Agricultural Advisory Panel for Wales).
- The UK Government believed that the Agricultural Sector (Wales) Bill was outside the legislative competence of the Assembly, and referred it to the Supreme Court.

²⁰ [Agricultural Sector \(Wales\) Bill \[2014\] UKSC 43](#)

²¹ [Agricultural Sector \(Wales\) Bill \[2014\] UKSC 43](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

- The Supreme Court unanimously decided that the Agricultural Sector (Wales) Bill was within the legislative competence of the Assembly.

B.14 Under the current proposals the Speaker would be required to consider the amendment to the Enterprise and Regulatory Reform Bill to determine whether it should be certified.

B.15 Had the Speaker been of the opinion that the amendment was not within the legislative competence of the Assembly, the Speaker and the Supreme Court would have reached different conclusions on whether the matter was within the legislative competence of the Assembly.

B.16 A similar issue arose under the Medical Innovation Bill (considered further in Scenarios 4 and 4A). The UK Government considered that the Bill was about the law of tort and was not within the legislative competence of the Assembly. The Assembly and the Welsh Government (applying the Supreme Court test for legislative competence) considered that the Bill related to health and was within the legislative competence of the Assembly. An LCM was considered by the Assembly. The Assembly rejected the LCM by 54 votes to 0.

Scenario 4

B.17 The UK Government introduce a Bill seeking to encourage innovative medical treatment by doctors. The Bill applies in England and Wales only, but the Speaker does not consider the Bill is within devolved legislative competence, and so does not certify the Bill.

B.18 Similar issues arise as outlined in Scenario 3, leading to an LCM being rejected by the Assembly. The Assembly and Welsh Government make representations to the UK Government that the Bill relates to a devolved subject, setting out the Supreme Court test. The UK Government reviews its decision, anticipating a reference to the Supreme Court were the Assembly to decide to legislate on it and accepts that the Bill is within the legislative competence of the Assembly.

B.19 This means that the Speaker's opinion is now in disagreement with the UK Government's, and the Bill should have been certified. The Bill is subsequently amended to apply in England only. The Speaker considers the amendment and decides the Bill should be certified. It should be noted that inter-governmental discussions proceed in parallel to the Bill's passage through Parliament and such amendments can of course be made at the final stages. The reverse scenario may also arise, where a Bill may be certified at the outset and later as a result of amendments, it is de-certified.

B

ASSEMBLY RESTRICTED

Scenario 4A

B.21 As Scenario 4, but the Speaker initially decides that the Bill is within devolved legislative competence and certifies the Bill. The Assembly and Welsh Government agree with the Speaker that the Bill is within the legislative competence of the Assembly (applying the Supreme Court test).

B.22 The UK Government considers the Bill relates to the law of tort and not to a devolved subject, and thus the Speaker and UK Government are in disagreement.

B.23 These scenarios set out the real differences of opinion that arose during the passage of the Medical Innovation Bill. While the Bill would not have been within the scope of Standing Order 83J(1), the UK Government's legal position was clear – the Bill was about the law of tort, and did not relate to a devolved subject.



The Assembly's legislative competence is not as extensive as that of the Scottish Parliament and Northern Ireland Assembly. Therefore I recognise that an assessment of the Assembly's legislative competence will rarely be the starting point for the Speaker. However, the recent Supreme Court judgment on the Agricultural Sector (Wales) Bill revealed that the Assembly's competence is capable of extending beyond that of the Scottish Parliament or Northern Ireland Assembly, in some areas. This is due to the difference between our conferred powers model and the reserved powers model used in Scotland and Northern Ireland.

The UK Government is committed to moving the Welsh devolution settlement to a reserved powers model via the forthcoming Wales Bill as announced in the Queen's Speech in May 2015. The intention is to bring the Welsh settlement closer to that in Scotland; however, there are likely to remain significant differences – as there are between the Scottish settlement and that of Northern Ireland. I hope that this change of model will make the determination of competence simpler and clearer. However, as I highlighted in my recent evidence to the Assembly's Constitutional and Legislative Affairs Committee, this is far from guaranteed¹. I also expect it not to roll back the breadth of the Assembly's legislative powers as interpreted by the Supreme Court.

Part 1 of the attached paper provides factual information on the procedures and processes involved in conducting my duties in relation to determining legislative competence. It sets out the legislative tests required, but also an indication of the scale and complexity of the process, as well as the resources and expertise required.

Part 2 brings to your attention certain scenarios which may bring the Speaker's decisions into political contention, based on our experience at the National Assembly for Wales. I consider that the benefits of including devolved competence within the certification process, rather than using territorial application alone, are not clear and are likely to be outweighed by the significant complexities and constitutional uncertainties created.

¹ National Assembly for Wales, Constitutional and Legislative Affairs Committee, [Evidence from the Presiding Officer in relation to UK Government's Proposals for Further Devolution to Wales](#), June 2015



Llywydd
Presiding Officer

In respect of the process for Assembly consent to UK Bills (Legislative Consent Motions), once this has attained a statutory footing as expected in the forthcoming Wales Bill, I hope that this will be reflected in your Standing Orders.

I am also writing to the Speaker separately to bring these matters to his attention, and have shared the attached evidence paper with him.

My officials and I would be pleased to discuss these matters further with you.

Yours sincerely

Dame Rosemary Butler AM
Presiding Officer

Enc

cc: Speaker of the House of Commons, Rt Hon John Bercow MP
First Minister of Wales, Rt Hon Carwyn Jones AM
Secretary of State for Wales, Rt Hon Stephen Crabb MP
Chair of the Welsh Affairs Committee, David TC Davies MP
Chair of the Constitutional and Legislative Affairs Committee, David Melding AM

Chair of the Public Administration and Constitutional Affairs Committee

Rt Hon Bernard Jenkin MP
House of Commons
LONDON
SW1A 0AA

Your ref:
Our ref: PO/RB/BA

7 September 2015

Dear Bernard

The Constitutional implications of the UK Government's proposal to establish a system of 'English Votes for English Laws'

As part of its review of the UK Government's proposals to implement English Votes for English Laws, the Chair of the Commons Procedure Committee has requested details of procedures followed in the National Assembly for Wales to determine whether legislation is within competence. I have submitted the attached paper to that Committee. I believe that the same evidence will be of interest to your Committee in helping to inform its review of the broader constitutional implications of the proposals.

The proposals for implementing English Votes for English Laws give rise, in my view, to a number of concerns relating to the role of the Speaker and the relationship between the National Assembly and House of Commons. The paper brings to your attention certain scenarios which, based on the experience of the Assembly, may bring the Speaker's decisions into political contention and raise important issues for the House. The benefits of basing certification on devolved competence, rather than solely on territorial application, are not clear to me and seem likely to be outweighed by the significant complexities and constitutional uncertainties created. By way of illustration:

- The proposals create considerable **potential for disagreement** between the Speaker and the Presiding Officer - and indeed the Assembly - as well as the potential for conflict between the opinion of the Speaker and judgments of the Supreme Court;

E-bost newydd: Swyddfa.Breifat@cynulliad.cymru / Rhif ffôn newydd: 0300 200 6232
New e-mail: Private.Office@assembly.wales / New telephone number: 0300 200 6232

Croesewir gohebiaeth yn y Gymraeg a'r Saesneg/We welcome correspondence in both English and Welsh

Proposals to implement English Votes for English Laws – Evidence from Dame Rosemary Butler AM, Presiding Officer of the National Assembly for Wales.

1. Introduction

1.1 The UK Government's proposals to implement English Votes for English Laws (EVEL)¹ require the Speaker to examine each Government Bill and apply two tests. Namely, whether the Bill, or parts of it:

- relate exclusively to England and Wales, and
- fall within devolved competence.

1.2 Essentially this means that the Speaker will decide not only the territorial extent and application of a Bill, or part of a Bill, but also whether it is within the legislative competence of any of the devolved legislatures.

1.3 Within the Assembly, the Presiding Officer is required by law to state, when a Bill is introduced, whether or not in her view it would be within the Assembly's legislative competence. Part 1 of this paper sets out the factual details of the procedure involved in this, including:

- The duties of the Presiding Officer in relation to determining legislative competence of Assembly Bills;
- A detailed description of the procedure followed, legislative tests applied, scale and complexity of the task and resources/expertise required; and
- The potential for dispute or disagreement in relation to determining legislative competence for proposed Bills, and also in relation to Assembly consideration of Legislative Consent Motions.

1.4 Part 2 of the paper highlights some concerns and queries identified in relation to the potential for unintended consequences of the EVEL proposals - in particular the role of the Speaker in determining legislative competence. In order to demonstrate how such issues may arise, a range of illustrative scenarios are included for consideration.

1.5 The procedures, concerns and scenarios presented here, are based upon the **current Welsh settlement**. However, as indicated in Powers for a Purpose,² it is likely that the Welsh devolution settlement will change in the coming years, with a move to reserved powers. Powers for a Purpose states that the intention is to bring the Welsh settlement closer to that in Scotland;

¹ Office of the Leader of the House of Commons and Cabinet Office, [English Votes for English Laws: revised proposed changes to the Standing Orders of the House of Commons and explanatory memorandum](#), July 2015

² Wales Office, [Powers for a purpose: Towards a lasting devolution settlement for Wales](#), February 2015

ASSEMBLY RESTRICTED

however, there are likely to remain significant differences – as there are between the Scottish settlement and that of Northern Ireland.³

1.6 Whilst the Assembly’s legislative competence is not currently as extensive as that of the Scottish Parliament and Northern Ireland Assembly, the recent Supreme Court judgment on the *Agricultural Sector (Wales) Bill* revealed that the Assembly’s competence is capable of extending beyond that of the Scottish Parliament or Northern Ireland Assembly, in some areas. The Supreme Court ruled that the Assembly could legislate in relation to any matters that are not specifically excluded from competence in Wales, provided that the legislation also aims to deal with subjects where competence has been expressly devolved to the Assembly. Therefore, there is currently scope for the Assembly to legislate on matters that are specifically reserved in the Scottish and/or Northern Irish settlements, but which are not specifically excluded from competence in Wales.

Part 1: Procedure followed to enable the Presiding Officer of the National Assembly for Wales to comply with her duties in relation to legislative competence

2. Duties of the Presiding Officer and procedure for determining legislative competence

2.1 The Presiding Officer has two separate duties in relation to the legislative competence of the Assembly: one statutory, and one arising under the Assembly’s Standing Orders. It is worth noting that the two duties are slightly different.

2.2 *Statutory duty* - Under section 110(3) of the *Government of Wales Act 2006 (GOWA)*, the Presiding Officer must, on or before introduction of a Bill,

"decide whether or not [in his or her view] the provisions of the Bill would be within the Assembly's legislative competence, and state that decision."

2.3 *Duty under Standing Orders* - Under the Assembly’s Standing Order 26.4, the Presiding Officer must make a “statement” on introduction of a Bill. The statement must:

"indicate whether or not the provisions of the Bill would be, in his or her opinion, within the legislative competence of the Assembly, and

³ Differences between the proposed reservations for Wales in Powers for a Purpose, and the settlements in Scotland and Northern Ireland have been considered as part of a joint project between the Wales Governance Centre and UCL Constitution Unit and are summarised by Alan Trench in a [table](#) published as part of his article: [A ‘reserved powers’ model of devolution for Wales: what should be ‘reserved’?](#) August 2015

ASSEMBLY RESTRICTED

indicate any provisions which, in his or her opinion, would not be within the legislative competence of the Assembly and the reasons for that opinion."

2.4 The duty under the Standing Order, therefore, contains a requirement to give additional details which are not required by GOWA – importantly, to identify any provision that the Presiding Officer considers would not be within legislative competence, and to give the reasons for which she has formed that view. This contrasts with the proposed duty on the Speaker to certify a Bill if certain criteria are met – a duty which expressly excludes the giving of reasons.

3. Tests for legislative competence within the Welsh devolution settlement

3.1 In the Welsh settlement, nine tests are applied to check whether a provision of a Bill is within legislative competence under section 108 of, and Schedule 7 to, the GOWA 2006. These tests are detailed below (slightly simplified).

3.2 **Subject-matter** - The provision must relate to a subject in Schedule 7 of GOWA, and must not fall within an exception set out there – unless:

- it is covered by within a carve-out from that exception,
- it is incidental to or consequential on another provision which, itself, relates to a subject, or
- its purpose is to enforce or make effective such another provision).

3.3 The case-law of the Supreme Court has now established that an Assembly Bill will be within competence if it relates to a subject in Schedule 7, notwithstanding the fact that it may also relate to a topic that is neither a subject, nor an exception, in Schedule 7 (see the judgment in the case of *Agricultural Sector (Wales) Bill* [2014]).⁴

3.4 The 2006 Act lays down a specific method for interpreting whether a Bill provision “relates to” a subject or “falls within” an exception. The most important element of the subject-matter test is the purpose of the provision, but the decision-maker must also have regard to its effect “in all the circumstances”, as well as to “other things”.

3.5 **Territory (a)** - The provision must not apply otherwise than in relation to Wales; this means that its practical effect must be in relation to Wales only (unless, again, it is “saved” by one of the caveats set out under test (1) – see the bullet-points in paragraph 3.2 above).

⁴ Re [Agricultural Sector \(Wales\) Bill \[2013\] UKSC 43](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

3.6 Some questions about the application of this test, and the third test, have been raised, *obiter*, by the Supreme Court in the case of *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill* [2015].⁵

3.7 **Territory (b)** - The provision must not extend otherwise than to England and Wales (i.e. it must not modify the law outside the legal jurisdiction of England and Wales).

3.8 **Protected enactments** - The provision must not repeal or modify the protected enactments set out in Schedule 7 to the GOWA (with some caveats).

3.9 **Human Rights** - The provision must not be incompatible with the Convention rights as set out in the Human Rights Act 1998. This is sometimes complex because it requires competing rights to be balanced by the legislature, sometimes because it is not clear whether a particular right applies (e.g. there is considerable case-law on what is a “public authority” for the purposes of the Human Rights Act, and on what constitutes a “possession” for the purposes of the Convention). Further complexity is added by the fact that the Presiding Officer is required to foresee whether a court would regard a Bill provision as Convention-compatible, rather than reaching her own view on this; and case-law shows that the courts apply different standards to different types of legislation. In some cases, they are likely to find any one of a range of legislative solutions compatible, while in others they will consider that the Convention requires the balance to be struck in a particular place.

3.10 It is also noteworthy that the UK Minister in charge of a Parliamentary Bill will, of course, have to make a statement under the Human Rights Act as to the compatibility of the Bill. Thus the Speaker will be required to assess a legal issue that a UK Government Department has already considered. The Speaker would also need to take a view on this matter to assess whether its provisions are within devolved competence or not.

3.11 **EU law** - The provision must not be incompatible with EU law. Again, this is often a complex issue and one that is relevant to UK, as well as Assembly, Bills.

3.12 **Minister of the Crown functions** - The provision must not modify or remove Minister of the Crown functions that existed before 5 May 2011, unless doing so is incidental or consequential, or the Secretary of State has consented to the change. Nor can a provision impose a new function on a Minister of the Crown unless the Secretary of State consents. In that case, there is no caveat for incidental or consequential functions.

3.13 Numerous Minister of the Crown functions from the period up to 5 May 2011 still subsist in areas of devolved competence. They are not always

⁵ [Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases \(Wales\) Bill \[2015\]. UKSC 3](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

obvious, partly due to the manner in which functions have been transferred between UK Ministers and between the UK Government and devolved governments. This is not the case in Scotland, where pre-existing UK Ministerial functions in areas of devolved legislative competence were all transferred to the Scottish Ministers by the Scotland Act 1998.

3.14 ***Welsh Consolidated Fund*** - The provision must not modify a provision of an Act of Parliament which has charged repayments of borrowing by the Welsh Ministers on the Welsh Consolidated Fund (including interest).

3.15 ***Comptroller and Auditor General*** - The provision must not modify functions of the Comptroller & Auditor General, unless the Secretary of State consents.

4. Procedure to comply with duties in relation to legislative competence

Time-table

4.1 The Welsh Government sends a pre-introduction copy of a Bill at least four weeks before the planned date of introduction, in order to enable the Presiding Officer to fulfil her duties under GOWA and Standing Orders.

4.2 Within these four weeks, Assembly lawyers aim to provide the Presiding Officer with advice after around two and a half weeks. This is to allow the Presiding Officer a further week and a half to consider the advice and, if necessary, to take up any issues with the Member in charge of the Bill – for Government legislation a Minister.

Resources and expertise required

4.3 In preparing to make the statement under Standing Order 26.4, the Presiding Officer is principally supported by the Legal Services Directorate of the National Assembly for Wales Commission (“the Commission”). However, other officials, notably clerks and the Private Office, are also involved.

4.4 The formal advice to the Presiding Officer will be completed by one or more Assembly lawyers, depending on the size and complexity of the Bill. For instance, the advice on the Regulation and Inspection of Social Care (Wales) Bill was prepared by three Assembly lawyers, because of the length of the Bill.

4.5 Exceptionally, expert external advice may be sought, on novel and complex issues of Human Rights law or European law.

4.6 In addition, every formal piece of advice on legislative competence to the Presiding Officer is reviewed by the Director of Legal Services. Assembly clerks will then prepare a draft of the statement required by Standing Order 26.4, on the basis of the advice from Assembly lawyers.

ASSEMBLY RESTRICTED

4.7 The Presiding Officer will then consider the advice in detail. Normally, if the advice is that any provisions of the Bill are outside competence, or of doubtful competence, the Presiding Officer will wish to discuss in person with the relevant Assembly lawyer and/or the Director of Legal Services.

Scale of the task

4.8 Assembly lawyers consider legislative competence for a Bill section by section (in Westminster terms, clause by clause). For each section, they complete a report in standard template form, designed to show that they have applied all the tests from legislative competence to that section. A copy of the template, with brief annotations, is attached at [Annex A](#).

4.9 As there is one template per section, a 200-section Bill will give rise to a report of some 400 pages. The task is lengthy and detailed but has shown its worth in revealing competence issues that might have been overlooked in a more “broad-brush” approach.

4.10 If Assembly lawyers identify a problem in terms of competence with any section of the Bill, they immediately raise it with Welsh Government lawyers or legislative drafters. It is important that this is done as quickly as possible, as the four-week period for competence scrutiny can be challenging for a long and/or complex Bill.

4.11 If issues were not raised with the Welsh Government until the scrutiny process had been completed, it is likely that a higher number of Bill provisions would be stated to be outside legislative competence, on a precautionary basis, or that the introduction of a number of Bills would be delayed for issues to be resolved.

4.12 When the section-by-section report on the Bill has been completed, and as many issues as possible resolved with Welsh Government lawyers and drafters, Assembly lawyers draw up formal advice to the Presiding Officer on the legislative competence for the Bill. This advice will:

- Set out succinctly Assembly lawyers’ grounds for advising the Presiding Officer that particular provisions are within competence;
- Set out, in more detail, the grounds for advising the Presiding Officer that any provisions are of doubtful competence, or are outside competence.

4.13 Formal pieces of advice on competence vary from around 5 pages to around 70 pages, including annexes containing detailed analysis of particular issues.

ASSEMBLY RESTRICTED

5. Information considered in preparing the decision/statement on legislative competence

5.1 The following information, as a minimum, is considered in preparation for making the Presiding Officer's statement:

- the pre-introduction draft of the Bill;
- the draft Explanatory Memorandum, prepared by the Member in charge (normally a Minister) relating to the Bill;
- any correspondence to the Presiding Officer from the Member in charge (this is particularly important with regard to whether consents have been sought from UK Secretaries of State for provisions removing, modifying or conferring functions of/on UK Ministers);
- any other legislation amended or repealed by the Bill;
- any relevant case-law on legislative competence (both in the context of the Welsh and Scottish settlements; there has been no relevant case-law on the Northern Irish settlement).

5.2 As set out above, the first test for whether a provision of a Bill is within the Assembly's legislative competence is whether that provision "relates to" one or more subjects set out in Schedule 7 to GOWA. In order to answer this question, section 108(7) GOWA mandates us to look at the "purpose" of the provision. Where there is any doubt as to this purpose, it will be necessary to consider any further documents that can shed light on the purpose. For Government Bills, this will usually include any documents issued by the Welsh Government in the process leading up to the drafting of the Bill, such as:

- previously published consultation drafts of the Bill
- White Papers
- Green Papers
- other consultation documents
- Ministerial statements and press releases.

6. Approach to questions of competence where there is doubt or dispute over the state of the law

6.1 The Welsh devolution settlement is both unique and young. Primary legislative competence on a list of conferred subjects was acquired only in May 2011 (the previous settlement, which lasted for 4 years, being based on piecemeal grants of competence, tailored for specific Bills).

6.2 There is little case-law on how the devolution settlement should operate to guide the Presiding Officer in her decision; only three judgments

ASSEMBLY RESTRICTED

in Welsh cases and a handful, relating to the Scottish settlement, that are also relevant to the Welsh situation.

6.3 Moreover, there is frequently uncertainty about the law applying to individual tests for competence: particularly questions of human rights, which often require competing rights to be balanced by the legislator, and as-yet-undecided issues of EU law.

6.4 In view of all these factors, it is not surprising that the Presiding Officer has had to reach a view in a number of cases where there is doubt or dispute as to the state of the law.

6.5 As mentioned above, the Director of Legal Services at the Assembly signs off all formal advice on competence to the Presiding Officer. As also mentioned, exceptionally, expert advice from external lawyers – usually senior Counsel – may first be obtained on novel and complex matters of human rights or EU law.

6.6 Where the arguments on both sides are finely-balanced, the approach of the present Presiding Officer has been to state her decision that the Bill is within competence, so as to allow the Assembly the opportunity to debate the Bill and, if applicable, to scrutinise further the underlying issues relevant to competence (e.g. whether the Bill strikes an acceptable balance between competing human rights).

6.7 In those circumstances, the Presiding Officer also informs the Assembly Committees which will be scrutinising the Bill of the arguments for and against competence that she has considered. Where no Committee will be doing so, as in the case of the *Agricultural Sector (Wales) Bill*, she informs all Members accordingly.⁶

6.8 To date, the Presiding Officer has not expressed the view that any provision of an Assembly Bill was outside competence, other than provisions which required the consent of a Secretary of State and in relation to which that consent had not been received at the date of introduction (for more on this test for competence, see paragraphs 3.12 and 5.1 above). However, as mentioned above, engagement with the Welsh Government before introduction of the Bill provides an opportunity for the Bill to be amended so as to prevent such an outcome.

Part 2: Potential for unintended consequences and queries arising from EVEL proposals

⁶ For example: [Note to Members from Director of Legal Services in relation to the Recovery of Medical Costs for Asbestos Disease \(Wales\) Bill](#), a similar note from the Presiding Officer on Agricultural Sector (Wales) Bill was provided to all Assembly Members and is available on request.

ASSEMBLY RESTRICTED

7. Competence decisions in political debate

7.1 From experience within the Assembly, the determination of legislative competence inevitably instigates much political debate. As set out above, the Presiding Officer must make a formal statement to the Assembly on the introduction of each Bill, setting out her view on whether the Bill is within competence.

7.2 There have been instances where Ministers have sought to use the Presiding Officer's statement as a shield later in the Bill process, when Members have raised questions of competence in relation to certain provisions. For example, Ministers have referred to the statement to defend their position in respect of human rights.

7.3 In the Assembly Chamber on 7 July 2015, the Minister for Communities and Tackling Poverty said in relation to the Renting Homes (Wales) Bill:

"The Presiding Officer determined the Bill was within the legislative competence of the Assembly and compliance with the [European Convention on Human Rights] is one aspect of competence."

"A very thorough assessment of provisions has been undertaken within the Bill to ensure that they are compatible with human rights and Members will be aware, as I mentioned, that the Presiding Officer has determined that the Bill was within the legislative competence of the Assembly."

7.4 The Presiding Officer then wrote to the Minister (and shared the letter with relevant Committees), pointing out that her view on whether a Bill is within competence should not be used by the Welsh Government to constrain detailed scrutiny of the Bill or as justification for a particular position.⁷

7.5 On 13 July 2015, David Melding, the Chair of the Constitutional and Legislative Affairs Committee referred to the Minister's statements:

"We had the debate in principle in the Chamber last week, in which the Minister did refer to the human rights issues that are in our report, but in a fairly, sort of, cursory fashion, saying, more or less, that she felt that, as the Presiding Officer had ruled on competence, that was the main factor. It wasn't a terribly reassuring exchange, I thought, but it's on the record now and people will make of it what they will. But, the Presiding Officer, obviously, has felt the need to point out to

⁷ National Assembly for Wales, Constitutional and Legislative Affairs Committee, [Letter from the Presiding Officer in relation to the Renting Homes \(Wales\) Bill](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

Ministers that the initial ruling on competence in no way prejudices the full scrutiny that the Assembly committees then engage in.”⁸

7.6 Legislative competence is also an issue which often arises during Committee proceedings, during which Members have sought to make political use of statements on legislative competence.

8. Potential for disagreement

8.1 An area of particular concern is the potential for perceived conflict between the Speaker and the Presiding Officer – and indeed the Assembly – should there be disagreement as to whether a Bill, clause, schedule or statutory instrument is within legislative competence. There is also the potential for conflict between the opinion of the Speaker and a judgment, or judgments, of the Supreme Court.

8.2 This potential for disagreement was highlighted by Lord Wallace during the recent debate on the proposals in the House of Lords.⁹

8.3 In order to illustrate how such potential disagreements may arise, [Annex B](#) provides a range of scenarios outlining some of the practical and legal difficulties which could arise as a consequence of the proposals.

8.4 These scenarios are not fanciful. They are backed by real-life examples which demonstrate the potential difficulties which can arise.

8.5 Possibly the most concerning aspect is how the proposals draw the Speaker into debate about what is devolved across the UK. This has potentially far-reaching consequences and may exacerbate difficulties across what is already an uneven playing field. This point was raised during evidence to the Assembly’s Constitutional and Legislative Affairs Committee recently by Professor Thomas Glyn Watkins:

“As far as the devolved legislatures are concerned, where they seek to say that something is devolved, then their decisions are reviewable in the courts, but where the UK Parliament makes a decision that something is not devolved, that’s the end of the story because, once it’s legislated, that is law and it has the sovereignty of the UK Parliament behind it. That is an extremely un-level playing field, and it’s poised to become even less level, because, if we move in the UK Parliament to a system of English votes for

⁸ [Transcript from Constitutional & Legislative Affairs Committee](#) 13 July 2015, [para 5]

⁹ House of Lords Hansard, 21 July 2015 [Column 1010](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

English laws, and a decision as to what is an English matter or what is an England-and-Wales matter is a matter solely to be determined under the standing orders of the House of Commons or by the Speaker, that, in effect, means that, on one side of the boundary, Parliament, protected by parliamentary privilege and sovereignty, decides the issue on a case-by-case basis, whereas, on the other side, it is a matter for judicial determination. Now that strikes me as being something that can only lead to very serious conflict.”¹⁰ [emphasis added]

9. Legislative Consent Motions (LCMs)

9.1 The potential for tension also arises in relation to Legislative Consent Motions (LCM). In circumstances where the UK Government wishes to legislate in relation to a devolved area, there is a constitutional convention¹¹ to the effect that it would not normally do so without first seeking the consent of the Assembly. This convention should soon be captured in statute via the forthcoming Wales Bill. The procedure by which the Assembly provides or refuses consent is by considering and voting on an LCM in Plenary.

9.2 By providing consent via an LCM, the Assembly in effect agrees that the UK Parliament can legislate in a specific area on its behalf, through a particular Bill. Should the Assembly refuse to consent, the convention requires that the UK Government remove or amend the clauses identified in the LCM and accompanying memorandum from the Bill in question.

9.3 Since 2011, the Assembly has considered 33 LCMs¹². There have been several occasions where there has been disagreement between the Assembly/Welsh Government and the UK Government as to whether an LCM was necessary, and some where the LCM has been refused. For example:

- *Policing and Social Responsibility Bill* - the Assembly has legislative competence to make law to provide for local authority joint committees to be established for particular purposes, thus an LCM was required relating to the provisions for Police and Crime Panels in Part 1 of the Bill. The Welsh Government, therefore, found itself bringing forward an LCM for a Bill to which it was opposed. The Assembly subsequently rejected the LCM and the UK Government removed the

¹⁰ National Assembly for Wales, Constitutional and Legislative Affairs Committee [RoP 22 June 2015 \[para129\]](#)

¹¹ This convention is set out in the [Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements](#) which outlines the principles of co-operation underpinning the relationship between the UK Government and devolved administrations.

¹² LCMs considered by the National Assembly for Wales are listed on the [website](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

impact on devolved matters by removing the proposed Police and Crime Panels from local government structures.

- *Anti-social Behaviour Crime and Policing Bill* - a supplementary LCM was laid by the Welsh Government in relation to the provision to amend the Anti-Social Behaviour Orders exception in Schedule 7 to the GOWA. The view of the UK Government was that this was a consequential amendment which did not require an LCM. The Welsh Government opposed the LCM as it alters the competence of the Assembly by amending Schedule 7. The amendment to widen the definition of anti-social behaviour was defeated in the Lords and was not included in the Bill at Third Reading.
- *Enterprise and Regulatory Reform Bill* – provisions in the Bill abolished the Agricultural Wages Board. The UK Government did not believe this lay within the Assembly's competence and legislative consent was not required. It refused therefore to amend the Bill. The Welsh Government believed it was within competence and subsequently introduced the Agriculture Sector (Wales) Bill. This was passed by the Assembly but was referred to the Supreme Court by the Attorney General. The Supreme Court subsequently found that the Bill was within the competence of the Assembly.
- *Local Audit and Accountability Bill* – The Welsh Government supported an LCM to make audit arrangements for the two Internal Drainage Boards which are partly in England and partly in Wales as a stopgap measure until new arrangements were made. However, the LCM was opposed by other parties within the Assembly and was rejected on the casting vote. The UK Government subsequently agreed to amend the Bill to remove cross-border Boards from the English audit regime.
- *Medical Innovation Bill* (as introduced in the House of Lords on 5 June 2014) – in this case the UK Government view was that the Bill related to modifying the law of tort, a non-devolved matter, and therefore there was no need for an LCM. The Welsh Government disagreed stating that the Bill relates to health, which is devolved. The Welsh Government tabled the LCM, which the Assembly unanimously refused. The Bill was a Private Member's Bill and did not proceed beyond the First Reading in the House of Commons. However, the Bill has been introduced again in the House of Lords; the First Reading was on 8 June 2015.

9.4 The EVEL proposals clearly offer the potential for the Speaker's certifications to be drawn into such disputes over LCMs.

9.5 Clearly, there is also a need for parliamentary procedure to take account of the Assembly's decision on LCMs and to consider how this will interplay with these proposals for England and Wales Bills.

10. Other concerns and queries raised by the proposals

ASSEMBLY RESTRICTED

Secondary legislation

10.1 Under the proposals, secondary legislation which is subject to the affirmative procedure - or that is subject to the negative procedure and has been prayed against and scheduled for debate - will also be certified by the Speaker using the same criteria as for Bills. Unlike Bills, statutory instruments are to be considered in their entirety.

10.2 The majority of the executive powers of the Welsh Ministers to make secondary legislation are found under UK Acts - unsurprising as the Assembly has only been passing primary legislation since 2008.

10.3 Thus, there is no direct correlation between the legislative competence of the Assembly and the executive powers of the Welsh Ministers to make secondary legislation. For example, the Welsh Ministers have powers to make regulations relating to speed limits (under the Road Traffic Regulation Act 1984) but this is not within the legislative competence of the Assembly (speed limits are specified as an exception under Schedule 7 to GOWA).

10.4 Accordingly, this will add a further layer of complexity for the Speaker in applying the test for certification to secondary legislation.

Financial implications

10.5 The concern has been raised, during numerous Westminster debates, that the proposals do not take account of the fact that Bills certified as being England-only may have an impact on the block grant for the devolved administrations due to the inherent link within the Barnett formula to spending policy in England (i.e. the Barnett calculation is based on the level of spending in the relevant UK Government department).

10.6 To illustrate this concern, it is possible that a UK Government Bill could impact on funding for the NHS in England (for example by privatising some services, thus reducing the funding provided to the Department of Health). This would likely be certified as an England-only matter, but by the workings of the Barnett formula, would have an impact on the block grants of the devolved administrations.

10.7 The new Standing Orders would not apply to votes on the Estimates, nor to Supply and Appropriation Bills providing statutory authority for the Estimates. However, although it is the case that the block grants are included in the relevant Estimates and Supply and Appropriation Bills, and can be voted on by all Members, the level of detail provided, and the limited opportunity for detailed scrutiny, is unlikely to make clear any impact of England-only legislation on the block grants.

ASSEMBLY RESTRICTED

10.8 It is also clear from the revised proposals that, where there are financial implications associated with a Bill, all MPs will be able to vote on the associated money resolution (for spending) or ways and means resolution (for taxation). The Leader of the House has stated that this provides the opportunity for all Members of the House to vote on issues relating to the block grants for the devolved administrations arising from Bills.

10.9 However, at present, money resolutions are not considered by the House, separately from the relevant Bill, as a rule. The Leader of the House has however stated that he is “*open to looking at whether we can find another way to ensure that money resolutions can be debated*”,¹³ which may provide an opportunity for the financial impact of a Bill on the block grants to be considered, if sufficient detail is provided for scrutiny.

Wales-only Westminster legislation

10.10 The proposals are not clear in their intention towards Wales-only Westminster legislation. Though this is not a matter for the Presiding Officer, the House may wish to satisfy itself that its procedures treat Wales-only Bills equitably with any applying solely to England, Scotland or to Northern Ireland.

11. Conclusion

11.1 This paper illustrates the complexity associated with any comprehensive assessment of Welsh legislative competence. It also highlights how the proposals risk drawing the Speaker into matters of political debate and/or creating the potential for the Speaker and Presiding Officer to be seen as at odds with one another in respect of devolved competence. Given the close and positive relationship that has always existed between the two offices, this would be highly undesirable. A simpler and clearer test for certification would be a territorial test alone.

¹³ [HoC Deb 15 July 2015: Column 942](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

Annex A: Bill Section template for determining legislative competence

<i>Provision:</i>	
Does it relate to a Subject? <i>(S. 108(7) GOWA plus Agricultural Sector Bill test)</i>	
Does it fall within an exception? <i>(S. 108(7) test)</i>	
Is it compatible with the Convention Rights?	
Is it compatible with EU law?	
Does it have a prohibited effect on Minister of the Crown functions existing before 5 May 2011? <i>(NB Schedule 7 parts 2 and 3)</i>	
Only <u>applies</u> in relation to Wales?	
Only <u>extends</u> to England and Wales? <i>(Consider comments in Asbestos Bill case)</i>	
Does it modify any protected enactment in a prohibited way? <i>(NB Schedule 7 parts 2 and 3)</i>	
Does it have a prohibited effect on any C & AG function? <i>(NB Schedule 7 parts 2 and 3)</i>	
Does it have a prohibited effect on the Welsh Consolidated Fund? <i>(NB Schedule 7 parts 2 and 3)</i>	
Queen/Duke's Consent <i>(Not a competence point as such but can block a Bill from being passed)</i>	
Wholly within Competence?	Yes <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>

Annex B: Scenarios highlighting practical and legal difficulties with EVEL proposals

B.1 The following scenarios highlight some of the practical and legal difficulties that could arise under the proposals to implement EVEL. These scenarios are backed up by examples to demonstrate those practical and legal difficulties. The scenarios use the term 'Bill', but the scenarios apply equally to clauses of Bills, Schedules to Bills, and statutory instruments.

B.2 The scenarios focus on the test for legislative competence as it applies in the current devolution settlement for the Assembly. Other legal tests will be relevant in determining whether a Bill, clause, Schedule or statutory instrument is within the legislative competence of the Scottish Parliament and/or the Northern Ireland Assembly.

Scenario 1

B.3 The UK Government introduces a Bill which provides for the listing of care workers who are unsuitable to work with vulnerable adults. The Bill applies to England only and the Speaker decides it is within devolved competence and certifies the Bill. Thus, the House treats it as an England-only Bill.

B.4 The Assembly and Welsh Government agree that the Bill relates to a devolved subject. However, the Bill raises difficult issues under the Human Rights Act 1998, and the Assembly and/or Welsh Government consider that the Bill is not compatible with those rights. Parliament has expressly provided that such a Bill is outside the legislative competence of the Assembly (the same applies to the Scottish and Northern Irish devolution settlements). In this situation, therefore, the Speaker would be forced to reach a view on the compatibility of the Bill with the Human Rights Act, in order to apply the devolution test envisaged by the EVEL proposals. This is an exercise that the Speaker has not previously been called upon to undertake – it has been for Ministers to state, when introducing a Bill, that it is compatible with the 1998 Act. The Speaker could be in a difficult position if he or she was asked to agree either with that Minister or with the view of the devolved authorities. In either case the public airing of the disagreement would make it more likely that the resulting UK Act would be challenged in the courts on human rights grounds by those affected.

B.5 The fact that this is a realistic scenario is illustrated by the number of pieces of UK legislation which have breached human rights, including several in areas devolved to the Assembly:

ASSEMBLY RESTRICTED

- The listing of care workers as unsuitable to work with vulnerable adults under the Care Standards Act 2000 was held by the House of Lords to breach human rights.¹⁴
- Remedial orders were used to remedy human rights breaches in several sections of the Mental Health Act 1983.¹⁵
- The Court of Appeal held that sections of the Housing Act 1996 breached human rights.¹⁶ New legislation was introduced in order to address those breaches.¹⁷
- The blanket ban on prisoner voting under section 3 of the Representation of the People Act 1983 is another example, albeit not in the context of an area currently devolved to the Assembly. However, the UK Government have committed to devolving competence relating to Assembly and local government elections, as set out in Powers for a Purpose.¹⁸

B.6 The same principles would apply if Parliament introduced legislation which breached EU law. Legislation would be outside the legislative competence of the Assembly if it breached EU law.¹⁹

Scenario 2

B.7 A Bill is introduced to specify the limits of fines for certain smoking-related offences. The Bill applies in England only and the Speaker decides its subject-matter is within devolved legislative competence and so certifies the Bill. The House treats the Bill as England-only.

B.8 The Assembly and Welsh Government agree the Bill relates to a devolved subject, but consider the Bill modifies significant functions vested in a Minister of the Crown prior to 5 May 2011. Parliament has expressly stated that the Assembly does not have legislative competence to modify such functions without Secretary of State consent. Thus, although the Bill may relate to a devolved subject, it is outside Assembly competence. In order for it to be within competence, there would need to be an assumption that the UK Minister would provide consent were it to be a provision in a Bill proposed by the Assembly.

B.9 For example, Part 1 of the Health Act 2006 gives powers to the Secretary of State to set the maximum limit of fines for certain smoking-related offences. These powers were given to the Secretary of State before 5

¹⁴ [R \(Wright\) v Secretary of State for Health \[2009\] UKHL 3](#)

¹⁵ For example, see the [Mental Health Act 1983 \(Remedial\) Order 2001 \(SI 2001/3712\)](#)

¹⁶ *R (Morris) v Westminster City Council and First Secretary of State* [2005] EWCA Civ 1184.

¹⁷ New measures were introduced in [Schedule 15](#) to the Housing and Regeneration Act 2008

¹⁸ Wales Office, [Powers for a purpose: Towards a lasting devolution settlement for Wales](#), February 2015

¹⁹ If required, examples of infringement cases instigated by the European Commission against the UK under Article 258 of the Treaty of the Functioning of the EU can be provided.

ASSEMBLY RESTRICTED

May 2011, therefore their subject matter is not within the legislative competence of the Assembly.

Scenario 3

B.10 A Bill is introduced to create a social care wages board in England and Wales. The Bill applies in England and Wales but the Speaker does not consider it to be within devolved legislative competence, and so does not certify the Bill.

B.11 The Assembly raises concerns, on the basis the Bill relates to an area devolved to the Assembly (applying the test set out by the Supreme Court in the Agricultural Sector (Wales) Bill case).²⁰ An LCM is considered by the Assembly, and subsequently rejected. Thus, the decision of the Speaker is called into question in political debate in the Assembly and any related debate in Westminster as the Bill progresses.

B.12 On the basis that the Welsh Government and Presiding Officer consider this is within competence, a corresponding Welsh Bill is introduced and passed by the Assembly, but is referred to the Supreme Court for a definitive answer on competence. The Supreme Court decides that the Assembly legislation is within competence – thus generating a conflict between the Speaker's opinion and Supreme Court judgment.

B.13 This scenario reflects many of the events that led to the Supreme Court judgment in the Agricultural Sector (Wales) Bill case.²¹

- An amendment to the Enterprise and Regulatory Reform Bill was tabled in the House of Lords on 19 December 2012. The amendment sought to abolish the Agricultural Wages Board for England and Wales.
- The UK Government did not believe that the subject of the amendment was devolved.
- The Welsh Government believed that the subject of the amendment was devolved, and it tabled an LCM before the Assembly.
- The Assembly rejected the LCM, but the Enterprise and Regulatory Reform Bill went ahead and abolished the Agricultural Wages Board for both England and Wales.
- The Assembly then decided to make its own primary legislation, the Agricultural Sector (Wales) Bill, to reinstate a regime for the regulation of agricultural wages in Wales (by establishing an Agricultural Advisory Panel for Wales).
- The UK Government believed that the Agricultural Sector (Wales) Bill was outside the legislative competence of the Assembly, and referred it to the Supreme Court.

²⁰ [Agricultural Sector \(Wales\) Bill \[2014\] UKSC 43](#)

²¹ [Agricultural Sector \(Wales\) Bill \[2014\] UKSC 43](#)

ASSEMBLY RESTRICTED

- The Supreme Court unanimously decided that the Agricultural Sector (Wales) Bill was within the legislative competence of the Assembly.

B.14 Under the current proposals the Speaker would be required to consider the amendment to the Enterprise and Regulatory Reform Bill to determine whether it should be certified.

B.15 Had the Speaker been of the opinion that the amendment was not within the legislative competence of the Assembly, the Speaker and the Supreme Court would have reached different conclusions on whether the matter was within the legislative competence of the Assembly.

B.16 A similar issue arose under the Medical Innovation Bill (considered further in Scenarios 4 and 4A). The UK Government considered that the Bill was about the law of tort and was not within the legislative competence of the Assembly. The Assembly and the Welsh Government (applying the Supreme Court test for legislative competence) considered that the Bill related to health and was within the legislative competence of the Assembly. An LCM was considered by the Assembly. The Assembly rejected the LCM by 54 votes to 0.

Scenario 4

B.17 The UK Government introduce a Bill seeking to encourage innovative medical treatment by doctors. The Bill applies in England and Wales only, but the Speaker does not consider the Bill is within devolved legislative competence, and so does not certify the Bill.

B.18 Similar issues arise as outlined in Scenario 3, leading to an LCM being rejected by the Assembly. The Assembly and Welsh Government make representations to the UK Government that the Bill relates to a devolved subject, setting out the Supreme Court test. The UK Government reviews its decision, anticipating a reference to the Supreme Court were the Assembly to decide to legislate on it and accepts that the Bill is within the legislative competence of the Assembly.

B.19 This means that the Speaker's opinion is now in disagreement with the UK Government's, and the Bill should have been certified. The Bill is subsequently amended to apply in England only. The Speaker considers the amendment and decides the Bill should be certified. It should be noted that inter-governmental discussions proceed in parallel to the Bill's passage through Parliament and such amendments can of course be made at the final stages. The reverse scenario may also arise, where a Bill may be certified at the outset and later as a result of amendments, it is de-certified.

B

ASSEMBLY RESTRICTED

Scenario 4A

B.21 As Scenario 4, but the Speaker initially decides that the Bill is within devolved legislative competence and certifies the Bill. The Assembly and Welsh Government agree with the Speaker that the Bill is within the legislative competence of the Assembly (applying the Supreme Court test).

B.22 The UK Government considers the Bill relates to the law of tort and not to a devolved subject, and thus the Speaker and UK Government are in disagreement.

B.23 These scenarios set out the real differences of opinion that arose during the passage of the Medical Innovation Bill. While the Bill would not have been within the scope of Standing Order 83J(1), the UK Government's legal position was clear – the Bill was about the law of tort, and did not relate to a devolved subject.

- There are potentially significant **financial implications** for Wales arising from some England-only legislation and I am unconvinced that Welsh interests will be sufficiently protected by these proposals;

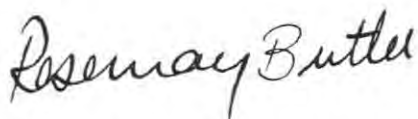
The proposals do not appear to take account of the **Legislative Consent Motion (LCM) convention**; in particular, it is unclear how the Assembly's decision on granting, or not granting, consent for the UK Parliament to legislate on a devolved matter will interact with the proposed procedure.

In respect of the other part of your inquiry and the future of the Union, I have significant concerns about the piecemeal fashion in which our constitution is developing. The existing devolution settlements for Northern Ireland, Scotland and Wales are very different, and it is not easy to see a rational basis for all of those differences. New devolution and constitutional arrangements for Scotland and England are being implemented at a remarkable pace yet with none of the obstacles and resistance that seem to characterise further devolution to Wales.

This is not a satisfactory way of proceeding. The provisions in the Scotland Bill currently going through Parliament will set a precedent for Wales, yet the Assembly has not been consulted on them and was not involved in developing them. A coherent pan-UK approach is required based on the principle of subsidiarity – the centre should reserve to itself only what cannot be done effectively at devolved level. We must aim, therefore, for genuine joint discussion, to which all four Nations contribute on an equal footing, if we are to reach a settlement that works for all parts of the UK.

I have written previously to the Speaker to bring these matters to his attention and am copying this letter to him. I trust that this information will be helpful and I, or my officials, would be pleased to discuss any aspect further.

Yours sincerely



Dame Rosemary Butler AM
Presiding Officer

Enc

cc: Speaker of the House of Commons, Rt Hon John Bercow MP
First Minister of Wales, Rt Hon Carwyn Jones AM
Secretary of State for Wales, Rt Hon Stephen Crabb MP
Chair of the Welsh Affairs Committee, David TC Davies MP
Chair of the Constitutional & Legislative Affairs Committee, David Melding AM

Andrew Scallan
Cyfarwyddwr Gweinyddu Etholiadol
Y Comisiwn Etholiadol

16 Mehefin 2015

Annwyl Andrew

Bill Refferendwm yr Undeb Ewropeaidd – asesu'r cwestiwn refferendwm

Trafodwyd eich e-bost dyddiedig 1 Mehefin 2015 yn ein cyfarfod diweddar ar 15 Mehefin 2015.

Rydym o'r farn bod y ddau gwestiwn y cyfeirir atynt yn eich e-bost, a awgrymwyd gan y Comisiwn Etholiadol yn dilyn y Bil Aelod Preifat yn 2013, yn dderbyniol yn Saesneg ac yn Gymraeg.

Serch hynny, mynegwyd safbwyntiau gwahanol. Roedd rhai Aelodau o'r farn mai'r cwestiwn sydd wedi'i gynnwys yn y Bil Refferendwm yr Undeb Ewropeaidd (A ddylai'r Deyrnas Unedig aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd?) oedd y cliriach o'r ddau gwestiwn. Fodd bynnag, roedd eraill yn gweld gwerth osgoi cwestiwn Ie/Na. O ganlyniad, gallai fod gwerth ystyried y cwestiwn arall (A ddylai'r Deyrnas Unedig aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd?).

Byddem hefyd yn croesawu eglurhad ynghylch a yw'n debygol y bydd unrhyw ymgynghori pellach ar faterion eraill yn ymwneud â'r refferendwm. Yn benodol, byddem yn croesawu'r cyfle i roi sylwadau ar ddyddiad yr etholiad arfaethedig a'r garfan etholiadol.

Yn gywir



David Melding AC

Cadeirydd

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol



Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu Saesneg.
We welcome correspondence in Welsh or English.



Refferendwm ar aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd

Aseiad y Comisiwn Etholiadol
o'r cwestiwn refferendwm
arfaethedig

Medi 2015

Cyfieithiadau a fformatau eraill

I gael gwybodaeth ynghylch cael y cyhoeddiad hwn mewn iaith arall, neu ar ffurf fersiwn print bras neu Braille, cysylltwch â'r Comisiwn Etholiadol:

Ffôn: 0333 103 1929

E-bost: publications@electoralcommission.org.uk

Rydym yn gorff annibynnol a sefydlwyd gan Senedd y DU. Ein nod yw hygredd a hyder y cyhoedd yn y broses ddemocrataidd. Rydym yn rheoleiddio cyllid pleidiau ac etholiadau ac yn gosod safonau ar gyfer etholiadau a gynhelir yn dda.

Cynnwys

Crynodeb o'n cyngor

- 1 Cefndir
- 2 Cwestiwn y refferendwm mewn cyd-destun
- 3 Canfyddiadau ymchwil
- 4 Barn yr ymatebwyr
- 5 Ein hasesiad

Atodiadau

Atodiad 1: Dull y Comisiwn Etholiadol o asesu eglurder y cwestiynau refferendwm

Atodiad 2: Canllawiau asesu cwestiwn refferendwm y Comisiwn Etholiadol

Atodiad 3: Gwybodaeth i'r cyhoedd - materion manwl a godwyd gan y cyfranogwyr ymchwil

Atodiad 4: Llythyr ymgynghori

Crynodeb o'n hasesiad

Mae'r Bil Refferendwm Undeb Ewropeaidd fel y'i cyflwynwyd i Senedd y DU yn nodi'r cwestiwn refferendwm arfaethedig:

Should the United Kingdom remain a member of the European Union?

A ddylai'r Deyrnas Unedig ddal i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd?

Mae Deddf Pleidiau Gwleidyddol, Refferenda ac Etholiadau 2000 (PPERA) yn ei gwneud yn ofynnol i'r Comisiwn ystyried geiriad y cwestiwn refferendwm a chyhoeddi datganiad o'n safbwyntiau ynghylch ei eglurder.

Er mwyn hysbysu ein hasesiad, cynhaliwyd ymchwil gydag aelodau o'r cyhoedd i weld pa mor dda y mae'r cwestiwn arfaethedig yn bodloni ein canllawiau ar gyfer cwestiynau dealladwy, ac a yw'n hawdd i bleidleiswyr ei ddefnyddio a'i ddeall. Gwnaethom hefyd ysgrifennu at grwpiau a sefydliadau â diddordeb, gan gynnwys pleidiau gwleidyddol a darpar ymgyrchwyr, i ofyn am eu barn ar y cwestiwn arfaethedig. Ystyriwyd y safbwyntiau a fynegwyd gan unigolion a grwpiau eraill a gysylltodd â ni.

Dywed ein canllawiau y dylai cwestiwn fod yn glir ac yn syml, hynny yw, yn hawdd ei ddeall; at y pwynt; ac yn ddiamwys. Dylai hefyd fod yn niwtral, sy'n golygu na ddylai annog pleidleiswyr i ystyried un ymateb yn fwy ffafriol nag un arall, neu gamarwain pleidleiswyr.

Canfuwyd fod y cwestiwn wedi ei ysgrifennu mewn iaith glir a'i fod yn hawdd i bobl ei ddeall a'i ateb. Fodd bynnag, yn seiliedig ar ein hasesiad, mae gennym bryderon am y cwestiwn arfaethedig. Mae hyn oherwydd yr hyn a glywsom drwy ymgynghori ac ymchwil ynghylch y canfyddiad bod y cwestiwn yn annog pleidleiswyr i ystyried un ymateb yn fwy ffafriol na'r llall. Mae'r safbwyntiau hyn yn codi pryderon ynghylch cyfreithlondeb posibl canlyniad y refferendwm, yn llygaid y rhai sy'n ymgyrchu i adael a rhai aelodau o'r cyhoedd - yn enwedig petai'r bleidlais o blaid aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd.

Rydym yn flaenorol wedi argymhell y posibilrwydd o gwestiwn naill ai ie/na neu gwestiwn heb fod yn ie/na i'w ddefnyddio mewn refferendwm ar aelodaeth yr Undeb Ewropeaidd. Fodd bynnag, yn yr asesiad hwn clywsom farn gliriach, yn enwedig gan ymgyrchwyr posib i adael yr Undeb Ewropeaidd, am eu pryderon ynghylch y cwestiwn ie/na arfaethedig.

Yn ogystal, fel rhan o'r asesiad hwn nid ydym wedi clywed pryderon sylweddol gan ymgyrchwyr ynglŷn ag ymgyrchu ar gwestiwn nad yw'n ie/na.

Mae ein hasesiad yn awgrymu ei bod yn bosibl gofyn cwestiwn na fyddai'n achosi pryderon am niwtraliaeth, tra'i fod hefyd yn hawdd ei ddeall.

Ein hargymhelliad

Dylai canlyniad y refferendwm fod yn un y gall yr holl bleidleiswyr ac ymgyrchwyr refferendwm ei dderbyn ac ymddiried ynddo. Am y rheswm hwnnw, rydym yn argymhell newid y ffordd y mae'r cwestiwn yn cael ei ofyn, fel ei fod yn fwy niwtral. Rydym yn argymhell y geiriad canlynol:

Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?

Remain a member of the European Union

Leave the European Union

Y fersiwn Cymraeg o'r cwestiwn hwn a argymhellwn fyddai:

A ddylai'r Deyrnas Unedig aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd?

Aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd

Gadael yr Undeb Ewropeaidd

1 Cefndir

Ein rôl

1.1 Mae'r Comisiwn Etholiadol yn gorff annibynnol sy'n adrodd yn uniongyrchol i Senedd y DU. Rydym yn rheoleiddio cyllid pleidiau ac etholiadau ac yn gosod safonau ar gyfer etholiadau a refferenda a gynhelir yn dda. Rydym yn rhoi pleidleiswyr yn gyntaf drwy weithio i gefnogi democratiaeth iach, lle mae etholiadau a refferenda yn seiliedig ar ein hegwyddorion o ymddiriedaeth, cyfranogiad, a dim dylanwad gormodol.

1.2 Ar 28 Mai 2015, cyflwynodd Llywodraeth y DU y Bil Refferendwm Undeb Ewropeaidd i Senedd y DU. Mae'r Bil yn gwneud darpariaeth ar gyfer refferendwm ar aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd erbyn diwedd 2017. Mae'r Bil yn cynnwys y cwestiwn refferendwm canlynol:

Should the United Kingdom remain a member of the European Union?

Yes

No

1.3 Yn y refferendwm, rydym yn gyfrifol am y canlynol:

- rhoi ein barn ar y cwestiwn refferendwm
- cofrestru ymgyrchwyr sydd eisiau gwario symiau sylweddol yn y refferendwm
- lle y bo'n briodol, penodi prif grwpiau ymgyrchu ar gyfer pob canlyniad
- darparu grantiau i brif grwpiau ymgyrchu yr ydym yn eu penderfynu o fewn terfynau statudol
- monitro ac adrodd ar wariant ymgyrchu
- adrodd ar weinyddiaeth y refferendwm

1.4 Cadeirydd y Comisiwn fydd y Prif Swyddog Cyfrif ar gyfer y refferendwm ar aelodaeth y DU o'r Undeb Ewropeaidd

Fframwaith cyfreithiol

1.5 Pan fo cwestiwn refferendwm wedi'i nodi mewn Bil sy'n darparu ar gyfer refferendwm, fel yn achos y Bil yr Undeb Ewropeaidd (Refferendwm), mae Deddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda 2000 (PPERA)¹ yn ei

¹ Adran 104(1) a (2).

gwneud yn ofynnol i'r Comisiwn ystyried geiriad cwestiwn y refferendwm a chyhoeddi datganiad o'n safbwyntiau ynghylch ei eglurder:

- cyn gynted ag y bo'n rhesymol ymarferol ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno ac
- yn y fath fodd ag y mae'r Comisiwn yn ei benderfynu.

1.6 Sbardunodd cyflwyniad Bil yr Undeb Ewropeaidd (Refferendwm) ein dyletswydd i ystyried eglurder cwestiwn y refferendwm.

Cyhoeddi ein barn

1.7 Fel y corff annibynnol sy'n gyfrifol am roi ein barn ar y cwestiwn refferendwm, rydym am sicrhau bod ein dull yn agored ac yn dryloyw. Rydym yn cyhoeddi'r adroddiad hwn ar ein barn ar y cwestiwn refferendwm cyn gynted ag y cwblhawyd ein proses asesu'r cwestiwn.

Proses asesu'r cwestiwn

1.8 Ein cyfrifoldeb ni yw ystyried eglurder y cwestiwn refferendwm. Rydym eisiau gwneud yn siŵr bod y cwestiwn yn un y gall pleidleiswyr ei ddeall, er mwyn iddynt wybod dros beth y maent yn pleidleisio.

1.9 Wrth gyfeirio at y 'cwestiwn refferendwm' yn yr adroddiad hwn, golygw'n y cwestiwn a'r dewis o ymatebion ar y papur pleidleisio. Lle mae gennym sylwadau penodol ar y cwestiwn neu'r ymatebion, rydym yn gwneud hyn yn glir.

1.10 Cyhoeddwyd ein dull dewisol o asesu cwestiynau refferendwm a'n canllawiau asesu cwestiwn diwygiedig ym mis Tachwedd 2009. Ceir y rhain yn Atodiadau 2 a 3 i'r adroddiad hwn. Defnyddiwyd y canllawiau hyn, a'n methodoleg asesu gyfredol, fel sail i saith o asesiadau cwestiwn blaenorol a gynhaliwyd gennym, gan gynnwys ein hasesiad cynharach o gwestiwn refferendwm Undeb Ewropeaidd posibl yn 2013.

1.11 Rydym yn gwybod bod ein hasesiadau yn nodi materion pwysig mewn perthynas â chwestiynau refferendwm arfaethedig ac fel arfer caiff ein cyngor ei dderbyn. Mewn rhai achosion, nid yw wedi cael ei dderbyn yn ei gyfanrwydd. Er enghraifft, yn achos y cwestiwn ar gyfer y refferenda y dreth yngor, ni weithredwyd yn llawn ar ein hargymhelliad o eiriad y cwestiwn.² Yn dilyn hyn, profodd y refferendwm cyntaf a ddefnyddiodd y cwestiwn hwn yn 2015 nifer o'r anawsterau yr oeddem wedi'u codi yn ein hadroddiad asesu.

1.12 Datblygwyd ein canllawiau er mwyn:

² http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/145327/GfK-NOP-Council-Tax-Referendum-Report_Final.pdf

- Ein helpu i asesu eglurder y cwestiwn arfaethedig
- Helpu pobl i ddrafftio cwestiynau refferendwm eglur a dealladwy

1.13 Rydym wedi dilyn ein dull dewisol cyhoeddedig i asesu cwestiynau refferendwm yn y ffyrdd canlynol:

- Cynnal ymchwil barn gyhoeddus ansoddol gyda phobl o wahanol gefndiroedd a demograffeg ar draws y DU, drwy grwpiau ffocws a chyfweliadau manwl un i un
- Gofyn am gyngor gan arbenigwyr ar hygyrchedd ac iaith glir
- Ysgrifennu at bartïon â diddordeb, gan gynnwys pleidiau gwleidyddol a darpar ymgyrchwyr, i geisio eu barn ac i gynnig cyfarfodydd i glywed ganddynt
- Derbynnu safbwyntiau a sylwadau gan bobl neu sefydliadau a gysylltodd â ni, ar ôl gweld ar ein gwefan neu glywed fel arall ein bod yn cynnal yr asesiad ar y cwestiwn

1.14 Ceir adroddiad o ganfyddiadau ein hymchwil o farn gyhoeddus, gan gynnwys y fethodoleg a fabwysiadwyd, ar ein gwefan³

1.15 Mae rhestr o'r ymatebwyr a roddodd eu barn i ni drwy ohebiaeth neu mewn cyfarfodydd a gynhaliwyd i'r diben o gyfrannu at yr asesiad o'r cwestiwn ar gael ar ein gwefan. Ymdrinnir â'r farn a gawsom gan yr ymatebwyr hyn lle bo'n berthnasol yn yr adroddiad hwn. Rydym yn wirioneddol gwerthfawrogi'r amser a gymerwyd gan unigolion a sefydliadau i roi eu barn i ni.

1.16 Rydym eisoes wedi adrodd ar gwestiwn a gynhwyswyd mewn Bil Aelod Preifat blaenorol am refferendwm ar yr Undeb Ewropeaidd.⁴ Lle bo'n berthnasol, rydym yn cyfeirio at ganfyddiadau'r ymchwil blaenorol trwy gydol yr adroddiad hwn.

Cwmpas ein cyngor ar 'egllurder'

1.17 Rydym yn dehongli cwmpas ein cyfrifoldeb i roi cyngor ar 'egllurder' fel mwy na dim ond edrych ar p'un a yw pobl yn deall yr iaith a ddefnyddir yng nghwestiwn y refferendwm. Lle mae gennym ddyletswydd statudol i roi barn ar refferenda yn y DU⁵, mae gennym bwerau i awgrymu drafftio amgen neu i

³ <http://www.electoralcommission.org.uk/cymru/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/eu-referendum-question-assessment>

⁴ Refferendwm ar aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd - Cyngor y Comisiwn Etholiadol ar y cwestiwn refferendwm a gynhwyswyd yn Bil yr Undeb Ewropeaidd (Refferendwm): http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/163282/EU-referendum-question-assessment-report.pdf

⁵ Adran 104 PPERA

gynnig awgrymiadau ynghylch sut y gallai cwestiwn penodol gael ei ail-lunio. Yn yr un modd, gwnaethom gynghori ar eiriad ac eglurder gwestiwn y refferendwm ar annibyniaeth yr Alban.

1.18 Rydym wedi cyfyngu ein hawgrymiadau i newidiadau yn yr iaith neu strwythur a ffrâm y cwestiwn, unwaith eto gan adlewyrchu ein dyletswydd statudol mewn refferenda eraill. Nid yw hyn yn ymestyn i awgrymu addasiadau a fyddai'n newid sylwedd y cwestiwn neu gyflwyno ffactorau newydd a allai newid natur y ddadl.

Yr adroddiad hwn

1.19 Mae pennod 2 yr adroddiad hwn yn nodi cwestiwn y refferendwm mewn cyd-destun, gan gynnwys y cefndir i ymchwil blaenorol.

1.20 Mae pennod 3 yn nodi canfyddiadau'r ymchwil barn gyhoeddus a gynhaliwyd gennym i gefnogi'r asesiad hwn.

1.21 Mae pennod 4 yn cyflwyno barn y rhai a ymatebodd i'n hymgyngoriad. Mae hyn yn cynnwys darpar ymgyrchwyr, arbenigwyr hygyrchedd ac iaith, ac aelodau o'r cyhoedd.

1.22 Ym mhennod 5 rydym yn cyflwyno ein hasesiad o'r cwestiwn arfaethedig yn erbyn ein meini prawf asesu cwestiynau. Rydym yn gwneud ein hargymhelliad ar gyfer y cwestiwn sydd i'w ddefnyddio mewn refferendwm ar aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd, yn ogystal â'n barn ar y wybodaeth a ddylai fod ar gael i bleidleiswyr.

2 Cwestiwn y refferendwm mewn cyd-destun

2.1 Mae'r bennod hon yn amlinellu'r cyd-destun ar gyfer ein hasesiad o'r cwestiwn. Mae'n nodi'r canfyddiadau o'r profion ar gynnig blaenorol ar gyfer cwestiwn refferendwm yr Undeb Ewropeaidd, a'r argymhellion a ddeilliodd o hynny.

Profion blaenorol ac argymhellion

2.2 Eisoes asesodd y Comisiwn eiriad cwestiwn refferendwm ar aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd,⁶ a gafodd ei gynnwys mewn Bil Aelod Preifat a gyflwynwyd yn 2013 gan James Wharton AS.⁷ Y cwestiwn hwnnw oedd:

Do you think that the United Kingdom should be a member of the European Union?

Yes

No

2.3 Er bod y cwestiwn yn defnyddio iaith gryno a syml, dangosodd ein gwaith ymchwil ac ymgynghoriad nad oedd yr ymadrodd 'be a member of the European Union' i ddisgrifio'r dewis refferendwm yn ddigon clir i sicrhau dealltwriaeth lawn o'r refferendwm yn ei gyfanrwydd. Roedd hyn oherwydd nad oedd rhai cyfranogwyr yn ein hymchwil yn gwybod bod y Deyrnas Unedig eisoes yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd, tra bod eraill a oedd yn gwybod hynny yn meddwl fod y cwestiwn yn awgrymu nad oedd y Deyrnas Unedig yn aelod.

2.4 Argymhellwyd ym mis Hydref 2013 y dylai geiriad y cwestiwn arfaethedig gael ei ddiwygio i leihau'r risg o gamddealltwriaeth neu amwysedd ynglŷn â statws aelodaeth bresennol y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd. Argymhellwyd hefyd gwneud y cwestiwn yn fwy at y pwynt drwy gael gwared â 'Do you think...'.⁷

2.5 Argymhellwyd diwygio'r cwestiwn i:

Should the United Kingdom remain a member of the European Union?

⁶ <http://www.electoralcommission.org.uk/cymru/find-information-by-subject/elections-and-referendums/upcoming-elections-and-referendums/eu-referendum/eu-referendum-question-assessment>

⁷ Fe wnaethom hefyd brofi fersiynau Cymraeg o'r cwestiwn.

Yes

No

2.6 Fodd bynnag, roedd yn amlwg o'n gwaith ymchwil y byddai rhai pobl yn canfod cysylltiadau cadarnhaol neu negyddol gyda'r ymadrodd 'remain a member of the European Union', er nad oedd unrhyw dystiolaeth i awgrymu bod y geiriad hwn wedi arwain y cyfranogwyr i newid eu dewis pleidleisio mewn unrhyw ffordd. Yng nghyd-destun refferendwm ar aelodaeth y DU o'r Undeb Ewropeaidd, awgryma'n profion efallai na fyddai geiriad cwestiynau sydd yn defnyddio 'Yes' a 'No' fel ymateb yn gallu datrys yn llawn y materion cymhleth hyn.

2.7 Felly, darparwyd aralleiriad o'r cwestiwn yr oeddem yn ei argymhell, a oedd yn cynnwys y ddau opsiwn ('remain in the EU' neu 'leave the EU') er mwyn lleihau'r risg o ragfarn o ran y naill ganlyniad neu'r llall. Nodwyd bod hyn yn tynnu sylw at benderfyniad pwysig i Senedd y DU ynglŷn â chadw neu symud i ffwrdd oddi wrth brofiad diweddar y DU o gwestiynau refferendwm a oedd yn defnyddio 'Yes' a 'No' fel opsiynau ateb. Ystyriwyd mai'r ail gwestiwn hwn oedd y mwyaf niwtral o'r cyfan roeddem wedi eu profi ac roedd yn gofyn:

Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?

Remain a member of the European Union

Leave the European Union

2.8 Fodd bynnag, gwnaethom hefyd bwysleisio yn Hydref 2013 nad oeddem wedi gallu profi'n llawn yr ail o'r ddau eiriad cwestiwn arall yn yr amser oedd ar gael i ni cyn i ni adrodd yn ôl. Felly, gwnaethom yn glir petai Senedd y DU yn diwygio'r cwestiwn yn y Bil i gynnwys y geiriad hwn, byddai'r Comisiwn yn ymgymryd â gwaith pellach i wirio p'un a oedd y geiriad hwn yn codi unrhyw faterion eglurder newydd.

2.9 Yna diwygiwyd geiriad y cwestiwn a gynhwyswyd yn y Bil Aelod Preifat yn Senedd y DU i "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?", ac felly cynhaliwyd ymchwil pellach ar hwn yn gynnar yn 2014. Gan gymryd i ystyriaeth ganlyniadau'r gwaith ymchwil hwnnw, roeddem yn fodlon bod geiriad diwygiedig y cwestiwn (gan ddefnyddio "Remain a member of the European Union" a "Leave the European Union" fel dewis ymatebion) nid yn unig yn glir a syml i bleidleiswyr, ond hefyd ei fod ar yr un pryd y geiriad mwyaf niwtral o'r ystod o ddewisiadau roeddem wedi eu hystyried a'u profi.

2.10 Ar y pryd gwnaethom hefyd geisio tystiolaeth gan ymgyrchwyr refferendwm posibl ynghylch effaith y geiriad hwn o'r cwestiwn arnynt hwy. Yn anffodus, bryd hynny, ni chawsom unrhyw ymatebion i'n cais. Felly, er ein bod yn fodlon y byddai geiriad y cwestiwn yn glir ac yn syml i bleidleiswyr, roeddem yn cydnabod bod yr absenoldeb tystiolaeth hwn ynghylch y goblygiadau posibl i ymgyrchwyr refferendwm yn fwlch yn ein gallu i asesu

eglurder y cwestiwn yn yr ystyr ehangaf bosibl. Mae'r asesiad newydd hwn wedi ceisio ymdrin â'r bwch hwnnw yn ogystal â darparu tystiolaeth bellach wedi'i diweddarau o'r farn gyhoeddus ar y cwestiwn.

Aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd

2.11 Ar adeg cynnal ein hasesiad o'r cwestiwn, rydym yn gwybod bod y Llywodraeth wedi ymrwmo i broses o negodi ar aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd. Nid yw'r broses hon eto wedi'i chwblhau. Mae lefel o ansicrwydd ynghylch rhai o'r materion penodol a fydd yn fframio'r bleidlais a pha effaith neu fel arall gall y rhain ei chael ar sut mae pobl yn ymateb i'r cwestiwn.

2.12 Mae hefyd ansicrwydd ynghylch yr union gamau a gymerir yn syth ar ôl refferendwm. Mae'n debygol y byddai trafodaethau yn dilyn y refferendwm ynghylch sut y byddai unrhyw newid yn cael ei weithredu.

2.13 Mewn rhai refferenda eraill yn y DU, megis yr un ar y system bleidleisio i Senedd y Deyrnas Unedig a gynhaliwyd ym mis Mai 2011 ac ar bwerau deddfu Cynulliad Cenedlaethol Cymru a gynhaliwyd ym mis Mawrth 2011, roedd y refferenda yn gysylltiedig â deddfwriaeth a wnaed gan y Senedd y DU a oedd yn barod i'w gweithredu yn achos pleidlais 'le'.⁸

2.14 Felly mae'r refferendwm hwn yn debycach i'r refferendwm ar annibyniaeth i'r Alban, o ran canlyniadau, na'r rhai a gynhaliwyd yn 2011.

Rhoi gwybod i bobl

2.15 Felly, mae barn wahanol am yr hyn y byddai parhau'n aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd yn ei olygu i'r Deyrnas Unedig.

2.16 Yn y refferendwm hwn, bydd ymgyrchwyr yn hyrwyddo eu barn am yr hyn y mae aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd yn ei olygu, beth fyddai ei gwrthod yn ei olygu, a'r hyn y maent yn credu fydd yn digwydd ar ôl y refferendwm, gan ddibynnu ar y canlyniad.

2.17 Mae gan ymgyrchwyr refferendwm rôl allweddol i'w chwarae o ran rhoi gwybod i bobl beth yw'r materion mewn refferendwm. Yr ymgyrchoedd yw'r brif ffynhonnell ar gyfer tynnu sylw pleidleiswyr posibl at oblygiadau pob canlyniad posibl, gan annog pobl i bleidleisio a dylanwadu sut y maent yn pleidleisio. Yn ogystal, bydd eraill yn trafod ac yn dadlau ar y mater, ac yn cyflwyno safbwyntiau gan gynnwys sylwebyddion, arbenigwyr cyfansoddiadol a'r cyfryngau.

⁸ Yn achos y refferendwm ar y bleidlais amgen, byddai'r ddeddfwriaeth wedi cael ei gweithredu, yn dilyn pleidlais 'ie', gan ddibynnu ar bleidlais ar wahân i gymeradwyo'r newidiadau arfaethedig i'r ffiniau.

2.18 Er y bydd ymgyrchwyr refferendwm ac eraill yn hyrwyddo eu barn ac yn amlygu'r materion, efallai na fydd hyn o reidrwydd yn arwain at fwy o eglurder i bleidleiswyr posibl cyn y refferendwm. Efallai y bydd honiadau a gwrth-honiadau, gwybodaeth, a chamwybodaeth.

2.19 Gellir dadlau fod lle mewn refferenda i gael gwybodaeth i'r cyhoedd o ffynhonnell ddibynadwy ar wahân i'r ymgyrchoedd refferendwm. Fodd bynnag, y tu draw i ddarparu gwybodaeth ffeithiol yn ymwneud â'r prosesau pleidleisio, er enghraifft, sut i fwrw pleidlais, ni fydd y Comisiwn Etholiadol yn darparu gwybodaeth annibynnol ychwanegol ar y dadleuon o blaid ac yn erbyn aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd.

2.20 Gall arwyddocâd gwybodaeth i'r cyhoedd amrywio yn dibynnu ar natur y refferendwm ac i ba raddau y mae angen esbonio materion cymhleth. Dywed Cod Ymarfer Comisiwn Fenis ar gyfer refferenda 'the authorities must provide objective information' cyn y bleidlais.⁹

2.21 Er enghraifft, yn y refferendwm ar y system bleidleisio i Senedd y DU a gynhaliwyd ym mis Mai 2011, cafwyd gwybodaeth ffeithiol am y systemau pleidleisio yr oedd angen i bobl benderfynu arnynt, gan fod rheolau pob system bleidleisio wedi'u nodi yn y ddeddfwriaeth a oedd eisoes ar y llyfrau statud. Roedd hyn yn golygu ei bod yn bosibl darparu gwybodaeth niwtral, ffeithiol i bleidleiswyr am beth fyddai'n digwydd ar ôl pob refferendwm, a chynhwyswyd hyn fel rhan o ymgyrch ymwybyddiaeth y cyhoedd y Comisiwn.

2.22 Yn yr Alban, lle'r oedd y dadleuon ynghylch effaith pleidlais ie neu na yn sylweddol fwy cymhleth nag mewn refferenda diweddar eraill, argymhellwyd y dylai Llywodraeth y DU a'r Alban egluro pa broses a fyddai'n dilyn y refferendwm mewn digon o fanylder i roi gwybod i bobl beth fyddai'n digwydd petai'r rhan fwyaf o bleidleiswyr yn pleidleisio 'Ie' a beth fyddai'n digwydd petai'r rhan fwyaf o bleidleiswyr yn pleidleisio 'Na'.

2.23 Yn benodol, argymhellwyd y dylai'r ddwy Lywodraeth gytuno ar safbwynt ar y cyd, os yn bosibl, fel bod pleidleiswyr yn gallu cael gwybodaeth am yr hyn y cytunwyd arno yn dilyn y refferendwm. Roedd hyn oherwydd y gallai'r dewis arall - dau esboniad gwahanol - fod wedi achosi dryswch i bleidleiswyr yn hytrach na gwneud pethau'n gliriach. Cytunwyd ar ddatganiad ar y cyd a'i gynnwys yn y llyfryn a gynhyrwyd gan y Comisiwn i'w anfon i bob cartref cyn y refferendwm. Roedd y llyfryn hefyd yn cynnwys gwybodaeth am sut i gofrestru i bleidleisio a sut i bleidleisio.

2.24 Mae Pennod 4 yn nodi'r wybodaeth yr adroddodd ein cyfranogwyr ymchwil barn gyhoeddus oedd yn bwysig iddynt hwy wrth benderfynu sut i bleidleisio yn y refferendwm hwn. Nid hwn oedd prif ffocws yr ymchwil a gynhaliwyd gennym, ond wrth drafod y cwestiwn roedd cyfranogwyr yn

⁹ Comisiwn Ewropeaidd ar gyfer Democratiaeth Drwy Gyfraith (Comisiwn Fenis) 'Code of Good Practice on Referendums' (2006)

naturiol yn rhoi eu barn ar ba fath o wybodaeth y byddent yn ei disgwyl, a'r hyn fyddai o gymorth iddynt. Yna ym Mhennod 5, gwnawn argymhellion penodol am y math o wybodaeth gyhoeddus y gellid yn ddefnyddiol ei darparu.

3 Canfyddiadau ymchwil

3.1 Penodwyd yr asiantaeth ymchwil annibynnol GfK i gynnal ymarfer ymchwil ansoddol i weld sut yr oedd pobl yn ymateb ac yn deall y cwestiwn arfaethedig. Mae hyn wedi rhoi sylfaen dystiolaeth i ni ar gyfer ein casgliadau a'r geiriad diwygiedig yr ydym yn ei gynnig ar gyfer y cwestiwn. Hefyd cynhaliodd GfK ein dau brosiect ymchwil blaenorol yn canolbwyntio ar gwestiynau refferendwm Undeb Ewropeaidd.¹⁰

3.2 Cynorthwyodd yr ymchwil ni i ganfod dealltwriaeth pobl o'r cwestiwn arfaethedig a'r rhesymau dros hyn. Cynorthwyodd yr ymchwil ni hefyd i archwilio sut y gallai'r cwestiwn gael ei wneud yn fwy dealladwy. Roedd yn canolbwyntio ar y cwestiwn ei hun a sut y caiff ei ysgrifennu, yn hytrach nag ar sut y byddai pobl yn pleidleisio pe bai refferendwm yn cael ei gynnal.

3.3 Mae'r ymchwil hwn hefyd yn rhoi diweddariad o'r canfyddiadau ymchwil blaenorol o 2013 a dechrau 2014.

3.4 Mae'r adroddiad llawn gan GfK ar gael ar ein gwefan.¹¹ Mae'r adroddiad yn disgrifio pwy gymerodd ran yn yr ymchwil ac ymhle. Roedd yr ymchwil yn cynnwys cyfranogwyr o amrywiaeth eang o gefndiroedd, o wahanol oedrannau, ar draws y Deyrnas Unedig. Roedd hefyd yn cynnwys yn benodol gyfranogwyr a allai fod â mwy o anhawster pleidleisio, gan gynnwys y rhai â lefel is o lythrennedd, anawsterau dysgu, Saesneg yn ail iaith, a nam ar eu golwg.

Y prif feysydd a ystyriwyd yn ein hymchwil barn gyhoeddus

- **Cwblhau:** gofynnwyd i gyfranogwyr ateb cwestiwn arfaethedig fel pe bai'n wir a nodi unrhyw eiriau neu ymadroddion yr oeddynt yn eu gweld yn eglur, neu'n fwy anodd i'w deall.
- **Deall:** trafododd y cyfranogwyr yr hyn roeddynt yn feddwl oedd y cwestiwn yn ei ofyn, ac unrhyw anawsterau a oedd ganddynt gyda'r cwestiwn, a'r rhesymau dros hyn.
- **Niwtraliaeth:** gofynnwyd i gyfranogwyr ystyried a oeddynt yn teimlo bod y cwestiwn yn annog pobl i bleidleisio mewn ffordd arbennig, ac os felly, pam eu bod yn teimlo hynny.
- **Gwelliannau:** ystyriodd y cyfranogwyr pa welliannau y byddent yn eu gwneud i eiriad y cwestiwn a thrafodwyd eu hawgrymiadau.

¹⁰ <http://www.electoralcommission.org.uk/cymru/our-work/our-research/referendum-question-testing>

¹¹ ibid

- **Cymharu dewisiadau eraill:** dangoswyd geiriad cwestiwn arall a gofynnwyd iddynt ei gymharu â'r gwreiddiol, ac ystyried a oedd y newidiadau yn gwella'r cwestiwn.

Methodoleg a dull yr ymchwil

3.5 Defnyddiwyd y dull ymchwil hefyd mewn saith asesiad cwestiwn blaenorol a gynhaliwyd gennym gan ddefnyddio'r fethodoleg hon, gan gynnwys ar gyfer ein hasesiad cynharach o gwestiwn refferendwm UE posibl yn 2013. Ceir manylion llawn y dull ymchwil a'r fethodoleg yn yr adroddiad ymchwil. Roedd yr ymchwil yn defnyddio cyfuniad o gyfweiliadau un i un manwl a grwpiau ffocws i brofi'r cwestiwn.

3.6 Dewiswyd dull ansoddol ar gyfer y gwaith ymchwil hwn oherwydd ei ddiben oedd nodi unrhyw broblemau gyda'r cwestiwn, archwilio'r rhesymau dros y problemau hynny ac archwilio ffyrdd y gellid eu datrys, fel bod gennym dystiolaeth o unrhyw newidiadau y byddem efallai eisiau eu hargymell.

3.7 Felly nid ymarfer meintiol oedd hwn, ac nid oeddem yn ceisio amcangyfrif y gyfran o bleidleiswyr a allai, er enghraifft, roi ymateb penodol, dehongli'r cwestiwn mewn ffordd arbennig, neu gamddeall geiriad penodol. Hefyd, nid oeddem yn ceisio mesur niwtraliaeth y cwestiwn mewn ystyr rhifiadol neu absoliwt. Yn hytrach, roeddem yn archwilio canfyddiadau pobl o niwtraliaeth y cwestiwn arfaethedig.

3.8 Ni fyddai dull meintiol wedi rhoi i ni'r dyfnder angenrheidiol o ddealltwriaeth o'r materion allweddol. Gallai fod wedi dweud wrthym beth oedd pobl yn ei feddwl am faterion penodol, ond nid pam, ac ni fyddai wedi ein galluogi i gael gwybod sut y gellid ymdrin ag unrhyw broblemau a godwyd ganddynt.

3.9 Dylid nodi, er bod ymchwil ansoddol yn gallu nodi barn ddywededig y cyfranogwyr ynghylch niwtraliaeth geiriad y cwestiwn yn seiliedig ar ganfyddiadau'r cyfranogwyr, nid yw'r dull yn dangos unrhyw effaith anymwybodol o eiriad a strwythur y cwestiwn. Mae'n bosibl felly y gallai cwestiynau ddylanwadu ar gyfranogwyr i ateb mewn ffordd benodol heb iddynt fod yn ymwybodol ohono.

3.10 Fel y nodir mewn man arall yn yr adroddiad hwn, cynlluniwyd yr ymchwil i adeiladu ar y gwaith ymchwil blaenorol a wnaed ar gwestiwn arfaethedig refferendwm yr Undeb Ewropeaidd, yn enwedig er mwyn gwirio os oedd unrhyw beth wedi newid mewn canfyddiadau a barn gyhoeddus ers cynnal y gwaith.

Profi geiriad amgen y cwestiwn

3.11 Mae gennym brofiad blaenorol o asesu cwestiynau refferendwm, gan gynnwys cynnal ymchwil gyda phleidleiswyr. Yn y gorfennol rydym wedi canfod y gall cyfranogwyr ymchwil ei chael yn anodd awgrymu'n benodol sut y

gellid aralleirio cwestiynau i ymdrin â phroblemau a nodwyd ganddynt. Felly, datblygwyd rhai fersiynau amgen o'r cwestiwn gyda geiriad diwygiedig, a lle'r oedd gan y cyfranogwyr bryderon am y cwestiwn, roedd modd i ni holi mwy am y geiriau a'r cwestiynau amgen hyn.

3.12 Pwrpas datblygu geiriad amgen oedd ein galluogi i brofi newidiadau posibl i'r geiriad a gweld p'un a oeddynt yn gwella'r cwestiwn, o ran ei gwneud yn haws i bobl ei ddeall a'i ateb, ac o ran ei niwtraliaeth. Byddai hyn yn rhoi sail dystiolaeth i unrhyw argymhellion ar gyfer newid y gallem o bosibl eu gwneud. Felly nid prif nod yr elfen hon o'r ymchwil oedd i'r cyfranogwyr ymchwil ddewis un o'r fersiynau a gredent oedd 'orau'. Yn hytrach, y bwriad oedd darparu fersiynau gwahanol y gellid eu cymharu a'u cyferbynnu yn ystod gwaith maes er mwyn helpu cyfranogwyr i ganfod pa ffactorau sy'n gwella neu'n gwaethygu geiriad ac eglurder y cwestiwn iddynt.

3.13 Ar draws y tri phrosiect ymchwil, profwyd cyfanswm o 11 o fersiwn o'r cwestiwn.

3.14 Profwyd y cwestiynau canlynol yn ymchwil cyhoeddus 2015:¹²

	Geiriad cwestiwn	Wedi ei brofi o'r blaen?
1	Should the United Kingdom remain a member of the European Union? Yes/No	Hefyd wedi ei brofi yn ymchwil 2013
2	Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union? Remain a member of the European Union / Leave the European Union	Hefyd wedi ei brofi yn 2013 ac ymchwil 2014
3	Should the United Kingdom stay a member of the European Union or leave the European Union? Stay a member of the European Union/ Leave the European Union	Fersiwn newydd ar gyfer 2015
4	Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?	Fersiwn newydd ar gyfer 2015

¹² Profwyd cwestiynau eraill yn ystod y gwaith maes drwy ddefnyddio awgrymiadau a deunyddiau ysgogi. Er enghraifft, "Should the United Kingdom be a member of the European Union". Er na ddosbarthwyd y cwestiynau hyn ar bapurau pleidleisio ffug ar gyfer pleidleisio, archwiliwyd y geiriad ayb. gyda'r cyfranogwyr.

	Remain in the European Union/ Leave the European Union	
--	--	--

3.15 Profwyd y cwestiynau hyn naill ai yn ymchwil cyhoeddus 2013 a/neu 2014:

	Geiriad y Cwestiwn	Profwyd yn
5	Do you think the United Kingdom should be a member of the European Union? Yes/No	Ymchwil 2013
6	Should the United Kingdom continue to be a member of the European Union? Yes/No	Ymchwil 2013
7	The United Kingdom is a member of the European Union. Do you think the United Kingdom should be a member of the European Union? Yes/No	Ymchwil 2013
8	Should the United Kingdom leave the European Union? Yes/No	Ymchwil 2013
9	Should the United Kingdom stay a member of the European Union or get out of the European Union? Stay in the European Union / Get out of the European Union	Ymchwil 2014
10	Should the United Kingdom remain a member of the European Union (EU) or leave the EU? Remain a member of the European Union / Leave the European Union	Ymchwil 2014
11	Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union? Remain / Leave	Ymchwil 2014

3.16 Ym mhob cyfweiliad neu grŵp ffocws, defnyddiwyd un cwestiwn fel y prif gwestiwn 'prawf' (hynny yw, cafodd y cyfranogwyr y cwestiwn hwn ar ddechrau'r cyfweiliad a gofynnwyd iddynt farcio eu pleidlais), gyda fersiynau eraill yn cael eu defnyddio i gymharu, er mwyn helpu i ennyn barn cyfranogwr ar y prif fersiwn oedd yn cael ei phrofi.

3.17 Yn yr adroddiad hwn rydym yn canolbwyntio'n bennaf ar y canfyddiadau o'r ymchwil ddiweddaraf, gan nodi canfyddiadau blaenorol fel y bo'n briodol.

Yr hyn a gasglwyd gennym yn flaenorol am y cwestiwn arfaethedig

3.18 Yn gyffredinol, ystyriwyd fod y cwestiwn arfaethedig yn y Bil 2015 yn hawdd i'w deall, i'r pwynt ac yn ddiamwys. Yn benodol, mae'r cwestiwn yn egluro statws cyfredol y DU o fewn yr UE sydd yn angenrheidiol i helpu pleidleiswyr ddeall y dewis o gamau gweithredu arfaethedig yn well, ac i leihau'r risg o amwysedd am ganlyniadau'r refferendwm. Roedd cyfranogwyr yn yr ymchwil hwn yn gallu pleidleisio yn ôl eu bwriadau pan gyflwynwyd y cwestiwn hwn iddynt.

3.19 Fodd bynnag, canfuom fod rhai cyfranogwyr yn canfod cysylltiadau cadarnhaol neu negyddol gyda'r ymadrodd 'remain a member of the European Union' a gallai hyn o bosibl gyflwyno rhywfaint o risg o ragfarn canfyddedig. Gyda hyn mewn golwg, yn gyffredinol, roedd yn well gan y cyfranogwyr gwestiwn a oedd yn paru'r ddau ddewis o 'remain' a 'leave', gan fod hyn yn arwain at gwestiwn cytbwys a mwy niwtral a oedd yn trin y ddau ddewis pleidleisio yn gyfartal. Fodd bynnag, nid oedd unrhyw dystiolaeth i awgrymu bod y newid geiriad wedi arwain at i gyfranogwyr yn y gwaith ymchwil newid eu dewis pleidleisio mewn unrhyw ffordd.

3.20 Argymhellwyd y dylai Senedd y DU ystyried yn ofalus iawn a yw'n dymuno cadw'r dull o gwestiwn refferendwm sy'n defnyddio 'Yes' a 'No' fel opsiynau ateb, gan gymryd i ystyriaeth y risg o ganfyddiad o ragfarn a allai fod yn gysylltiedig â geiriad y cwestiwn.

Yr hyn a ganfuwyd gennym yn yr asesiad hwn

3.21 Fel y nodir uchod, dechreuasom gyda phrofi'r cwestiwn yn y Bil Refferendwm Undeb Ewropeaidd (2015) fel y prif gwestiwn (y cyfeirir ato fel y cwestiwn arfaethedig). Ochr yn ochr â hyn, defnyddiwyd dewisiadau eraill, fel y nodwyd uchod, i dynnu allan farn y cyfranogwyr. Wrth i faterion penodol ddod i'r amlwg yn ystod gwaith maes, gwnaethom hefyd ddatblygu dewisiadau eraill fel datrysiad i'r rhain. Yna profwyd y dewisiadau eraill hyn yn llawn yn ogystal, er mwyn sicrhau nad oedd problemau eraill yn cael eu nodi pan oedd cyfranogwyr yn eu hystyried, fel y cwestiwn cyntaf yn yr ymchwil.

3.22 Mae'r dadansoddiad isod yn canolbwyntio ar ymatebion i gwestiwn 'yes/no' a chwestiwn gydag opsiynau ateb heb fod yn 'yes/no' (wedi'u canoli o amgylch 'remain/stay' neu 'leave').

Dealltwriaeth gyd-destunol o'r Undeb Ewropeaidd

3.23 Fel y canfuom mewn ymchwil blaenorol, roedd gwybodaeth gyd-destunol o'r UE yn amrywio ymhlith y cyfranogwyr. Roedd y mwyafrif helaeth yn ymwybodol bod y DU ar hyn o bryd yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd, gyda dim ond nifer fach o gyfranogwyr yn holi ynghylch hyn. Nododd y cyfranogwyr hyn lefelau isel iawn o ymgysylltu mewn gwleidyddiaeth a materion gwleidyddol, a nodwyd hefyd nad oeddent yn tueddu i ddarllen papurau newydd na chadw i fyny â materion cyfoes.

3.24 Fodd bynnag, roedd yn amlwg o'r profion hyn fod ein canfyddiad blaenorol yn dal yn ddilys, sef bod angen i'r cwestiwn egluro'r statws aelodaeth presennol, (gweler paragraffau 3.51-3.53 am fanylion llawn). Nid yw hyn er mwyn yr ychydig nad ydynt yn gwybod p'un a yw'r DU yn aelod neu beidio, ond hefyd oherwydd fod cwestiwn aneglur (e.e. "Should the United Kingdom be a member...?") yn peri risg o ddrysu rhai o'r bobl sy'n gwybod fod y DU yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd, ond sy'n teimlo fod y cwestiwn yn gamarweiniol gan nad yw'n egluro'r statws aelodaeth hwn.

3.25 Tra canfuwyd fod yr ymwybyddiaeth gyffredinol o aelodaeth y DU o'r Undeb Ewropeaidd yn gymharol uchel, adroddodd llawer y byddai angen mwy o wybodaeth gyd-destunol o ran y canlyniadau pleidleisio. Roedd ymholiadau penodol yn cynnwys beth fyddai pleidlais i barhau'n aelod yn ei olygu o ran statws aelodaeth: parhad o'r amodau presennol o aelodaeth ynteu rywbeth gwahanol? Roedd nifer fach o gyfranogwyr yn credu y byddai pleidlais fwyafrifol i aros yn arwain at i'r DU ddod yn aelod o Ardal yr Ewro.

3.26 Cafwyd cwestiynau tebyg am yr hyn y byddai pleidlais i adael yn ei olygu o ran statws aelodaeth: gadael yr UE yn gyfan gwbl neu ryw fath arall o aelodaeth?

3.27 Roedd y rhai a oedd heb benderfynu sut i bleidleisio yn arbennig o debygol o adrodd am ddiffyg gwybodaeth gyd-destunol a fyddai'n eu galluogi i fwrw pleidlais wybodus. Adroddwyd am ddiffyg eglurder ynglŷn â beth fyddai pob canlyniad pleidleisio yn ei olygu'n ymarferol. Ystyrir hyn yn fanylach yn ddiweddarach yn y bennod hon.

Deall cwestiwn arfaethedig y Llywodraeth

3.28 Yn gyffredinol, ni chlywsom bryderon gan gyfranogwyr o ran eu dealltwriaeth o'r cwestiwn arfaethedig 'yes/no'. Teimlai cyfranogwyr fod y cwestiwn yn defnyddio iaith glir a syml a hawdd i'w deall. Mae hyn yn adlewyrchu canfyddiadau'r ymchwil blaenorol ar yr un cwestiwn. Nododd cyfranogwyr hefyd fod y cwestiwn yn fyr ac yn gryno.

3.29 Roedd rhai cyfranogwyr yn hoffi'r opsiynau ateb 'yes' a 'no' gan eu bod yn eu hystyried yn syml ac yn gryno: 'That one is giving you the question and a simple yes or no...it's more simple.' (grŵp dwys bychan, Stirling, 45-59 oed).

3.30 Fodd bynnag, roedd eraill yn teimlo bod diffyg gwybodaeth gyd-destunol i'r cwestiwn, gan nad yw'n nodi'r ddau opsiwn i adael neu i aros. Roedd yna hefyd farn bod yr opsiynau ateb 'yes/no' yn annelwig o'i gymharu â'r opsiynau ateb llawnach (e.e. 'remain/stay' neu 'leave'):

On the yes/no for someone who doesn't really know what the European Union is you wouldn't really know what you're saying yes to or no to. However leave the European Union - a box for that and then stay in the European Union, you know exactly what you're voting for and you'll be confident filling it [ballot paper] out. (Grŵp dwys bychan, Norwich, 17-24 oed).

Niwtraliaeth y cwestiwn arfaethedig

3.31 Teimlai rhai cyfranogwyr nad oedd y cwestiwn hwn yn niwtral. Roeddent yn credu y gallai gael ei weld fel un oedd yn ffafrio 'remain' oherwydd mai dim ond yr opsiwn hwn oedd yn y cwestiwn, '...it's not making you think about either side it's only making you think about remaining cos it doesn't say anything about leaving.' (Grŵp dwys bychan, Norwich, 17-24 oed)

3.32 Roedd barn ymhlith rhai y gallai defnyddio'r gair 'remain' awgrymu cynnal y sefyllfa bresennol, y gellid ei weld mewn golau cadarnhaol neu negyddol, ac felly gallai o bosibl ddylanwadu ar benderfyniad y pleidleisiwr. Roedd hyn yn bryder arbennig o ran y cwestiwn arfaethedig, nad yw'n cynnwys y canlyniad arall posibl (gadael yr Undeb Ewropeaidd) yn y cwestiwn. Fodd bynnag, fel gyda'r canfyddiadau blaenorol, nid oedd unrhyw dystiolaeth i awgrymu bod y newid geiriad wedi arwain at i'r cyfranogwyr yn y gwaith ymchwil newid eu dewis pleidleisio mewn unrhyw ffordd.¹³

3.33 Un opsiwn a amlygwyd yn yr ymatebion i'r ymgynghoriad oedd defnyddio 'leave' yn lle 'remain' (er enghraifft, 'should the UK leave the EU'). Fodd bynnag, dangosodd ymchwil blaenorol nad oedd yn well gan y cyfranogwyr y gair 'leave' yng nghyd-destun cwestiwn 'yes/no'.¹⁴ Nododd rhai nad oedd sôn am y gair 'leave' yn elfen gadarnhaol o'r cwestiwn arfaethedig,

¹³ Er fel y nodir fel yn gynharach yn y bennod hon, gall ymchwil ansoddol nodi barn y cyfranogwyr ynghylch niwtraliaeth geiriad y cwestiwn yn seiliedig ar ganfyddiadau, ond ni all ddal yr effaith anymwybodol o eiriad a strwythur cwestiwn. Mae'n bosibl felly y gallai cwestiynau ddylanwadu ar gyfranogwyr i ateb mewn ffordd benodol heb iddynt fod yn ymwybodol ohono.

¹⁴ Profwyd y cwestiwn 'Should the United Kingdom leave the European Union?' yn flaenorol. Gweler tudalennau 43-44 o adroddiad y Comisiwn Etholiadol ar hyn: http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/163282/EU-referendum-question-assessment-report.pdf

gan eu bod yn teimlo bod 'leave' yn air cryf gydag arwyddocâd negyddol posibl ac felly byddai cynnwys y gair hwn (yn lle 'remain') yn gallu dylanwadu ar benderfyniad y pleidleisiwr (o blaid aros).

Deall cwestiynau nad ydynt yn rhai 'yes'/'no'

3.34 Ein dewis blaenorol wrth adrodd ar gwestiwn refferendwm yr UE oedd: 'Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?' gydag opsiynau ateb: 'Remain a member of the European Union' a 'Leave the European Union'.

3.35 Mewn ymchwil blaenorol ystyriwyd y cwestiwn hwn yn syml ac eglur, yn ogystal â niwtral a chytbwys, er bod rhai hefyd yn ei ystyried yn rhy amleiriog.¹⁵

3.33 Dechreuodd y don ddiweddar hon o ymchwil barn gyhoeddus drwy brofi'r cwestiwn yn y Bil fel y cwestiwn cyntaf a gyflwynwyd i'r cyfranogwyr. Unwaith ei bod yn eglur fod pryderon parhaus ynghylch ei niwtraliaeth, cyflwynwyd y cwestiwn 'remain/leave' i mewn i'r ymchwil ar gyfer profion llawn (h.y. bob yn ail â'r cwestiwn Bil arfaethedig).

3.34 Fel y canfuom yn flaenorol, ystyriwyd y cwestiwn 'remain/leave' yn syml ac yn hawdd i'w ddeall. Nododd cyfranogwyr ei fod yn arbennig o glir gan ei fod yn dangos y ddau ddewis pleidleisio, a thrwy hynny'n osgoi unrhyw ddrwsych posibl yn yr opsiynau ateb.

It gives you the effect of what you're doing rather than just saying yes or no. If you cross this box you are leaving, if you cross this box you would like to stay, so I think that's a really good point (Grŵp dwys bychan, Sunderland, 25-44 oed)

3.35 Caiff hyn ei adlewyrchu yn y dewis ar gyfer y cwestiwn hwn gan rai cyfranogwyr a oedd â Saesneg yn ail iaith, a chyfranogwyr llythrennedd isel ac anabledau dysgu. Roeddynt yn ystyried y cwestiwn yn fwy syml a haws i'w ddeall na'r neu'r cwestiwn 'yes' neu 'no' uchod.

3.36 Roedd hyd y cwestiwn (o'i gymharu â chwestiwn 'yes' neu 'no') yn cael ei weld gan rai cyfranogwyr fel, 'overdoing it...it's telling you what exactly you're voting for but again, you'd probably know before you come [to vote].' (Grŵp dwys bychan, Sunderland, 25-44 oed). Fodd bynnag, yn y gwaith ymchwil blaenorol roedd hyn yn fwy amlwg fel problem pan oedd y cwestiwn

¹⁵ Roedd rhai cyfranogwyr yn ein hymchwil 2013 yn ystyried y cwestiwn hwn yn amleiriog wrth ei ystyried yng nghyd-destun y dewis 'yes/no'. Pan adolygwyd ef ar ei ben ei hun yn ein gwaith ymchwil 2014, ni wnaeth y farn hon ymddangos yn y canfyddiadau ymchwil. (Tudalen 6)

http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0005/166613/Referendum-on-the-membership-of-the-European-Union-Further-question-testing-April-2014.pdf

nad oedd yn un 'yes/no' yn cael ei gymharu'n uniongyrchol â chwestiynau byrrach yn hytrach na chael ei weld ar ei ben ei hun. Hefyd, yn yr ymchwil hwn a'r ymchwil blaenorol, nid oedd hyd yn oed y rhai roedd yn well ganddynt gwestiwn mwy cryno yn teimlo bod hyd y cwestiwn hwn yn effeithio ar eu gallu i farcio eu papur pleidleisio yn ôl eu bwriad.

Niwtraliaeth cwestiynau nad ydynt yn rhai 'yes/no'

3.37 Roedd cyfranogwyr yn teimlo bod y fformat hwn o'r cwestiwn ('remain'/'stay' neu 'leave') yn fwy cytbwys a niwtral na'r cwestiwn arfaethedig ie neu na, gan ei fod yn cynnig y ddau opsiwn yn y cwestiwn a'r ateb. Nid oedd y cwestiwn yn cael ei ystyried yn unochrog tuag at unrhyw opsiwn pleidleisio penodol: 'It's not like it's biased towards any side, it's just saying stay a member or leave.' (Grŵp dwys bychan, Norwich, gwryw, 60+ oed)

3.38 Tra bod y cyfranogwyr yn gadarnhaol am gynnwys y ddau opsiwn, nododd rhai bod gan y gair 'leave' arwyddocâd negyddol posibl. Roedd rhai'n teimlo y gallai hyn annog pobl i bleidleisio dros i'r DU barhau i fod yn aelod o'r UE, yn enwedig os oedd arnynt ofn yr anhysbys neu newid yn y sefyllfa bresennol. Fodd bynnag, canfuwyd mai dim ond pryder bychan oedd hwn.

3.39 Teimlai rhai pobl eraill y gallai'r ymadrodd 'member of the European Union' gyfleu teimladau cadarnhaol o gynnwysoldeb ac, felly, nad oedd yr ymadrodd yn niwtral (nodwyd hyn hefyd mewn trafodaethau am y cwestiwn 'yes' neu 'no'). Trafodir y materion a nodwyd gyda'r geiriad hwn yn llawn ym mharagraffau 3.54-3.60.

3.40 Ar y llaw arall, awgrymodd un neu ddau o gyfranogwyr y gallai 'leave' fel rhan olaf y cwestiwn arwain at effaith 'ddiweddaredd', a fyddai'n annog pobl i bleidleisio dros i'r DU adael yr UE.

3.41 Yn gyffredinol, fodd bynnag, pryderon bychain oedd y rhain a theimlwyd fod y fformat hwn ar y cwestiwn yn un mwy cytbwys na'r un 'yes/no'.

Materion eraill

Y gair 'remain' ynteu 'stay'

3.42 Yn ystod cam cyntaf ymchwil 2015, awgrymodd rhai cyfranogwyr yn ddigymell newid 'remain' i 'stay'. Yna rhesom brawf ar 'remain' neu 'leave', gan osod 'stay' yn lle 'remain': 'Should the United Kingdom stay a member of the European Union or leave the European Union?' Yr opsiwn ateb cyfatebol oedd: 'Stay a member of the European Union'.

3.43 Nid oedd unrhyw deimlad cryf fod yn well gan yr ymatebwyr 'remain' yn hytrach na 'stay' yn y cwestiwn. Nododd rhai cyfranogwyr nad oedd ots pa air a ddefnyddir gan eu bod yn golygu yr un peth. Yn gyffredinol, fodd bynnag, roedd ychydig mwy yn tueddu tuag at y gair 'remain'.

3.44 Roedd y rhai a oedd yn well ganddynt 'remain' yn teimlo ei fod yn fwy ffurfiol neu broffesiynol ac felly'n gweddu'n well i gwestiwn refferendwm.

Awgrymodd un neu ddau o'r rhai a oedd yn well ganddynt 'remain' fod 'stay' yn teimlo fel gair 'gorchmynnol' - teimlo ei fod yn air cryf a chyfarwyddiadol. Fodd bynnag, nododd y cyfranogwyr a fynegodd hoffter am 'remain' hefyd na fyddai defnyddio'r gair 'stay' yn effeithio ar eu dealltwriaeth o'r cwestiwn na'u hymddygiad pleidleisio eu hunain.

3.45 Roedd y rhai a oedd yn well ganddynt 'stay' yn teimlo ei fod fwy fel iaith bob dydd a gair haws i'w ddeall. Teimlai un neu ddau o'r cyfranogwyr fod y gair 'remain' yn rhy ffurfiol ac felly'n swnio'n rhy 'llym'. Fodd bynnag, nododd y rhain hefyd na fyddai defnyddio'r gair 'remain' yn effeithio ar eu dealltwriaeth o'r cwestiwn na'u hymddygiad pleidleisio.

3.46 Hefyd canfu'r ymchwil nad oedd unrhyw deimlad cryf fod yn well gan yr ymatebwyr oedd â Saesneg yn ail iaith, cyfranogwyr llythrennedd isel neu rai ag anawsterau dysgu 'remain' yn hytrach na 'stay'.

3.47 Roedd yn ymddangos o'r ymchwil, felly, mai'r rheswm fod well gan rhai pobl 'stay' (llai ffurfiol, mwy o iaith bob dydd) oedd yr un rheswm pam fod well gan rai eraill 'remain' (mwy ffurfiol, yn fwy addas ar gyfer cwestiwn refferendwm). Yn gyffredinol, roedd y cyfranogwyr yn cytuno p'un a ddefnyddid 'remain' ynteu 'stay', ei bod yn bwysig cynnwys un o'r opsiynau hyn yn y cwestiwn er mwyn egluro aelodaeth bresennol y DU o'r UE.

Yr ymadrodd 'be a member'

3.48 Defnyddiwyd ysgogiad i archwilio'r amrywiad canlynol o'r cwestiwn 'yes' neu 'no': 'Should the United Kingdom be a member of the European Union?' Er mai hwn oedd hoff ddewis cyfran sylweddol o'r rhai a ymatebodd i'n hymgyngoriad, nid oedd yr opsiwn cwestiwn hwn yn cael ei ffafrio gan y cyfranogwyr ymchwil, gan adlewyrchu canfyddiadau ymchwil blaenorol.

3.49 Credwyd fod cynnwys y gair 'remain' yn egluro bod y DU ar hyn o bryd yn aelod o'r UE. Roedd cyfranogwyr yn teimlo bod hon yn ffaith bwysig i'w chyfleu yn y cwestiwn. Heb y gair 'remain', teimlai cyfranogwyr nad oedd y cwestiwn yn eglur. Teimlai'r rhai nad oeddynt yn ymwybodol o aelodaeth bresennol y DU fod y cwestiwn yn awgrymu nad yw'r DU yn aelod ar hyn o bryd, ac felly roeddynt yn meddwl fod y cwestiwn yn gofyn p'un a ddylai'r DU ymuno â'r UE. Roedd hyd yn oed y rhai a oedd yn ymwybodol o aelodaeth y DU o'r UE yn teimlo bod y cwestiwn yn ddryslyd gan nad oedd yn egluro'r ffaith hon.

3.50 Er bod rhai o'r cyfranogwyr yn ystyried y cwestiwn hwn yn fwy niwtral na'r cwestiwn 'yes' neu 'no' a gynigiwyd yn y Bil, oherwydd absenoldeb gair fel 'remain' neu 'stay' a oedd yn creu canfyddiad o ragfarn, roedd cytundeb cryf yn gyffredinol y dylai'r cwestiwn gyfleu'r statws aelodaeth presennol er mwyn osgoi camarwain pleidleiswyr.

Y gair 'member'

3.51 Ar ddechrau'r ymchwil, nododd rhai cyfranogwyr fod y gair 'member' yn air cadarnhaol, gan gyfleu ymdeimlad o gynhwysiant a pherthyn. Nododd rhai cyfranogwyr, yn y cwestiwn 'remain'/'leave', mai dim ond yn yr opsiwn 'remain' yr oedd y gair hwn, a allai annog pobl i bleidleisio dros aros yn aelod

o'r UE, er na chredai unrhyw un y byddai hyn yn dylanwadu ar eu hymddygiad pleidleisio personol.

3.52 Yn seiliedig ar yr adborth hwn, profwyd hefyd (gydag ysgogiad ar newidiadau geiriau a gyda cwestiwn newydd) y cwestiwn 'yes' neu 'no' heb y gair 'member': 'Should the United Kingdom remain in the European Union' a fersiwn o'r cwestiwn 'remain' neu 'leave' nad oedd yn cynnwys y gair 'member' yn yr un modd: 'Should the United Kingdom remain in the European Union or leave the European Union?'. Yr opsiwn ateb oedd: 'Remain in the European Union'. Gwnaethom yr un peth i fersiwn y cwestiwn hwn a oedd yn cynnwys 'stay' yn hytrach na 'remain'.

3.53 Profwyd hefyd fersiwn o'r cwestiwn 'remain' neu 'leave', a oedd yn cynnwys y gair 'member' yn y cwestiwn ond nid yn yr opsiwn ateb (gweler y tabl ar dudalennau 13-14 uchod).

3.54 Yn gyffredinol, felly archwiliwyd yn llawn sut y gwnaeth cyfranogwyr ymateb i'r fersiynau o'r cwestiynau nad oeddynt yn cynnwys y gair 'member'.

3.55 Roedd y rhai a oedd yn well ganddynt i'r gair 'member' gael ei gynnwys yn teimlo ei fod yn ychwanegu eglurder i'r cwestiwn trwy ei gwneud yn glir fod y DU yn aelod o'r UE ar hyn o bryd. Teimlai'r cyfranogwyr hyn fod 'in the European Union' yn rhy amwys. Roedd hyn yn arbennig o wir am y cwestiwn 'yes' neu 'no': "There's just a bit more substance to it with the word member in it rather than just 'in". (Grŵp dwys bychan, Sunderland, 25-44 oed, C2DE)

3.56 Roedd y rhai a oedd yn well ganddynt beidio â chynnwys y gair 'member' yn teimlo nad oedd ei angen, 'The member bit, I didn't see that as needed... I think that people who would be voting would know' (Grŵp dwys bychan, Norwich, benyw, 25-44 oed, C2DE).

3.57 Yn gyffredinol, cytunai'r cyfranogwyr y dylai fod cysondeb o ran cynnwys neu eithrio'r gair 'member' o ran cyntaf y cwestiwn a'r opsiwn ateb cysylltiedig (e.e. felly 'remain a member of the European Union or leave...' yn y cwestiwn a 'Remain a member of the European Union' yn yr opsiwn ateb).

'European Union' ynteu 'EU'

3.58 Roedd y talfyriad 'EU' wedi'i gynnwys mewn ymchwil cwestiwn refferendwm blaenorol yr UE. Er nad oedd llawer o gyfranogwyr yn teimlo'n gryf ynghylch cynnwys y talfyriad (yn ychwanegol at, nid yn lle, 'European Union'), credai rhai efallai y gallai ychwanegu eglurder i'r cwestiwn i'r rhai nad oeddynt yn gwybod fod 'EU' yn golygu 'European Union'. Yn yr un modd, teimlai rhai cyfranogwyr llythrennedd isel a Saesneg yn ail iaith fod yn haws adnabod y talfyriad, a'i fod yn gwneud yn glir fod EU yn golygu 'European Union'.

3.59 Ar gyfer yr ymchwil hwn, nid oedd yr un o'r cyfranogwyr a welodd y talfyriad yn teimlo y byddai'n ddefnyddiol iddynt hwy'n bersonol. Yn gyffredinol, roedd y cyfranogwyr yn meddwl y gallai'r talfyriad 'EU' fod yn ddefnyddiol i'r rhai sy'n fwy cyfarwydd â'r talfyriad hwn na'r term llawn 'European Union'. Fodd bynnag, nododd rhai cyfranogwyr - gan gynnwys y

rhai â llythrennedd isel, anawsterau dysgu a Saesneg yn ail iaith - y gallai cynnwys y talfyriad fod yn ddrylyd. Mae hyn yn wahanol i'r canfyddiadau blaenorol, a gall awgrymu'n gyffredinol efallai fod mwy yn adnabod y term 'European Union', sy'n golygu nad yw cynnwys 'EU' yn angenrheidiol.

Fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn ac ymatebion

3.60 Profwyd hefyd fersiynau Cymraeg o'r cwestiynau hyn yn ystod y gwaith maes. Isod rydym yn nodi unrhyw faterion a gododd yn benodol mewn perthynas â'r fersiwn Cymraeg. Oni nodir yn wahanol, roedd adborth arall ar y cwestiynau hyn, e.e. ar niwtraliaeth, yr un fath â'r amrywiadau Saesneg.

3.61 Profwyd y fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn arfaethedig: 'A ddylai'r Deyrnas Unedig ddal i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd?' gydag opsiynau ateb cyfatebol o 'Dylai' a 'Na Ddylai'.

3.62 Yna rhoesom brawf ar y fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn 'remain' neu 'leave': 'A ddylai'r Deyrnas Unedig bara i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd?' gydag opsiynau ateb cyfatebol o 'Para i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd' a 'Gadael yr Undeb Ewropeaidd'.

3.63 Darganfu'r ymchwil nad oedd cyfranogwyr yn gyffredinol yn hoffi'r gair 'para' (a oedd yn swnio fel geiriau eraill fel parasiwt) neu'r treigladd 'bara'. Nid oeddynt chwaith yn hoffi'r gair arall 'barhau'/'parhau'.

3.64 Profwyd hefyd fersiwn o'r cwestiwn 'remain' neu 'leave' a oedd yn defnyddio 'aros' yn lle 'para': 'A ddylai'r Deyrnas Unedig aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd?' gydag opsiynau ateb cyfatebol, 'Aros yn yr Undeb Ewropeaidd' a 'Gadael yr Undeb Ewropeaidd'.¹⁶

3.65 Roedd yn well gan rhai cyfranogwyr y gair 'aros', fel y'i defnyddir yn y fersiwn hon o'r cwestiwn. Roedd hyn yn adlewyrchu ymatebion i'r ymgynghoriad (gweler pennod 4) a oedd hefyd yn awgrymu'r gair 'aros' yn lle 'bara i fod'. Roedd yn ymddangos mai dewis personol oedd yr hoffter hwn o 'aros'. Roedd well gan eraill 'ddal i fod', ac unwaith eto dewis personol oedd yr hoffter hwn.

3.66 Er bod un neu ddau o gyfranogwyr wedi mynegi pryderon ynghylch niwtraliaeth o amgylch y geiriau 'para'/'parhau', 'bara'/'barhau', 'aros' neu 'ddal i fod', ni wnaeth y mwyafrif nodi unrhyw faterion ynghlŷn â niwtraliaeth y geiriau hyn.

¹⁶ Hefyd profwyd fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn 'remain' neu 'leave' a dynnodd 'aelod' o'r dewisiadau ateb (fel y gwnaed yn Saesneg). Nid oedd unrhyw faterion Cymraeg ychwanegol penodol ynghlwm â'r cwestiwn hwn.

3.67 Nododd y rhan fwyaf o gyfranogwyr y gellid defnyddio naill ai 'aros' neu 'ddal i fod' yn y cwestiwn refferendwm. Ystyrir bod y ddau opsiwn yn gweithio'n dda ochr yn ochr â'r opsiynau Saesneg o 'remain' neu 'stay' gan eu bod ill dau yn gyfystyr â'r ddau air Saesneg.

Dewisiadau gwybodaeth

3.68 Roedd cyfranogwyr yn disgwyl cael gwybodaeth o gwmpas yr adeg y refferendwm a fyddai'n eu galluogi i gael gwell dealltwriaeth o'r goblygiadau o bleidleisio i aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu i adael yr Undeb Ewropeaidd. Ar ben hynny, cytunai'r mwyafrif y byddai angen mwy o wybodaeth gyd-destunol am ganlyniadau'r refferendwm i'w helpu i wneud penderfyniad gwybodus wrth bleidleisio. Nodir isod y meysydd allweddol a nodwyd gan y cyfranogwyr fel rhai sydd angen ateb iddynt.

Beth fydd canlyniad pleidlais y naill ffordd neu'r llall?

3.69 Nid oedd y cyfranogwyr yn glir ynghylch beth fyddai'r telerau aelodaeth i'r Deyrnas Unedig pe bai mwyafrif yn pleidleisio 'ie' neu pe byddai mwyafrif o blaid 'na'. Fel y dywedodd un person: 'If you're not a member of the European Union, what would you be then?' (grŵp dwys bychan, Norwich, benyw, 25-44 oed):

3.70 Roedd cyfranogwyr eisiau gwybod a fyddai pleidlais mwyafrif i aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd yn golygu: parhad o delerau presennol aelodaeth; aelodaeth yn parhau ond gyda gwahanol delerau aelodaeth; neu aelodaeth yn parhau a mabwysiadu'r Ewro.

3.71 Yn yr un modd, roedd cyfranogwyr eisiau gwybod a fyddai pleidlais mwyafrif i adael yr Undeb Ewropeaidd yn golygu: gwahanu'n gyfan gwbl oddi wrth yr Undeb Ewropeaidd; telerau aelodaeth yn cael eu hail-drafod; rhyw fath o aelodaeth rannol; neu berthynas gyda'r Undeb Ewropeaidd gyda chytundebau masnach tebyg i wledydd Ewropeaidd eraill nad ydynt yn rhan o'r Undeb Ewropeaidd.

3.72 Rhoddodd y cyfranogwyr arwydd eu bod eisiau ateb i'r cwestiynau canlynol:

- A fydd mwyafrif 'ie/aros' yn golygu:
 - Parhad o delerau presennol aelodaeth?
 - Aelodaeth yn parhau ond gyda gwahanol delerau aelodaeth?
- A fydd mwyafrif 'na/gadael' yn golygu:
 - Gwahanu'n gyfan gwbl oddi wrth yr Undeb Ewropeaidd?
 - Telerau aelodaeth yn cael eu hail-drafod?
 - "What's the consequences of saying no? What's the next option if you say no? Is it partial membership?" (Grŵp dwys bychan, Llundain, 45-59 oed, BC1)

- Perthynas gyda'r Undeb Ewropeaidd gyda chytundebau masnach tebyg i wledydd Ewropeaidd eraill nad ydynt yn rhan o'r Undeb Ewropeaidd.?

Buddiannau aros yn aelod neu adael yr Undeb Ewropeaidd

3.73 Ar draws yr ymchwil, teimlai cyfranogwyr y byddai gwybodaeth am fanteision ac anfanteision aelodaeth barhaus neu derfynu aelodaeth yn hanfodol i hysbysu sut y byddent yn bwrw eu pleidlais.

3.74 Gofynnwyd am y wybodaeth hon ar lefel y DU gyfan, yn ogystal â lefel leol. Er enghraifft, yng Nghymru, roedd cyfranogwyr eisiau gwybodaeth am yr effaith ar Gymru, busnesau Cymru ac amaethyddiaeth. Yng Ngogledd Iwerddon - yn enwedig Derry/Londonderry – roedd cyfranogwyr eisiau gwybodaeth am effaith neu gysylltiadau diwylliannol a masnachol rhwng Gogledd Iwerddon a Gweriniaeth Iwerddon.

3.75 Hefyd roedd cyfranogwyr yn awyddus i ddeall effaith y penderfyniad ar unigolion a beth fyddai'r canlyniad yn ei olygu i'r unigolyn neu'r teulu nodweddiadol.

Nodi materion allweddol

3.76 Ar draws yr ymchwil, roedd cyfranogwyr yn awyddus i wybod beth fyddai canlyniad y refferendwm yn ei olygu mewn ystod o faterion a oedd yn bwysig iddynt hwy neu eu hardal leol, yn ogystal â materion allweddol y clywsant amdanynt ar y cyfryngau. Roedd y rhain yn debyg i faterion a grybwyllwyd mewn ymchwil cynharach. Mae'r diddordeb hwn yng ngoblygiadau'r bleidlais hefyd yn debyg i'r hyn a welsom hyd wrth asesu'r cwestiwn ar gyfer refferendwm ar annibyniaeth i'r Alban.

3.77 Roedd y meysydd diddordeb hyn yn cynnwys: cyllid (megis y gost o fod yn aelod); masnach a'r economi (megis yr effaith ar gytundebau masnach); mewnfudo, teithio a rheoli ffiniau (gan gynnwys yr effaith ar niferoedd mewnfudwyr a'r gallu i weithio neu deithio oddi mewn i wledydd yr Undeb Ewropeaidd); deddfau (megis pa ddeddfau fydd yn cael eu heffeithio); effaith ar swyddi, cyfarwydddebau gwaith a thai; effaith ar wasanaethau cyhoeddus (er enghraifft, y GIG, yr heddlu ac addysg) a'r effaith ar yr Undeb Ewropeaidd (er enghraifft, ar yr aelodau sy'n weddill).

Cyflenwi gwybodaeth

3.78 Gofynnwyd i gyfranogwyr ystyried sut y byddent yn disgwyl cael y wybodaeth hon. Roedd rhai yn disgwyl y byddai'r rhan fwyaf o'r wybodaeth yn dod gan ymgyrchwyr mewn fformat tebyg i'r wybodaeth a ddarperir yn ystod etholiad cyffredinol. Roedd y cyfranogwyr hyn o'r farn, er y dylai peth gwybodaeth ffeithiol gael ei darparu, y byddai'r rhan fwyaf yn ôl pob tebyg yn

seiliedig ar farn. Roeddent hefyd yn cydnabod na fydd manylion llawn telerau aelodaeth yn cael eu penderfynu cyn y refferendwm ei hun.

3.79 Roedd eraill yn cael trafferth gyda'r syniad y byddai'r wybodaeth ffeithiol yn gyfyngedig, ac yn ei chael yn anodd rhagweld gwneud penderfyniad pleidleisio heb ddealltwriaeth glir o'r hyn y byddai mwyafrif yn pleidleisio'r naill ffordd neu'r llall yn ei olygu'n ymarferol. Yn ogystal â gwybodaeth gan ymgyrchwyr, roedd y cyfranogwyr hyn hefyd eisiau derbyn gwybodaeth gan sefydliad annibynnol.

3.80 Cytunwyd yn gyffredinol bod gwybodaeth ar draws sbectrwm eang yn werthfawr. Roedd hyn yn cynnwys - y Llywodraeth; ymgyrchwyr; sefydliad annibynnol; arbenigwyr annibynnol (er enghraifft, economegwyr ac academyddion); ac aelodau o'r cyhoedd heb ymlyniad cryf i blaid sy'n ymgyrchu.

3.81 Nodwyd yn aml fod dadleuon teledu a dadleuon lleol yn ddull priodol a diddorol ar gyfer darparu gwybodaeth, yn ogystal â darllediadau newyddion. Roedd eraill yn disgwyl y byddent yn dod ar draws gwybodaeth wrth chwilio ar-lein.

3.82 Roedd y farn yn fwy cymysg ynghylch pamffledi a thafleuni, gan fod rhai yn meddwl na fyddent yn eu darllen. Awgrymwyd fformat hawdd ei ddarllen gan gyfranogwr ag anabledd dysgu, a dywedodd eraill oedd â llythrennedd isel y byddai gwybodaeth ysgrifenedig yn ddefnyddiol gan eu bod yn ei chael yn anodd dilyn dadleuon. Awgrymodd rhai y dylai unrhyw bamffled neu daflen fod yn fyr ac yn gryno, yn manylu ar y ffeithiau allweddol a gyda chysylltiadau at ble i gael mwy o wybodaeth.

4 Barn yr ymatebwyr

4.1 Ysgrifenom at bobl, gan gynnwys y prif bleidiau gwleidyddol ar draws y Deyrnas Unedig a darpar ymgyrchwyr, i geisio eu barn ac i gynnig cyfarfodydd i glywed ganddynt. Mae hyn yn dilyn y dull safonol a ddefnyddiwyd gennym ar gyfer ein hasesiadau cwestiwn ers 2009. Ceir copi o'r llythyr a anfonwyd gennym yn Atodiad 4.

4.2 Yn ogystal, cawsom safbwyntiau a sylwadau gan unigolion a grwpiau a gysylltodd â ni, ar ôl gweld ar ein gwefan neu glywed mewn ffordd arall ein bod yn cynnal yr asesiad o'r cwestiwn. Rydym hefyd yn ymwybodol o bwyntiau a godwyd gan bobl eraill yn y cyfryngau.

4.3 Gofynnwyd yn fras i'r ymatebwyr ddarparu barn er mwyn ein helpu i sicrhau ein bod wedi nodi pob un o'r prif faterion gyda'r cwestiynau, ac unrhyw ddewisiadau eraill, ac i sefydlu p'un a oedd gan eiriad y cwestiwn unrhyw oblygiadau o ran cynnal yr ymgyrch.

4.4 Ceir rhestr o bawb a ymatebodd i'n ymgynghoriad ar ein gwefan. Yn gyfan gwbl, derbynem bron i 1,600 o ymatebion, y mwyafrif helaeth ohonynt gan aelodau o'r cyhoedd. Cawsom 29 o ymatebion gan gynrychiolwyr etholedig ac arbenigwyr hygyrchedd neu iaith, llawer ohonynt yr oeddem wedi ysgrifennu atynt fel rhan o'n hymgyngoriad.

4.5 Cawsom ymatebion swyddogol gan nifer o bleidiau gwleidyddol: y Blaid Unoliaethol Ddemocrataidd (DUP), Democratiaid Rhyddfrydol, Plaid Cymru, Plaid Genedlaethol yr Alban (SNP), UKIP a Phlaid Unoliaethol Ulster (UUP). Felly, o'r pleidiau a gynrychiolir yn San Steffan, ni chawsom ymateb plaid swyddogol gan y Blaid Geidwadol, y Blaid Werdd, y Blaid Lafur, Sinn Fein na Phlaid y Democratiaid Cymdeithasol a Llafur (SDLP).

4.6 Roedd rhai o'r ymatebion hyn ar ran llawer o bobl eraill. Er enghraifft, cawsom sylwadau gan amrywiol bleidiau gwleidyddol, yn ogystal â chan Conservatives for Britain (sy'n cynrychioli nifer o Aelodau Seneddol Ceidwadol). Clywsom gan gynghrair o sefydliadau ymgyrchu (y Fforwm Cydraddoldeb ac Amrywiaeth), yn ogystal â'r elusen Mencap.

4.7 Cawsom nifer fechan o ymatebion mewn perthynas â'r fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn, gan gynnwys gan Gomisiynydd y Gymraeg.

4.8 Cawsom lawer o gyflwyniadau gan aelodau'r cyhoedd y credwn oedd mewn ymateb i gyflwyniad swyddogol UKIP. Mewn rhai achosion, roedd y cyflwyniadau cyhoeddus yn dweud bod y person yn gefnogwr UKIP a/neu'n aelod, gydag eraill roeddynt wedi defnyddio testun a oedd yr un fath neu'n debyg i destun yr hyn a gyflwynwyd gan UKIP. Mewn llawer o achosion eraill, roedd y cyflwyniadau yn bennaf neu'n rhannol yn adlewyrchu teimlad yr ymateb swyddogol a gawsom gan UKIP. Hefyd derbyniasom nifer sylweddol o'r ymatebion hyn ddiwrnod neu ddau ar ôl derbyn cyflwyniad UKIP. Rydym wedi cymryd pob un o'r ymatebion hyn i ystyriaeth, ond mae'n bwysig bod yn

glir nad yw ymatebion gan y cyhoedd i'r ymgynghoriad o reidrwydd yn cynrychioli barn y cyhoedd yn gyffredinol.

4.9 Yn y bennod hon, oni nodir yn wahanol, rydym yn defnyddio'r term 'ymatebwyr' (neu dermau tebyg megis 'y bobl a ymatebodd', 'ymateb') yn gyffredinol i gyfeirio at y bobl neu'r sefydliadau hynny y gofynnwyd iddynt am eu barn, a phobl neu sefydliadau eraill a ddewisodd gysylltu â ni i roi eu barn ar y cwestiwn.

4.10 Rydym yn crynhoi'r themâu allweddol a godwyd gan yr ymatebwyr isod.

Cwestiwn arfaethedig y Llywodraeth

Cefnogaeth i gwestiwn y Llywodraeth

4.11 Gofynom i bleidiau gwleidyddol a darpar ymgyrchwyr ynghylch y cwestiwn a nodir yn y ddeddfwriaeth:

Should the United Kingdom remain a member of the European Union?

Yes

No

4.12 Cysylltodd nifer fechan o Aelodau Seneddol â ni i nodi eu cefnogaeth i'r geiriad cyfredol. O blaid y cwestiwn arfaethedig roedd y canlynol: Caroline Flint AS (Llafur); Dominic Grieve AS (Ceidwadwyr) a Tommy Sheppard AS (SNP). Clywsom hefyd gefnogaeth i gwestiwn y Llywodraeth gan y Democratiaid Rhyddfrydol (drwy'r Arglwydd Tyler); Plaid Cymru (trwy Rhuanedd Richards), yr SNP (drwy Peter Murrell) a Phlaid Unoliaethol Ulster (drwy Mike Nesbitt).

4.13 Roedd Dominic Grieve AS yn gweld y cwestiwn a luniwyd gan y Llywodraeth yn 'appropriate one'. Yn yr un modd, dywedodd Tommy Sheppard AS wrthym, 'I have no issue with the question, and am certain of its intelligibility.'

4.14 Dywedodd yr Arglwydd Tyler wrthym, gan ymateb ar ran y Democratiaid Rhyddfrydol:

We strongly believe the first of the two options proposed is the strongest and simplest – the question must have a simple 'yes' or 'no' response. The alternative proposed, with long responses, really would be unnecessarily complex.

4.15 Ysgrifenom at nifer o sefydliadau sy'n gweithio gyda neu'n cynrychioli grwpiau penodol o bobl. Dywedodd un o'r rhain, y Fforwm Amrywiaeth a Chydraddoldeb, sef rhwydwaith o sefydliadau cenedlaethol sydd wedi ymrwmo i gyfle cyfartal, cyfiawnder cymdeithasol a chysylltiadau cymunedol da, eu bod yn ystyried geiriad cwestiwn y refferendwm a gynhwyswyd yn y Bil

yn glir ac yn hawdd ei ddeall. Roeddynt yn cefnogi ei ddefnyddio yn y refferendwm UE sydd ar y gweill.

4.16 Fodd bynnag, nid oedd y farn hon yn gynrychioliadol o'r mwyafrif helaeth o'r ymatebion a gawsom. Roedd gan y rhan fwyaf o'r rhai a gysylltodd â ni bryderon ynghylch y cwestiwn yn y Bil. Dywedodd bron i 1,400 o ymatebwyr wrthym y dylai cwestiwn y Llywodraeth gael ei newid, o'i gymharu â llai na 100 oedd eisiau cadw'r cwestiwn heb newidiadau. Roedd y rhan fwyaf o'r rhain yn aelodau o'r cyhoedd a oedd wedi clywed cwestiwn arfaethedig y Llywodraeth ac yn awyddus i fynegi eu pryderon wrthym, er fod eraill wedi awgrymu newid gan gynnwys y Blaid Unoliaethol Ddemocrataidd (DUP), UKIP a Conservatives for Britain.

Niwtraliaeth

4.17 Y rheswm allweddol dros i ymatebwyr ddewis argymell newidiadau yn y cwestiwn yn y Bil oedd eu pryder ynghylch ei niwtraliaeth. Yn wir, dywedodd mwy na 1,000 o ymatebwyr wrthym eu bod yn credu nad oedd y cwestiwn presennol yn niwtral, gyda thua 50 o ymatebwyr yn cefnogi ei ddefnydd yn y refferendwm (sylwer ar y pwyntiau ar gynrychioldeb cyffredinol a godwyd ym mharagraff 4.8 uchod).

4.18 Roedd llawer o'r ymatebwyr yn pryderu ynghylch niwtraliaeth y cwestiwn oherwydd y gair 'remain' yn hytrach na 'be', ac ystyrir hyn isod. Roedd ymatebwyr eraill yn pryderu fod opsiynau ateb 'yes/no' â thuedd gynhenid – ac ystyrir hyn hefyd yn fwy manwl isod.

4.19 Ffactor allweddol arall sy'n esbonio pryderon am hyn oedd y defnydd o 'na' i gynrychioli newid. Roedd yr Athro Thom Brooks o Brifysgol Durham yn bryderus am y diffyg cysondeb o gymharu â chwestiynau refferendwm blaenorol:

There is a convention that the answer “no” should be reserved for a verdict of no change – and “yes” for a verdict of change. The problem with the current question is that a “yes” vote is a verdict for no change. This is inconsistent with referendums on AV nationally and on independence in Scotland.

4.20 Mynegodd y Blaid Unoliaethol Ddemocrataidd bryderon cryfach fyth am y rhagfarn bosibl:

It risks being seen as a clear attempt to give the pro-EU campaign the stronger positive basis for the referendum campaign...In a single question scenario, we note that it has been the much more common practice in referendums held within the United Kingdom for the non-status quo position to be the 'Yes' answer.

4.21 Clywsom hefyd y teimlad hwn gan aelodau o'r cyhoedd, gydag un ohonynt yn dweud wrthym:

The existing question gives a Yes vote to the status quo and does not reflect on any negotiated changes. Given that referenda tend to support the status quo anyway, this represents conscious bias in favour of the EU.

4.22 Dywedodd aelod arall o'r cyhoedd wrthym nad oedd, '... at all happy with the way the question has been put.' Dadleuodd: 'The balance of the question at present leans towards asking for a yes vote.'

4.23 Roedd hyn yn bryder a glywsom gan nifer o aelodau o'r cyhoedd a ysgrifennodd atom. Roedd yn amlwg bod canfyddiad cryf nad oedd y cwestiwn a gynigiwyd yn y Bil yn niwtral ac na fyddai'n arwain at ganlyniad teg. Arweiniodd hyn hefyd at i rai ymatebwyr rybuddio y byddai'n bwrw amheuaeth ar ddilysrwydd y canlyniad:

If the question's neutrality cannot be agreed by *all sides* prior to the vote, then its outcome and legitimacy will forever be question. This will further increase the feelings of disconnection and disillusionment to politics that many voters feel.

4.24 Adlewyrchwyd y pryder ynghylch niwtraliaeth y cwestiwn a chanlyniadau hyn yn yr ymateb a gawsom gan y Plain Language Commission.

It may be argued that putting 'Yes' first invites people to think this is the answer the questioner wants to hear and thus introduces a bias towards 'yes'. The Government is likely to recommend a 'yes' vote, so any assumed bias towards 'yes' may skew the results in the Government's favoured direction....There is also the question of possible bias in that 'yes' will probably be the positive or status quo response, which will allow the 'yes' campaign to paint itself as the positive or conservative option...

Newid 'remain' a defnyddio 'be' yn ei le

4.25 Mynegodd cyfran sylweddol o'r ymatebion fod well ganddynt newid y gair 'remain' yng nghwestiwn y Llywodraeth a rhoi 'be' yn ei le:

'Should the United Kingdom be in the European Union?'

4.26 Nododd bron i 1,000 o ymatebion yn benodol eu hoffter o naill ai 'remain' neu eu hoffter o 'be'. Roedd well gan y mwyafrif clir o'r rhain - mwy na 850 o ymatebion - yr olaf. Roedd un o'r ymatebion hyn gan yr Athro Matthew Turner o Brifysgol Warwick, a ddywedodd wrthym:

By explicitly including language that only refers to the possibility of remaining (and not withdrawing) from the EU the question obviously breaks a conceptual symmetry and is almost certain to have a clear behavioural bias. I am sure that you are aware of this fact, which will be confirmed by any practicing behavioural psychologist.

4.27 Roedd yn well gan yr Athro Turner gynnwys 'be' yn hytrach na 'remain' yn y cwestiwn. Dyna oedd barn rhai o'r gwleidyddion etholedig y clywsom ganddynt, yn cynnwys Kate Hoey, AS Llafur, a ysgrifennodd '...(the) question should be 'be' in the European Union rather than 'remain' in the European Union. Much more even-handed.'

4.28 Roedd Henry Smith, , AS Ceidwadol Crawley, yn cytuno: 'In my opinion the UK EU membership referendum wording should read: "Should the United Kingdom be a member of the European Union?"'

4.29 Clywsom hefyd farn gan y Conservatives for Britain. Mae'r grŵp Conservatives for Britain yn cael ei gyd-gadeirio gan Steve Baker AS a David Campbell-Bannerman ASE, ac mae ganddo gefnogaeth nifer o ASau Ceidwadol. Roeddent yn pryderu bod y defnydd o'r gair 'remain' yn dioddef o ragfarn cydsyniad:

The tendency to affirm is more instinctive than the tendency to reject and we observe that bias in related ICM polling. In our view, if the question is to require a yes/no answer, then it should be the question provided in the Bill introduced by James Wharton MP: "Do you think the United Kingdom should be a member of the European Union?" This question has been considered and approved twice by the House of Commons.

4.30 Fodd bynnag, fel gyda llawer o'r rhai a fynegodd y byddai'n well ganddynt 'be' yn hytrach na 'remain', mynegodd y Conservatives for Britain hefyd eu cefnogaeth i gwestiwn nad oes ganddo opsiynau ateb 'yes'/'no'. Ystyrir hyn yn fwy manwl yn yr adran isod.

4.31 Clywsom hefyd gan UKIP; yn eu barn hwy, roedd 'be' yn air mwy niwtral na 'remain'. Dywedodd eu cadeirydd Steve Crowther wrthym:

Asking "Should the United Kingdom remain a member of the European Union?" gives a bias towards the status quo by using the question to emphasise the current position, the neutral formulation is "**Should the United Kingdom be a member of the European Union?**" UKIP considers that this is the correct and fair referendum question to ask if a 'Yes' or 'No' answer is required.

4.32 Yn amlwg mae hwn yn bwnc y mae llawer o aelodau UKIP yn teimlo'n gryf yn ei gylch, a chawsom gannoedd o ymatebion gan rai'n mynegi pryderon tebyg am y defnydd o'r gair 'be'. Fodd bynnag, mynegodd cyfran sylweddol o'r rhain hefyd gefnogaeth i gwestiwn sydd ag opsiynau ateb wedi'u seilio ar 'leave' a 'remain' yn hytrach na 'yes' neu 'no'. Ystyrir hyn ymhellach isod.

Cwestiwn heb ddewisiadau ateb 'yes/no'

4.33 Clywsom llawer o safbwyntiau am y cwestiwn 'remain' neu 'leave' yr ydym wedi ei argymhell yn y gorffennol:

Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?"

Remain a member of the European Union

Leave the European Union

4.34 Roedd bron i 450 o ymatebion a dderbyniwyd yn nodi bod yn well ganddynt yr opsiwn 'remain/leave', gyda llai na 300 o ymatebwyr yn mynegi dewis penodol ar gyfer 'yes/no'. Nid yw gweddill yr ymatebion ymdrin â'r mater hwn yn benodol. Fel y nodwyd yn yr adran uchod, er bod llawer o'r ymatebion hyn gan aelodau o'r cyhoedd, roedd hefyd gefnogaeth i'r math hwn o gwestiwn gan y Conservatives for Britain ac UKIP.

4.35 Roedd yn well gan rai'r cwestiwn hwn yn aml oherwydd ei fod yn cael ei weld yn fwy cytbwys. Yng ngeiriau un ymatebydd, 'equal prominence should be given to leaving the EU.'

4.36 Yn wir, roedd llawer o'r ymatebwyr yn teimlo'n gryf am y mater hwn:

The proposed question is manifestly unfair and biased in favours of a Yes vote because it leads the voter to choose the status quo. Also the Yes case in any referendum has an inbuilt advantage because respondents like to be positive and say Yes rather than No. Why isn't the proposed question "Should the UK leave the EU?" To avoid this inbuilt bias, the question should ask "Remain or Leave".

4.37 Dywedodd un arall wrthym y byddai'n cael gwared ag unrhyw ddryswch ynghylch ewyllys yr etholwyr, yn ogystal â bod yn gwestiwn mwy niwtral:

"Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?" is a far clearer alternative...having to answer "Leave the EU" or "Remain a member" it removes all possibility of confusion as to the will of the elector, and all bias that would be associated with a yes/no answer would thus be removed.

4.38 Yn wir, nid oedd llawer o aelodau'r cyhoedd wedi cael eu hargyhoeddi o'r angen am 'yes/no' ar y papur pleidleisio, nac ar gyfer ymgyrchoedd:

In my opinion the options should be made crystal clear, and the question should be "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?", and the options

should be "Remain a member of the EU" or "Leave the EU". Why would it have to be a YES or NO answer?

4.39 Fodd bynnag, roedd eraill yr oedd yn well ganddynt gadw cwestiwn 'yes/no'. Dyma oedd barn Caroline Flint, AS Llafur:

I have a strong preference for a question that can be answered by ticking YES or NO. This is far simpler for the electorate and for the rival campaigns in the Referendum than to have "remain" or "leave" as alternative propositions.

4.40 Roedd hefyd y farn ymhlith nifer o ymatebwyr, 'A yes/no question is preferable, as it leaves much less room for ambiguity.'

Eglurder

4.41 Er bod y rhan fwyaf o'r dewisiadau ar gyfer y cwestiwn 'remain/leave' yn seiliedig ar y canfyddiad ei fod yn fwy niwtral, clywsom hefyd gan Mencap mai'r cwestiwn hwn oedd orau ymhlith y bobl hynny sydd ag anawsterau dysgu y buont yn ymgynghori â hwy.

4.42 Dywedodd Mencap wrthym eu bod wedi ymgynghori â nifer fechan o'u staff sydd ag anabledd dysgu i gael gwybod eu barn a'u meddyliau ar y cwestiwn yn y Bil a'r cwestiwn 'remain/leave'.

4.43 Roedd well gan y mwyafrif a holwyd yr atebion 'Remain a member of the European Union' a 'Leave the European Union' yn hytrach na dewis syml 'yes/no'. Awgrymodd Mencap fod yr opsiynau ateb hyn, mewn gwrthygyferbyniad â 'yes/no', yn ymddangos fel petaent yn gwneud y cwestiwn yn 'gwbl hygyrch'.

4.44 Clywsom hefyd y pryder hwn gan nifer fechan o ymatebwyr eraill, gydag un person yn dweud wrthym, 'A simple Yes/No answer can cause confusion, particularly with the old, partially literate and people that struggle with English as a first language.'

Cwestiynau neu newidiadau eraill

4.45 Er na wnaeth y mwyafrif o'r rhai a gysylltodd â ni argymhell unrhyw ddewisiadau eraill penodol i'r amrywiadau cwestiwn a amlinellir uchod, cafwyd nifer sylweddol (mwy na 250) o awgrymiadau pellach.

4.46 Roedd rhai o'r ymatebwyr hyn yn gymharol fodlon ag un o'r fersiynau a ystyriwyd eisoes, ond roedd ganddynt syniadau ychwanegol ynghylch sut y gallai'r cwestiwn gael ei wella, tra bod eraill yn credu na fyddai unrhyw un o'r cwestiynau uchod yn addas.

4.47 Ar ben hynny, tra bod rhai ymatebwyr yn awgrymu newid gair neu ddau, credai eraill ei bod yn bwysig cael strwythur neu ddull gwahanol i eiriad y cwestiwn.

4.48 Ceir enghreifftiau o'r gwahanol ddewisiadau isod.

A ddylai'r DU adael yr Undeb Ewropeaidd?

4.49 I rhai aelodau o'r cyhoedd a oedd yn teimlo na ddylai'r ymateb 'yes' gael ei ddefnyddio i ddangos cefnogaeth i'r opsiwn sefyllfa bresennol, y dewis arall a ffafriwyd oedd gofyn a ddylai'r DU adael yr UE. Gwelir hyn yn yr ymateb canlynol gan aelod o'r cyhoedd:

In my view I think it should be like the Scottish referendum. The ones who want to leave should be on the yes campaign, the ones who want to stay the no campaign. In conclusion I think the question should be along these lines – ‘Should the UK leave the European Union?’

4.50 Yn yr un modd, roedd aelod arall o'r cyhoedd o'r farn:

... the question should be able to illicit [sic] an instant answer to the question, without the need for any undue analysis of the wording. To that end a yes or no answer is the best option. There is an argument for saying that as we are already in the union the question should be **'Should the United Kingdom leave the European Union'**. That after all is the driving force behind the original argument.

4.51 Felly roedd well gan y rhai a oedd eisiau cwestiwn 'yes/no' y cwestiwn hwn, ond roedd ganddynt bryderon y byddai'r opsiwn 'yes' yn adlewyrchu'r sefyllfa bresennol. Roedd canfyddiad ymysg yr ymatebwyr hyn y dylai'r sefyllfa bresennol gael ei chynrychioli gan yr ymgyrch 'no'.

4.52 Dywedodd y Blaid Unoliaethol Ddemocrataidd “in a single question scenario the question should be “Do you agree that the United Kingdom should leave the European Union?” Fodd bynnag, nid hwn oedd eu hoff eiriad (gweler paragraff 4.68 isod).

Tynnu 'member'/'aelod' allan

4.53 I wneud cwestiwn y Llywodraeth yn symlach a byrrach fyth, awgrymodd yr Arglwydd Tyler, wrth ymateb ar ran y Democratiaid Rhyddfrydol, y byddai dileu'r gair 'member' o'r cwestiwn yn y Bil yn welliant bach: 'The campaigns are likely to be characterised as 'in' and 'out', so this shorter wording would make the question even more intelligible to the voter.'

4.54 Nid oedd dileu'r gair 'member' ond cadw'r cwestiwn yr un fath fel arall yn thema gyffredin yn yr ymatebion a gawsom, ond gwnaeth llawer o bobl gynigion ar fersiwn o'r cwestiwn nad oedd yn cynnwys y gair 'member'. Roedd y rhain yn cynnwys: 'Should Britain be in or out of the European Union?', 'Should the UK remain in the EU?' a 'Should the United Kingdom remain in the EU or leave the EU?'

‘Stay’ yn hytrach na ‘remain’

4.55 Awgrymodd llawer o bobl gwestiynau eraill a oedd yn cynnwys y gair ‘remain’ neu dywedwyd eu bod yn fodlon ar y cwestiynau a gynigwyd eisoes a oedd yn cynnwys ‘remain’. Fodd bynnag, defnyddiodd eraill y gair ‘stay’ yn eu hymatebion.

4.56 Er ei bod yn glir weithiau eu bod yn cynnig hwn fel dull amgen i ddefnyddio ‘remain’ yn y cwestiwn, i rai ymatebion roedd y gair ‘stay’ yn rhan o newid mwy sylweddol. Nid oedd bob amser yn glir yn yr achosion hyn i ba raddau yr oedd well ganddynt ‘stay’ yn hytrach na ‘remain’.

4.57 I rai ymatebwyr, roedd ‘stay’ yn air a ddefnyddir mwy mewn iaith bob dydd ac am y rheswm hwn, yn ôl un ymatebydd, roedd well ganddo ‘stay’ na ‘remain’.

4.58 Soniodd rhai ymatebwyr am hyn mewn perthynas â'r cwestiwn gydag opsiynau ateb ‘remain’ neu ‘leave’. Er enghraifft, dywedodd Kate Hoey AS, ‘(I would) much prefer a question to have the opportunity to say either leave or stay rather than yes or no, which can become quite confusing.’

4.59 Yn yr un modd, clywsom gan gynghorydd lleol Tamworth, y Cynghorydd Chris Cooke: ‘The options should not be “Yes” or “No”. They should be “STAY IN” or “LEAVE”. I am sure a perfectly sensible question can be drafted around that.’

4.60 Cawsom hefyd adborth gan Mencap, a oedd wedi cynnal sesiwn adborth fechan gyda rhai o’u staff i’w holi am y cwestiwn. Roedd y bobl a holwyd yn teimlo nad oedd y gair ‘remain’ yn hygyrch a byddai well ganddynt y gair ‘stay’. Roedd ‘stay’ yn cael ei ystyried yn air haws ei ddeall a’i ddefnyddio mewn iaith a sgwrs bob dydd.

‘In’/‘out’

4.61 Clywsom gan nifer o ymatebwyr am eu hoffter o’r geiriau ‘in’ ac ‘out’. Roedd hyn yn cael ei weld fel dewis amgen clir, hawdd ei ddeall a fyddai’n adlewyrchu sut mae’r mater yn cael ei drafod y tu allan i’r bwth pleidleisio. Fel yr esboniodd un aelod o’r cyhoedd:

I believe an 'in or 'out' answer question such as "Do you wish for the United Kingdom to be 'in or 'out' of the European Union" more straight forward. This format is completely unbiased and has total clarity. When the referendum is debated in the media, the option is always put as 'in' or 'out' not as 'yes' or 'no' and I see no reason why it should be different at the ballot box.

4.62 Nododd ymatebydd arall fod y cyhoedd wedi cael addewid: ‘(we were) promised an in/out referendum, instead we’ve got a yes/no referendum’. Awgrymodd gwestiwn tebyg i:

What position should the Government adopt regarding membership of the EU?

IN

OUT

4.63 Felly roedd ymateb 'in' neu 'out' yn cael ei weld gan rai fel ymateb uniongyrchol a oedd yn adlewyrchu hanfod y refferendwm.

Dau ddatganiad gwrthgyferbyniol

4.64 Cawsom nifer o awgrymiadau am gwestiwn yn seiliedig ar ddau ddatganiad ar wahân. Dywedodd un person wrthym i wneud y cwestiwn yn deg, dylai fod fel hyn:

- ONE BOX ONLY TO BE MARKED -

Should Britain be an independent sovereign country?

OR

Should Britain be a Member of the European Union?

4.65 Cytunodd ymatebydd arall â'r dull hwn, gan egluro y dylid cael, 'NO question to the electorate – just alternative statements set out on the ballot paper'. Ychwanegodd:

The ballot paper should I suggest have two statements, set out in two boxes equally placed on the ballot paper. Those statements should read: "I want the UK to accept (or remain) in membership of the European Union", AND "I want the UK to form a free trading self governing relationship with the European Union".

4.66 Roedd yn ystyried y cwestiwn hwn yn ddewis refferendwm llawer tecach a mwy cytbwys, yn rhoi dewis arall cadarnhaol a chlr i'r etholwyr rhagor nag aros yn yr UE.

4.67 Disgrifiodd aelod arall o'r cyhoedd sut yr oedd yn cefnogi cwestiwn o 'ddau ddewis clir':

TICK One BOX

I want the United Kingdom to remain in the EU.

I want the United Kingdom to leave the EU.

4.68 Dywedodd y Blaid Unoliaethol Ddemocrataidd wrthym mai eu dewis yw papur pleidleisio sy'n defnyddio 'model dau opsiwn':

Do you agree the United Kingdom should remain a member of the European Union?

or

Do you agree the United Kingdom should leave the European Union?

4.69 Cawsom amrywiaeth o gynigion amgen yn seiliedig ar opsiynau 'naill ai/neu' o'r fath. Fel mae'r enghreifftiau hyn yn ddangos, roedd y farn yn amrywio rywfaint ar yr hyn y dylai'r opsiynau hyn fod. Yn gyffredinol, fodd bynnag, credai'r rhai a gyflwynodd yr awgrymiadau hyn bod angen i'r cwestiwn gyflwyno amrywiaeth o opsiynau er mwyn darparu, 'dewis gwirioneddol diduedd'.

Y talfyriad 'EU'

4.70 Clywsom hefyd gan rai ymatebwyr y dylai'r cwestiwn gynnwys y talfyriad 'EU' yn ogystal â'r 'European Union'. Fel yr esboniodd un person, 'I believe the initials EU should be included in the question, perhaps as (EU), as this is how the entity is most presented to the public.'

4.71 Aralleiriodd ymatebydd arall y cwestiwn i - 'Do you wish to remain in the European Union (EU)', gydag opsiynau ateb 'yes/no'. Meddai wrthym, 'I have put EU after the full title as these days most organisations are referenced to in these terms.'

4.72 Roedd nifer o gynigion eraill yn cynnwys y talfyriad 'EU' ond ni thynnwyd sylw yn benodol at hyn. Felly nid oedd bob amser yn glir p'un a oeddynt yn awgrymu'r newid hwn ynteu'n ei ddefnyddio fel llaw-fer.

Gwybodaeth ychwanegol ar y papur pleidleisio

4.73 Dim ond llond llaw o'r ymatebion a dderbyniwyd a grybwyllodd ychwanegu gwybodaeth ychwanegol at y papur pleidleisio i esbonio'r refferendwm. Roedd y consensws am gwestiwn syml yn cael ei ddangos gan ymateb Conservatives for Britain: 'We welcome the absence of unnecessary preamble from the ballot paper, in contrast to the 1975 referendum.'

4.74 Un o'r ychydig eithriadau i hyn oedd yr Athro Patrick Dunleavy, a oedd yn ymateb ar ran Democratic Audit. Eu barn hwy yw y dylai'r Comisiwn Etholiadol ystyried pa mor bell y dylai cwestiwn y refferendwm ei gwneud yn glir beth fyddai canlyniadau'r penderfyniad y gofynnir i bleidleiswyr ei wneud:

At present all UK citizens are also European citizens with many attendant rights, which are of considerable economic and social value... In our view any remotely fair eventual EU referendum question must make plain to all those voting, at the point in the ballot box where the decision has to be made, that a UK decision to leave the EU will strip away those rights.

4.75 At ei gilydd felly, roedd consensws cyffredinol y dylai cwestiwn y refferendwm fod yn 'syml a chytbwys'. Ni ofynnodd yr ymatebwyr am ychwanegu rhagor o wybodaeth am y refferendwm neu farn ar yr hyn fyddai canlyniad pleidlais i aros neu i adael.

Cwestiwn Cymraeg

4.76 Gofynnodd yr ymgynghoriad i'r ymatebwyr roi sylwadau ar y fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn a gynhwysir yn y Bil:

A ddylai'r Deyrnas Unedig ddal i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd?

4.77 Roedd yr ymgynghoriad hefyd yn cynnwys fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn gadael neu aros yr oedd y Comisiwn wedi ei argymhell yn flaenorol:

A ddylai'r Deyrnas Unedig bara i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd?

4.78 Cysylltodd nifer fechan o ymatebwyr â ni gyda'u barn ar y cwestiwn iaith Gymraeg, gydag un neu ddau o faterion yn cael eu codi i'w hystyried.

4.79 Clywsom gan Gyngor Bro Morgannwg y dylid defnyddio 'aros' ar gyfer 'remain', i ddefnyddio'r gair 'yn-teu' ac i newid y gair 'adael' i 'ymadael':

Yn Saesneg "Should the United Kingdom remain a member of the European Union?" ac yn Gymraeg: "A ddylai'r Deyrnas Unedig aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd?"

Yr ymatebion yn Saesneg fyddai "Yes" a "No", ac yn Gymraeg "Dylai" a "Na ddylai"

Yn Saesneg "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?" ac yn Gymraeg "A ddylai'r Deyrnas Unedig aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd ynteu ymadael â'r Undeb Ewropeaidd?"

Yr ymatebion yn Saesneg fyddai "Remain a member of the European Union" a "Leave the European Union" ac yn Gymraeg "Aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd" ac "Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd"

4.80 Roedd Comisiynydd y Gymraeg hefyd yn pryderu am addasrwydd 'neu', gan grybwyll 'yn-teu' fel dewis arall posibl.

4.81 Dywedodd Comisiynydd y Gymraeg hefyd er bod 'dal i fod' a 'para i fod' yn ramadegol gywir, dylid nodi y byddai rhai pobl yn ystyried eu bod yn fwy addas ar gyfer defnydd llafar neu anffurfiol.

5 Ein hasesiad

5.1 Rydym wedi ystyried y cwestiwn arfaethedig gan Lywodraeth y DU yn erbyn ein canllawiau ar gyfer asesu cwestiynau refferendwm a gyhoeddwyd gennym ym mis Tachwedd 2009.

5.2 Mae ein canllawiau yn dweud y dylai'r cwestiwn refferendwm gyflwyno'r opsiynau yn glir, yn syml ac yn niwtral. Felly dylai'r cwestiwn fod:

- Yn hawdd i'w ddeall
- I'r pwynt
- Yn ddiamwys
- Osgoi annog pleidleiswyr i ystyried un ymateb yn fwy ffafriol nag un arall
- Osgoi camarwain pleidleiswyr

5.3 Wrth lunio ein hasesiad, rydym wedi ystyried y cyd-destun ar gyfer y cwestiwn refferendwm a'r holl dystiolaeth a gawsom.

Ein casgliadau

5.4 Gweler isod ein hasesiad o'r cwestiwn refferendwm yn y Bil (Should the United Kingdom remain a member of the European Union?):

A yw'r cwestiwn yn hawdd i'w ddeall?

5.5 Clywsom yn bennaf bod y cwestiwn 'Should the United Kingdom remain a member of the European Union' yn hawdd i'w ddeall. Nid oedd gan y rhan fwyaf o'n ymatebion i'r ymgynghoriad bryderon ynghylch dealltwriaeth ac roedd hyn hefyd yn wir am y rhai a gymerodd ran yn yr ymchwil.

5.6 Fodd bynnag, canfu ein hymchwil bod rhai cyfranogwyr gyda Saesneg yn ail iaith, llythrennedd is ac anawsterau dysgu yn gweld y cwestiynau nad oeddynt yn rhai 'yes/no' yn haws i'w deall. Clywsom hyn hefyd yn ein hymgyngoriad gan Mencap yn achos y rhai sydd ag anableddau dysgu, a ddywedodd wrthym fod y dewisiadau atebion nad oeddynt yn defnyddio 'yes/no' yn fwy hygyrch.

5.7 O ganlyniad, er ein bod yn ystyried y cwestiwn yn gyffredinol yn hawdd i'w ddeall, rydym yn pryderu efallai y byddai rhai pobl yn cael trafferth ei ateb fel y maent yn bwriadu.

A yw'r cwestiwn i'r pwynt?

5.8 Ystyriwyd fod y cwestiwn i'r pwynt. Nododd y cyfranogwyr ymchwil ei bod yn fyr ac yn gryno ac ni wnaethom dderbyn unrhyw dystiolaeth arall i'r gwrthwyneb. Nid oes gennym unrhyw bryderon am hyn.

A yw'r cwestiwn yn ddiamwys?

5.9 Ni chanfuwyd fod y geiriau a ddefnyddir yn y cwestiwn yn amwys ac felly teimlwn fod y cwestiwn yn ddigon diamwys.

5.10 Fodd bynnag, mae'n amlwg bod canlyniadau'r cwestiwn yn parhau i fod yn aneglur. Roedd hyn yn golygu bod unrhyw amwysedd sy'n ymwneud â'r cwestiwn yn gyffredinol yn rhan o amwysedd ehangach yn ymwneud â chanlyniadau'r refferendwm, yn hytrach nag unrhyw beth y gellir ymdrin ag ef yn y cwestiwn ei hun.

5.11 Clywsom hefyd gan rai a ymatebodd i'n hymgyngoriad/hymchwil fod y bwriad cwestiwn 'yes/no' yn llai clir am ganlyniadau'r refferendwm na chwestiwn yn seiliedig ar opsiynau ateb 'either/or'.

A yw'r cwestiwn yn osgoi annog pleidleiswyr i ystyried un ymateb yn fwy ffafriol nag ymateb arall?

5.12 Nid oedd unrhyw gyfranogwyr yn ein gwaith ymchwil yn teimlo fod geiriad y cwestiwn hwn yn effeithio ar eu bwriad pleidleisio personol. Fodd bynnag, teimlai rhai nad oedd y cwestiwn yn niwtral. Fel y nodwyd eisoes, gall yr ymchwil hwn nodi barn ddywededig y cyfranogwyr ynghylch niwtraliaeth geiriad y cwestiwn ond ni all ddal unrhyw effaith anymwybodol y geiriad a'r strwythur. Mae'n bosibl felly y gallai cwestiynau ddylanwadu ar gyfranogwyr i ateb mewn ffordd benodol heb iddynt fod yn ymwybodol ohono. Hefyd roedd llawer o'r ymatebwyr i'n hymgyngoriad yn credu fod rhagfarn ynghlwm â'r cwestiwn yn y Bil.

5.13 Roedd dau brif reswm pam fod ymatebwyr i'r ymgyngoriad a'r cyfranogwyr ymchwil yn gweld rhagfarn yn y cwestiwn – dim ond yr opsiwn 'remain' a geir ynddo, ac mae ymateb 'yes' ar gyfer y sefyllfa bresennol.

5.14 O ganlyniad, er nad yw'r cwestiwn yn arwain yr ateb yn sylweddol, mae gennym bryderon ynghylch y canfyddiad y bydd y cwestiwn hwn yn annog pleidleiswyr i ystyried un ymateb yn fwy ffafriol nag un arall. Yn bwysig iawn, roedd rhai o'r ymatebwyr i'n hymgyngoriad, yn enwedig y rhai sy'n debygol o ymgyrchu neu bleidleisio i adael yr Undeb Ewropeaidd, yn credu y gallai'r canfyddiad hwn danseilio dilysrwydd canlyniad y refferendwm yn achos pleidlais 'yes'. Er na allwn wybod a yw hyn yn bryder a fyddai'n cael ei rannu gan y cyhoedd, rydym yn pryderu'n gyffredinol am y risg o ddefnyddio cwestiwn yn y refferendwm hwn nad yw'n cael ei dderbyn fel un dilys gan un ochr y ddadl.

A yw'r cwestiwn yn osgoi camarwain pleidleiswyr?

5.15 Mae'r cwestiwn yn glir bod y Deyrnas Unedig ar hyn o bryd yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd ac nid oes gennym bryderon y byddai'n camarwain pleidleiswyr.

Ein hargymhelliad

5.16 Mae gennym bryderon, yn seiliedig ar ein hasesiad, am y cwestiwn 'yes/no' arfaethedig. Mae hyn oherwydd yr hyn a glywsom drwy ymgynghori ac ymchwilio ynghylch y canfyddiad bod y cwestiwn yn annog pleidleiswyr i ystyried un ymateb yn fwy ffafriol na'r llall. Mae'r safbwyntiau hyn yn codi pryderon ynghylch cyfreithlondeb posibl canlyniad y refferendwm, yn llygaid y rhai sy'n ymgyrchu i adael a rhai aelodau o'r cyhoedd - yn enwedig petai'r bleidlais o blaid aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd.

5.17 Mae ein hasesiad yn awgrymu ei bod yn bosibl gofyn cwestiwn na fyddai'n achosi pryderon tebyg ynghylch niwtraliaeth, tra'i fod hefyd yn hawdd i'w ddeall.

5.18 Rydym wedi argymhell yn flaenorol gwestiwn 'yes/no' a chwestiwn nad yw'n 'yes/no' i'w ddefnyddio mewn refferendwm ar aelodaeth yr Undeb Ewropeaidd. Fodd bynnag, yn yr asesiad hwn yr ydym wedi clywed barn gliriach, yn enwedig gan ymgyrchwyr posibl i adael yr Undeb Ewropeaidd, am eu pryderon ynghylch y cwestiwn 'yes/no' arfaethedig.

5.19 Yn ogystal, nid ydym fel rhan o'r asesiad hwn wedi clywed pryderon sylweddol gan ymgyrchwyr am ymgyrchu ar gwestiwn nad yw'n 'yes/no'.

5.20 Canfuom hefyd, drwy'r ymchwil ac ymgynghori, bryderon y gall rhai pobl, megis y rhai sydd â lefelau is o lythrennedd, ei chael yn haws i ateb cwestiwn nad yw'n 'yes/no'.

5.21 Mae ein cwestiwn arfaethedig yn cadw'r gair 'member' oherwydd canfu'r ymchwil fod yna farn gymysg am fanteision ac anfanteision o ofyn am aelodaeth neu aros/para i aros 'in' yr Undeb Ewropeaidd. Yn gyffredinol rydym yn credu ei bod yn well i'r cwestiwn fod yn benodol am yr hyn y gofynnir i bleidleiswyr roi eu barn arno.

5.22 Rydym yn argymhell bod y cwestiwn canlynol yn cael ei ddefnyddio yn y refferendwm ar aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd:

Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?

Remain a member of the European Union

Leave the European Union

5.23 Rydym wedi asesu y cwestiwn hwn a argymhellwn yn erbyn ein canllawiau refferendwm.

A yw'r cwestiwn yn hawdd i'w ddeall?

5.24 Mae'r cwestiwn yn hawdd i'w ddeall. Nododd y cyfranogwyr ymchwil fod y cwestiwn yn glir, syml ac yn hawdd i'w ddeall. Er bod rhai yn teimlo bod y

cwestiwn hwn yn hirach o'i gymharu â'r cwestiwn 'yes/no', nid oedd unrhyw un yn teimlo y byddai hyn yn effeithio ar eu dealltwriaeth ohono. Nododd nifer bod yr opsiynnau ateb 'yes/no' yn amwys o'u cymharu a'r opsiynnau ateb llawnach a ddefnyddiwyd yn y cwestiwn hwn. Roedd nifer fechan o randdeiliaid a ymatebodd i'r ymgynghoriad yn gwneud achos dros y cwestiwn 'yes/no' fel un symlach.

5.25 Canfu hwn a'n hasesiad blaenorol bod y geiriau 'remain' a 'stay' yn hawdd i'w deall ac yn Saesneg Clir. Hefyd nid oedd unrhyw wahaniaeth sylweddol rhwng y termau yn y fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn. Felly mae llinell denau rhwng p'un a fyddai orau i'w ddefnyddio yng nghwestiwn y refferendwm. Canfu'r ymchwil, tra'i fod yn hawdd i'w ddeall, fod 'remain' yn air mwy ffurfiol na 'stay' ac felly roedd rhai cyfranogwyr yn ystyried ei fod yn gweddu'n well i'w ddefnyddio mewn cwestiwn refferendwm. Ar wahân, clywsom drwy ein ymgynghoriad y gall rhai pobl megis y rhai sydd ag anabledau dysgu weld 'stay' yn air mwy hygyrch na 'remain', er na welsom hyn yn ein gwaith ymchwil a dywedodd y cyngor a gawsom gan y Plain Language Commission, 'the crucial word 'remain' is shown in vocabulary lists as being familiar to the average nine-year-old. Apart from people with exceptionally low levels of literacy, the electorate should have little difficulty...'. At ei gilydd, yn seiliedig ar y dystiolaeth sydd ar gael, daeth y Comisiwn i'r casgliad fod 'remain' yn well ar gyfer y cwestiwn.

A yw'r cwestiwn i'r pwynt?

5.26 Mae hwn yn gwestiwn ac ateb hirach na'r opsiwn 'yes/no'. Sylwyd ar hyn yn yr ymchwil o'i gymharu yn uniongyrchol â'r cwestiwn 'yes/no'. Pan ystyriodd y cyfranogwyr y cwestiwn hwn ar ei ben ei hun, ni chanfu'r gwaith ymchwil bryderon ynghylch hyd y cwestiwn.

5.27 Nododd nifer fechan o'r rhanddeiliaid hefyd drwy'r ymgynghoriad fod hwn yn gwestiwn hirach na'r cwestiwn 'yes/no' arfaethedig. Fodd bynnag, nid oedd neb yn yr ymchwil yn teimlo y byddai hyd y cwestiwn yn dylanwadu ar eu patrwm pleidleisio na'u dealltwriaeth, a chredwn fod y cwestiwn yn ddigon i'r pwynt.

A yw'r cwestiwn yn ddiamwys?

5.28 Ni ystyriwyd y cwestiwn yn un amwys. Ni nodwyd amwysedd fel pryder neilltuol naill ai yn yr ymgynghoriad na'r ymchwil.

A yw'r cwestiwn yn osgoi annog pleidleiswyr i ystyried un ymateb yn fwy ffafriol nag ymateb arall?

5.29 Ni chlywsom gan ymatebwyr i'r ymgynghoriad bod y cwestiwn hwn yn arwain at i un ymateb gael ei weld yn fwy ffafriol nag un arall. Hefyd roedd cyfranogwyr yr ymchwil yn ystyried bod y ffordd y lluniwyd y cwestiwn hwn yn fwy cytbwys.

5.30 Felly rydym yn hyderus bod y cwestiwn hwn yn osgoi annog pleidleiswyr i ystyried un ymateb yn fwy ffafriol nag un arall. Ni chlywsom am unrhyw bryderon sylweddol fod y cwestiwn hwn yn dangos rhagfarn na'i fod yn arwain yr ateb. Ceir y ddau opsiwn yn yr ateb, sy'n rhoi cydbwysedd cliriach, o'i gymharu â'r opsiwn 'yes/no'.

A yw'r cwestiwn yn osgoi camarwain pleidleiswyr?

5.31 Ni chlywsom unrhyw bryderon bod y cwestiwn hwn yn camarwain pleidleiswyr. Roedd ymatebwyr i'r ymgynghoriad a chyfranogwyr yn yr ymchwil o'r farn fod y cwestiwn gydag opsiynau ateb 'either/or' yn gliriach o ran y dewis a oedd yn cael ei gyflwyno i bleidleiswyr.

Fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn

5.32 Fel yn achos y fersiwn Saesneg o'r cwestiwn, ni wnaeth y cyfranogwyr ymchwil a welodd y cwestiwn hwn yn y Gymraeg godi unrhyw faterion o bwys ynghylch ei eglurder na'i niwtraliaeth.

5.33 Fel y nodwyd uchod, y diwygiad sylweddol a nodwyd drwy'r ymchwil oedd i newid y gair 'para' neu 'bara' am naill ai 'aros' neu 'ddal i fod'. Roedd y gefnogaeth i'r naill neu'r llall wedi ei seilio ar ddewis personol ac roedd yn gymysg. Yn gyffredinol, roedd y cyfranogwyr yn cytuno y gellid defnyddio naill ai 'dal i fod' neu 'aros' fel cyfystyron ochr yn ochr â'r gair Saesneg 'remain'.

5.34 Rydym wedi argymhell defnyddio 'aros':

A ddylai'r Deyrnas Unedig aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd?

Aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd

Gadael yr Undeb Ewropeaidd

Symud i ffwrdd o gwestiwn 'yes/no'

5.35 Rydym yn ymwybodol wrth wneud yr argymhelliad hwn ein bod yn argymhell newid o gwestiwn 'yes/no' i un sydd ag opsiynau ateb hirach yn seiliedig ar y camau penodol sydd i'w cymryd.

5.36 Nid hwn fyddai'r tro cyntaf na ddefnyddiodd refferendwm mewn rhan o'r DU gwestiwn 'yes/no'. Y refferendwm cenedlaethol diweddaraf i beidio â defnyddio 'yes/no' oedd y rhai a gynhaliwyd yng Nghymru a'r Alban yn 1997.

5.37 Gofynnodd refferendwm yr Alban ddau gwestiwn. Roedd y cwestiwn cyntaf yn cyflwyno dau opsiwn ateb, gan ofyn i bleidleiswyr i nodi naill ai, 'I agree that there should be a Scottish Parliament' neu 'I do not agree that there should be a Scottish Parliament'. Gofynnodd yr ail gwestiwn i bleidleiswyr nodi naill ai, 'I agree that a Scottish Parliament should have tax-

varying powers' neu 'I do not agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers'.

5.38 Gofynnodd refferendwm Cymru 1997 i bleidleiswyr nodi naill ai 'Rwy'n cytuno y dylid cael Cynulliad i Gymru' neu 'Nid wyf yn cytuno y dylid cael Cynulliad i Gymru'.

5.39 Mynegodd rhai rhanddeiliaid bryderon am ymgyrchu ar gwestiwn cwestiwn 'remain/leave'. Er enghraifft, dywedodd Caroline Flint AS y byddai cwestiwn 'yes/no' yn well ar gyfer ymgyrchu. Fodd bynnag, ni fynegodd y rhan fwyaf o'r ymgyrchwyr posibl y clywsom ganddynt fod hyn yn achosi pryder iddynt.

5.40 Mae'r Comisiwn bob amser yn ceisio rhoi'r pleidleisiwr yn gyntaf. Cawsom lawer o ymatebion gan aelodau o'r cyhoedd yn mynegi pryderon ynghylch y defnydd o gwestiwn 'yes/no', a dim ond nifer fach o eithriadau gafwyd i hyn. Rydym wedi ystyried eu barn o ddifrif wrth i ni gyrraedd ein hargymhelliaid.

Fformat y papur pleidleisio

5.41 Yr ail ddrafft o'r cwestiwn yr ydym yn ei argymhell, ar ffurf papur pleidleisio, yw:

Referendum on the United Kingdom's membership of the European Union	
Vote only once by putting a cross [X] in the box next to your choice	
Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?	
Remain a member of the European Union	<input type="checkbox"/>
Leave the European Union	<input type="checkbox"/>

5.42 Mae'r papur pleidleisio hwn a argymhellwn yn diwygio'r teitl o "Referendum on whether the United Kingdom should remain a member of the European Union" i "Referendum on the United Kingdom's membership of the European Union". Credwn fod hyn yn well na theitl hir ac mae'n adlewyrchu'r

cwestiwn a argymhellwn (fel sy'n digwydd gyda theitl y papur pleidleisio a gynigir ar hyn o bryd).

Papur pleidleisio i Gymru

5.43 Dyma'r cwestiwn a argymhellwn yn y Gymraeg:

Refferendwm ar aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd	
Pleidleisiwch unwaith yn unig drwy rhoi croes [X] yn y blwch nesaf at eich dewis	
A ddylai'r Deyrnas Unedig aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd?	
Aros yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd	<input type="checkbox"/>
Gadael yr Undeb Ewropeaidd	<input type="checkbox"/>

Beth sy'n digwydd nesaf?

5.44 Mater i Senedd y DU yw gwneud y penderfyniad terfynol ynghylch y cwestiwn sydd i'w gynnwys yn y Bil Refferendwm Undeb Ewropeaidd. Rydym wedi ceisio darparu argymhelliad adeiladol ar sail y dystiolaeth sydd ar gael ar hyn o bryd, ac rydym yn gobeithio bod hyn yn ddefnyddiol pan fo penderfyniadau'n cael eu gwneud.

5.45 Mae geiriad cwestiwn y refferendwm sydd wedi'i gynnwys ar hyn o bryd yn y Bil Refferendwm Undeb Ewropeaidd yn ddealladwy yn gyffredinol. Fodd bynnag, clywsom gan o lawer o ymgyrchwyr ac aelodau o'r cyhoedd, gan gynnwys cyfranogwyr yn ein hastudiaeth ymchwil, nad yw'r cwestiwn mor gytbwys ag y gallai fod.

5.46 Bwriad y dewis arall yr ydym wedi ei gynnig yw ymdrin â'r pryder hwn fel nad oes unrhyw amheuan ynghylch cyfreithlondeb canlyniad y refferendwm.

Anghenion gwybodaeth pleidleiswyr

5.47 Ar adeg cynnal yr asesiad hwn, rydym yn gwybod bod y Llywodraeth wedi ymrwmo i broses o negodi ar aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd. Nid yw'r broses hon wedi'i chwblhau eto. Felly mae rhywfaint o ansicrwydd ynghylch rhai o'r materion penodol a fydd yn fframio'r bleidlais a pha effaith neu fel arall y gall y rhain ei chael ar sut mae pobl yn ymateb i'r cwestiwn. Mae ansicrwydd hefyd ynghylch yr union gamau a gymerir yn syth ar ôl refferendwm.

5.48 Fel y nodwyd ym mhennod 3, mae ein gwaith ymchwil wedi dangos yn glir fod gan aelodau o'r cyhoedd awydd cael gwybodaeth fanwl a chllir am oblygiadau unrhyw benderfyniad i naill ai aros yn aelod neu i adael yr Undeb Ewropeaidd. Fel y cydnabu llawer o'r rhai a ofynnodd am y wybodaeth hon, mae'n bur debyg na fydd llawer o'r wybodaeth y bydd pleidleiswyr ei eisiau yn ffeithiol o ran ei natur, ond yn hytrach bydd yn eistedd wrth wraidd y dadleuon ymgyrch a gyflwynir gan y rhai sydd ar ddwy ochr y ddadl refferendwm. Nid ydym yn credu y byddai'n briodol yn yr amgylchiadau hyn i ni fel Comisiwn geisio darparu'r math hwn o wybodaeth ein hunain.

5.49 Y cwestiynau y nododd pleidleiswyr fel y rhai pwysicaf i dderbyn gwybodaeth amdanynt oedd:

- Beth fydd mwyafrif ie/aros yn ei olygu? Er enghraifft, a fydd yn golygu:
 - Parhad y telerau presennol o aelodaeth?
 - Parhau aelodaeth ond gyda gwahanol delerau aelodaeth?
- Beth fydd mwyafrif na/gadael yn ei olygu? Er enghraifft, a fydd yn golygu:
 - Gwahanu'n gyfan gwbl oddi wrth yr Undeb Ewropeaidd?
 - Ail drafod telerau aelodaeth?
 - Perthynas â'r Undeb Ewropeaidd gyda chytundebau masnach tebyg i wledydd Ewropeaidd eraill nad ydynt yn rhan o'r Undeb Ewropeaidd?

5.50 Mae'n debygol y bydd y Llywodraeth yn rhoi ei barn ar y cwestiynau hyn cyn y bleidlais. Yn ogystal, **rydym yn argymhell bod gwefannau pob ymgyrchydd yn cynnwys adran gyda'u hatebion i'r cwestiynau hyn, gan amlygu unrhyw ffynonellau ehangach y maent wedi dibynnu arnynt wrth lunio eu hymateb.** Byddwn yn tynnu sylw ymgyrchwyr at y cwestiynau hyn wrth iddynt gofrestru gyda ni fel eu bod yn ymwybodol o'r argymhelliad hwn.

5.51 Os dynodir dau prif grŵp ymgyrchu gan y Comisiwn, un ar gyfer pob canlyniad refferendwm, byddwn maes o law yn darparu'r dolenni i ble mae unrhyw wybodaeth a ddarperir ganddynt yn cael ei ddangos ar ein gwefan gwybodaeth i bleidleiswyr, www.fymhleidlaisi.co.uk, ochr yn ochr â'r cefndir i'r argymhelliad hwn.

5.52 Yn ogystal â darparu cysylltiadau ar-lein, os yw'r ddau ymgyrchydd arweiniol yn gallu paratoi eu hymatebion mewn da bryd, byddwn hefyd yn cynnwys y dolenni i wefannau'r ddau yn y daflen wybodaeth i'r cyhoedd y

byddwn yn ei hanfon i bob cartref ledled y DU. Bydd llyfryn y Comisiwn yn cynnwys gwybodaeth ffeithiol, diduedd am sut y gall pleidleiswyr fwrw eu pleidlais yn gywir, a bydd yn cynnwys llun o'r papur pleidleisio.

5.53 Roedd nifer o gwestiynau mwy cyffredinol y nododd pleidleiswyr y byddent yn disgwyl ateb iddynt cyn bwrw eu pleidlais. Ceir rhestr lawn o'r rhain yn Atodiad 3. Roedd llawer ohonynt yn ymwneud â materion a fydd yn anochel yn ffurfio rhan o'r ddadl ehangach sy'n digwydd cyn y diwrnod pleidleisio, a byddwn yn tynnu sylw'r holl ymgyrchwyr at y rhain wrth iddynt gofrestru gyda ni fel y gallant ystyried sut i ymateb iddynt fel rhan o'u cynlluniau ymgyrch.

Atodiad 1: Dull y Comisiwn Etholiadol o asesu eglurder y cwestiynau refferendwm

November 2009

The
Electoral
Commission

Our approach to assessing the intelligibility of referendum questions

Our responsibilities

A referendum gives the public the opportunity to vote on a proposal put forward by government.¹ If a referendum is going to take place, a piece of legislation is written containing the proposed question. The law requires us to publish our views on the intelligibility of proposed questions for UK-wide, national or regional referendums.² The UK Government must also consult us on the intelligibility of proposed questions for local referendums in England and Wales on the way local authorities are run.³

This statement sets out the approach we will take to assess the intelligibility of referendum questions, including the timetable for this work.

Our aim and approach

Our aim is to look at a proposed question from the perspective of voters,⁴ to see if it is written in a way that means they are likely to understand it. This includes whether or not they can understand how to answer it. It is important that voters can mark their ballot papers easily, and that they are confident that they

have voted the way they intended to. Governments may make important decisions based on the outcome of a referendum, and so that outcome needs to be an accurate reflection of what voters want. This means that the question should present the options to voters clearly, simply and neutrally.

We have produced some referendum question guidelines that set out the criteria we will use to assess how intelligible a question is (see our referendum question guidelines).⁵ As well as looking at the question ourselves, we will gather evidence to help us with our assessment. This will include:

- carrying out research with the public (see next section for more details)
- asking for advice from experts on accessibility and plain language
- talking to other people, for example political parties and campaign groups associated with the referendum, and other key groups or individuals who have an interest in the referendum and its outcome

We will publish the research reports and a summary of the other evidence we have gathered and used in our assessment.

Research with the public

Because we want to look at whether or not voters can understand a proposed referendum question, we would need to get evidence of this from voters themselves. The best way for us to get this evidence is by carrying out research to see how people react to and understand the question, and we would want to do this for any referendum question we are asked to assess.

The research would usually be done through focus groups and one-to-one interviews. This type of research will help us to find out people's understanding of a proposed referendum question, their attitudes towards it, and the reasons why they think or feel the way they do about it. It also helps to explain why people may find a question easy or difficult to understand, and to

Putting voters first

explore how the question could be made more intelligible. The research would focus on the question itself and how it is written, rather than on how people would vote.

We would include a wide range of people in the research, so that we can get the views of people with different backgrounds (e.g. people of different ages, gender, and levels of education), or people who live in different places.

Timetable

We should be able to publish our views on the intelligibility of a proposed referendum question around 10 weeks after finding out what the question is. This includes eight weeks to carry out public opinion research, based on getting at least two weeks' notice of the date when we will be given the exact wording of the question. We will do as much advance preparation as we can for the research – which is the part of our evidence-gathering that will take the longest – so that we can make sure it is completed as quickly as possible.

- 1 This statement only covers referendums on proposals put forward by governments, although referendums can be held on other issues. By 'government' we mean the UK Government, the Scottish Government, the Welsh Assembly Government or the Northern Ireland Executive.
- 2 The requirement is set out in the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA). Our responsibility relates to referendums held under the framework of PERA.
- 3 Under Section 45 (8A)–(8D) of the Local Government Act 2000, inserted by Schedule 21 of PERA.
- 4 By 'voters' we mean people who would be eligible to vote in that referendum.
- 5 We produced our original guidelines in 2002 and have recently reviewed and updated them. The guidelines are available at www.electoralcommission.org.uk/elections/referendums

Feedback

Please contact:
Tom Hawthorn
The Electoral Commission
3 Bunhill Row
London EC1Y 8YZ

Tel: 020 7271 0712
Fax: 020 7271 0505
Email: thawthorn@electoralcommission.org.uk
www.electoralcommission.org.uk

Translation and other formats

For information on obtaining this publication in another language or in a large-print or Braille version please contact the Electoral Commission:

Tel: 020 7271 0500
Email: publications@electoralcommission.org.uk

We are an independent body that was set up by the UK Parliament. Our aim is integrity and public confidence in the democratic process. We regulate party and election finance and set standards for well run elections. For more information see www.electoralcommission.org.uk

The
Electoral
Commission

Atodiad 2: Canllawiau asesu cwestiwn refferendwm y Comisiwn Etholiadol

Tachwedd 2009

Y
Comisiwn
Etholiadol

Canllawiau asesu cwestiwn refferendwm

Yn gyfreithiol, mae'n rhaid i'r Comisiwn Etholiadol gynnig sylwadau ar ba mor ddealladwy yw cwestiynau refferendwm DU, cenedlaethol a lleol, a rhai cwestiynau refferendwm llywodraeth leol.¹ Yn y cyd-destun hwn, rydym yn golygu refferenda lle y gofynnir i bleidleiswyr bleidleisio ar gynnig a gyflwynir gan y llywodraeth. Yn y math hwn o refferendwm, rhoddir papur pleidleisio i bleidleiswyr sy'n cynnwys y cwestiwn a dau ateb posib o leiaf i ddewis o'u plith.²

Rydym wedi datblygu'r canllawiau hyn er mwyn:

- ein helpu i asesu pa mor ddealladwy yw cwestiwn a gynigir
- helpu pobl i ddrafftio cwestiynau refferendwm dealladwy

Yn y cyd-destun hwn, mae 'cwestiwn' yn cynnwys y cwestiwn, yr ymatebion, ac unrhyw ddatganiad sy'n dod yn syth cyn y cwestiwn.

Canllawiau ar gyfer asesu cwestiynau refferendwm

Dylai cwestiwn refferendwm gyflwyno'r opsiynau yn glir, yn syml ac yn niwtral. Felly dylai:

- fod yn hawdd ei ddeall
- bod yn gryno
- bod yn ddiamwys
- osgoi annog pleidleiswyr i ystyried un ateb yn fwy ffafriol nac un arall
- osgoi camarwain pleidleiswyr

Rhestr wirio

Byddwn yn defnyddio'r rhestr wirio ganlynol i'n helpu i asesu pa mor ddealladwy yw cwestiwn.

- A yw'r cwestiwn wedi'i ysgrifennu mewn iaith glir? Hynny yw, iaith sy'n:
 - defnyddio brawddegau byr (oddeutu 15–20 gair)
 - syml, yn uniongyrchol, ac yn gryno
 - defnyddio geiriau cyfarwydd, ac yn osgoi jargon neu dermau technegol na fyddai'r rhan fwyaf o bobl yn eu deall yn hawdd

- A yw'r cwestiwn wedi'i ysgrifennu mewn iaith niwtral, gan osgoi geiriau sy'n awgrymu penderfyniad neu farn, naill ai'n eglur neu'n ymhlyg?
- A yw'r wybodaeth yn y cwestiwn yn ffeithiol, yn disgrifio'r cwestiwn a'r opsiynau yn glir ac yn gywir?
- A yw'r cwestiwn yn osgoi tybio unrhyw beth am farn pleidleiswyr?

¹ O dan Ddeddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda 2000.

² Mae nifer yr ymatebion y gall pleidleiswyr bleidleisio drostynt yn dibynnu ar y system bleidleisio a ddefnyddir yn y refferendwm hwnnw.

Adborth

Cysylltwch â:
Christie Dennehy
Y Comisiwn Etholiadol
Trevelyan House,
Great Peter Street
London SW1P 2HW

Ffôn: 020 7271 0500
Ffacs: 020 7271 0505
Epost: cdennehy@electoralcommission.org.uk

www.electoralcommission.org.uk

Mae democratiaeth yn cyfrif

Atodiad 3 Gwybodaeth i'r cyhoedd - materion manwl a godwyd gan y cyfranogwyr ymchwil

Nodwyd ystod o faterion ar draws yr ymchwil gyda chyfranogwyr yn awyddus i wybod sut y byddent yn cael eu heffeithio gan bleidlais fwyafrifol y naill ffordd neu'r llall. Roedd y materion hyn yn tueddu i fod y rhai a deimlai'r cyfranogwyr oedd yn bwysig iddynt hwy'n bersonol neu i'w hardal leol, neu faterion allweddol yr oeddynt wedi clywed amdanynt ar y cyfryngau a oedd yn cael eu heffeithio gan benderfyniadau'r Undeb Ewropeaidd. Roedd y cwestiynau allweddol a grybwyllwyd yn debyg i'r rhai a nodwyd yn yr ymchwil blaenorol:

- Cyllid:
 - Faint mae'n ei gostio i'r Deyrnas Unedig fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd?
 - Faint o arbedion ariannol fydd i'r Deyrnas Unedig os yw'n gadael yr Undeb Ewropeaidd?
 - Faint o gyllid a dderbynnir a pha brosiectau sy'n cael eu cefnogi yn ariannol gan yr Undeb Ewropeaidd?
- Masnach a'r economi:
 - Pa effaith fydd gadael yr UE yn ei chael ar gytundebau masnach a sut mae hyn yn cymharu â chytundebau masnach presennol?
 - Pa effaith fydd gadael yr UE yn ei chael ar unrhyw rôl 'achub' i gefnogi economïau sy'n gwegian yn yr Undeb Ewropeaidd a sut mae hyn yn cymharu â rôl bresennol/debygol y DU mewn unrhyw rôl 'achub' i economïau sy'n gwegian yn yr UE? (cafodd hyn ei grybwyll yn benodol oherwydd bod yr ymchwil wedi'i gynnal o gwmpas adeg refferendwm Groeg);
 - Beth yw'r tebygolrwydd y bydd y Deyrnas Unedig yn mabwysiadu'r Ewro os yw'n aros yn yr UE? (dim ond ychydig o gyfranogwyr soniodd am hyn).
- Mewnfudo, teithio a rheoli ffiniau:
 - Pa effaith fydd gadael yr UE yn ei chael ar niferoedd sy'n mewnfudo a sut mae hyn yn cymharu â'r niferoedd presennol?
 - Pa effaith fydd gadael yr UE yn ei chael ar y gallu i weithio neu deithio yng ngwledydd yn yr Undeb Ewropeaidd?

- Pa effaith fydd gadael yr UE yn ei chael ar bobl o Brydain sy'n byw mewn gwledydd Ewropeaidd?
- Cyfreithiau:
 - Sut mae deddfu o fewn yr Undeb Ewropeaidd yn gweithio ar hyn o bryd?
 - Pa ddeddfau fydd yn cael eu heffeithio trwy aros i mewn neu adael yr Undeb Ewropeaidd?
- Beth yw'r effaith ar swyddi, cyfarwydddebau gweithio a thai o aros neu adael yr Undeb Ewropeaidd?
- Pa effaith fydd gadael yr UE yn ei chael ar wasanaethau cyhoeddus? (e.e. y GIG, yr heddlu ac addysg)
- Effaith ar yr Undeb Ewropeaidd:
 - Pa wledydd eraill sy'n aelodau?
 - Beth fydd yr effaith ar yr aelodau sy'n weddill / yr Undeb Ewropeaidd os yw'r Deyrnas Unedig yn gadael?

Atodiad 4 Llythyr ymgynghori

Bil Refferendwm Undeb Ewropeaidd - asesu cwestiwn refferendwm

Rwy'n ysgrifennu yn dilyn cyflwyno Bil Refferendwm yr Undeb Ewropeaidd yn Nhŷ'r Cyffredin ddydd Iau 28 Mai i wahodd sylwadau ar eiriad arfaethedig cwestiwn y refferendwm sy'n gynwysedig yn y Bil. Yn unol â'r Ddeddf Pleidiau Gwleidyddol, Etholiadau a Refferenda (PPERA) mae gofyn i'r Comisiwn Etholiadol asesu a gwneud sylwadau ar eglurdeb unrhyw gwestiwn a gynhwysir mewn Bil ar gyfer refferendwm ledled y DU.

Yn ogystal ag edrych ar eiriad y cwestiwn ein hunain, byddwn yn casglu tystiolaeth i'n helpu gyda'r asesiad. Bydd hyn yn cynnwys:

- Cynnal ymchwil gyda phleidleiswyr o wahanol gefndiroedd ac o wahanol ardaloedd, trwy grwpiau ffocws a chyfweliadau un i un.
- Gofyn am gyngor gan arbenigwyr hygyrchedd ac iaith syml
- Siarad â grwpiau ymgyrchu posibl, grwpiau eraill â diddordeb ac unigolion, gan gynnwys pleidiau gwleidyddol.

Er mwyn hysbysu ein hasesiad, rydym yn ceisio eich barn ar eiriad y cwestiwn refferendwm sydd wedi'i gynnwys yn y Bil, sydd fel a ganlyn (yn Saesneg):

“Should the United Kingdom remain a member of the European Union?”

Ac yn Gymraeg, i'w ddefnyddio ar y papur pleidleisio yng Nghymru:

“A ddylai'r Deyrnas Unedig ddal i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd?”

Rydym wedi cynhyrchu canllawiau cwestiwn refferendwm yr ydym yn ei ddefnyddio i asesu p'un a bod cwestiwn arfaethedig yn glir, syml a niwtral. Mae'r canllawiau hyn ar gael ar ein gwefan [yma](#) a byddai'n ddefnyddiol pe baech yn ystyried y cwestiwn yng nghyd-destun y canllawiau hyn wrth roi eich barn i ni.

Yn flaenorol, mae'r Comisiwn wedi asesu geiriad cwestiwn ar gyfer aelodaeth y Deyrnas Unedig o'r Undeb Ewropeaidd oedd wedi'i gynnwys mewn Bil Aelod Preifat a gyflwynwyd yn 2013. Ym mis Hydref 2013 argymhellwyd gennym y dylid newid y geiriad arfaethedig i leihau'r risg o gamddeall neu amwysedd ynghylch statws aelodaeth presennol y DU o fewn yr UE. Darparwyd dau eiriad amgen i Senedd y DU ystyried:

- Yn Saesneg **“Should the United Kingdom remain a member of the European Union?”** Yn Gymraeg: **“A ddylai'r Deyrnas Unedig ddal i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd?”**
Yr ymatebion i'r rhain yn Saesneg fyddai **“Yes”** a **“No”**, ac yn Gymraeg **“Dylai”** a **“Na ddylai”**

- Yn Saesneg “**Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?**” ac yn Gymraeg “**A ddylai'r Deyrnas Unedig bara i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd?**”
- Yr ymatebion yn Saesneg fyddai **Remain a member of the European Union** a **Leave the European Union**; yn Gymraeg “**para yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd**” a “**Gadael yr Undeb Ewropeaidd**”

Fodd bynnag, fe wnaethom hefyd nodi yn Hydref 2013 nad oeddem wedi gallu profi'r ail o'r ddau gwestiwn amgen hyn yn llawn yn y cyfnod a oedd ar gael i ni cyn i ni adrodd. Felly fe wnaethom ni nodi pe bai'r Senedd yn diwygio'r cwestiwn yn y Bil i gynnwys y geiriad hwn, y byddai'r Comisiwn yn ymgymryd â gwaith pellach i wirio p'un a oedd y geiriad hwn yn codi unrhyw faterion newydd o ran eglurdeb.

Fodd bynnag, yn dilyn ymchwil pellach a gynhaliwyd gennym yn gynnar yn 2014, ar ôl i'r geiriad yn y Bil gael ei newid i "Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?" yn Saesneg a "A ddylai'r Deyrnas Unedig bara i fod yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd neu adael yr Undeb Ewropeaidd?" yn Gymraeg, roeddem yn fodlon bod geiriad y cwestiwn yn glir a syml i bleidleisio, a'i fod hefyd y geiriad mwyaf niwtral o'r ystod o ddewisiadau a ystyriwyd ac a brofwyd gennym.

Mae dolen i wybodaeth ynghylch ein hasesiadau ac argymhellion blaenorol ar gael ar ein gwefan [yma](#).

Rydym yn cynnal ymchwil ac ymgynghoriad pellach nawr oherwydd yr amser sydd wedi mynd heibio ers ein hymchwil a'n hasesiad blaenorol, ac er mwyn sicrhau fod gennym ddealltwriaeth glir gan ymgyrchwyr ar effaith geiriad y cwestiwn ar eu gallu i ymgyrchu dros neu yn erbyn naill ganlyniad neu'r llall. Byddem yn croesawu yn benodol unrhyw sylwadau a barn ar oblygiadau i ymgyrchwyr ddefnyddio dewisiadau amgen i “Yes” a “No” fel ymatebion yn fersiwn Saesneg geiriad y cwestiwn. Yn yr un modd byddem yn croesawu barn ar olygiadau i ymgyrchwyr o ddefnyddio “Dylai” a “Na ddylai” neu unrhyw ymatebion amgen mewn fersiwn Gymraeg o'r cwestiwn.

Os hoffech roi eich barn ar eglurdeb y cwestiwn refferendwm a gynigir, gallwch anfon e-bost atom ReferendumQuestion@electoralcommission.org.uk. Er mwyn i ni allu ystyried eich barn fel rhan o'n proses asesu, anfonwch eich barn atom heb fod yn hwyrach na **dydd Gwener 19 Mehefin 2015**.

Os byddai'n well gennych roi eich barn i ni mewn cyfarfod, cysylltwch â ni erbyn **dydd Gwener 5 Mehefin 2015**. Byddwn yn ceisio cynnal unrhyw gyfarfod heb fod yn hwyrach na 19 Mehefin 2015. **Nodwch y gall y Comisiwn ddefnyddio detholiadau gan ymatebion a enwir yn yr adroddiad ar y cwestiwn, heblaw eich bod yn rhoi gwybod i ni y dymunwch i'ch sylwadau fod yn gyfrinachol.**

Byddwn yn adrodd ein barn ar y cwstiwn i Senedd y DU a byddwn yn cyhoeddi ein canfyddiadau ar yr un pryd.

Mark Drakeford AC / AM
Y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol
Minister for Health and Social Services



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref: LF/MD/0775/15

David Melding AM
Chair of the Constitutional and Legislative Affairs Committee
National Assembly for Wales
Cardiff Bay
Cardiff
CF99 1NA

Dear David,

8 September 2015

Regulation and Inspection of Social Care (Wales) Bill

You will recall, during the General Principles debate on the Bill on 14 July, I confirmed that I would provide a detailed response to your Committee's Stage 1 report and its 14 recommendations. Whilst there is no strict requirement to provide a response to every single one of the recommendations, I feel that it is important to help you understand the consideration that I have given to each of them.

I am copying this letter to David Rees AM, Chair of the Health and Social Care Committee.

Best wishes,

Mark

Mark Drakeford AC / AM
Y Gweinidog Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol
Minister for Health and Social Services

Recommendations from the Constitutional and Legislative Affairs Committee Stage 1 Report into the Regulation and Inspection of Social Care (Wales) Bill.

I thank the Constitutional and Legislative Affairs Committee for their detailed consideration of the Regulation and Inspection of Social Care (Wales) Bill. I have considered each of your recommendations and am responding accordingly.

Recommendations 2, 3 and 4 call for a number of amendments to be made to the Bill, I am happy to confirm that I **accept** all three recommendations and will bring forward amendments in response to all three recommendations at stage two. My response to recommendation 2 will take the form of amending a number of sections to ensure a duty to consult applies, for example to sections 35 and 38.

In respect of recommendation 3 I accept the principle of this recommendation, however I will not be bringing forward an amendment to change the procedure for regulations introduced under section 6(1)(d) of the Bill. I will however bring forward amendments to put more detail directly on the face of the Bill regarding the fitness test to provide services and be nominated as a Responsible Individual. I believe this goes beyond the intention for this recommendation so trust the Committee will be satisfied by this approach.

I will bring forward an amendment to put extra detail regarding the content of the annual return directly on the face of the Bill, this will set out some of the standard information that will be required. I will also propose amendments to the Bill at stage two so that the first set of regulations drafted under this section will be subject to the affirmative procedure.

As previously indicated I have considered **recommendation 5** in further detail, I remain of the view that it would not be helpful to list on the face of the Bill some of the potential circumstances in which Welsh Ministers may designate a Responsible Individual. Such an amendment would not in my view enhance the Bill and could instead have the unintended consequence of the list being interpreted as exhaustive and tie the hands of Welsh Ministers in dealing with unlisted and unexpected circumstances. On this basis I am **rejecting** this recommendation.

I have reviewed sections 26-30 of this Bill in response to **recommendation 6** and noted the views of the Committee but am of the view that there is inherent risk in placing further detail on the face of the Bill. I intend the power to be wide so that the things that providers may be required to do may be many and varied. The Assembly will have the opportunity to review the appropriateness of each of the requirements that may be imposed via the affirmative procedure. There is further detail in the Explanatory Notes which accompany the Bill. I am happy to commit to review that information to see if additional detail can be provided, however I am **rejecting** this amendment.

Recommendations 7, 8, 9 and 10 call for amendments to be made to the Bill to apply the super affirmative procedure to a number of sections of the Bill relating to ratings, offences, penalty notices and financial sustainability. I am happy to accept the principle behind the recommendations, which would require a 12 week consultation on the draft regulations themselves with a statement from the Minister regarding the consultation and detailing what the regulations change. I will give effect to this recommendation by making amendments to the Explanatory Notes detailing that it would be our intention to follow the procedure set out

in section 33 of the Social Services and Well-being (Wales) Act 2014 for substantive regulations.

The committee recommended in **recommendation 11** that the affirmative procedure is applied to section 110(5) relating to protection of title. Protecting titles of social care workers is a significant regulatory intervention and because of this I have already considered that the affirmative procedure should apply to section 110(2) where the titles of other social care workers, in addition to social workers are protected. However, I am not of the view that the affirmative procedure is needed in relation to section 110(5) as this will only need to be used if there are changes to those relevant regulators listed in subsection (4). Such changes will only be made to keep the Bill up to date. The regulation making power will not therefore substantially affect the provisions of the Bill. I am therefore **rejecting** this recommendation.

Recommendation 12 calls for an amendment to the Bill to apply the affirmative procedure to the making of regulations under section 124(5)(d). The Committee's report refers to the fact that this is because section 124 relates to the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights and this could therefore potentially be compromised by the composition of a fitness to practise panel. Section 124(5) deals with those persons who are precluded from carrying out an investigation. Provision in relation to the composition of the panel adjudication decisions is set out in section 172. This is to ensure that there is a separation between those carrying out investigations into a person's fitness to practise and those adjudicating on those issues. The regulation making power in section 125(5)(d) enables persons to be added to that list of persons who cannot carry out an investigation. It does not allow the Welsh Ministers to 'take away' from that list. Therefore the separation between investigation and adjudication required by Article 6 of the European Convention on Human Rights will always be maintained irrespective of whether regulations are made or not. As such, this detail is relatively minor in the overall legislative scheme and I am concerned that applying the affirmative procedure in line with **recommendation 12** would tie up National Assembly and Government resources. I am therefore **rejecting** this recommendation.

The power in section 135(2) is included in order to enable the lists of persons to whom Social Care Wales is required to disclose details of undertakings agreed with a registered person to be kept up to date and adjusted if the key organisations or structures within social care change. The disclosure of undertakings is a significant feature of public protection and as such, it is important that the list of persons to whom disclosure must be made is carefully and thoroughly considered. I therefore **accept** the **recommendation 13** that these regulations should be subject to the affirmative procedure.

Recommendation 14 calls for an amendment to apply the negative procedure commencement orders that include transitory, transitional or saving provisions in accordance with section 254(3). I am **rejecting** this recommendation as the making of commencement orders is not normally subject to any procedure, as they bring into force what the National Assembly has already approved, I see no reason to therefore deviate from the current convention in relation to commencement orders.

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Eitem 5.2

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Eitem 5.3

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Eitem 5.4

Yn rhinwedd paragraff(au) vi o Reol Sefydlog 17.42

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon

Mae cyfyngiadau ar y ddogfen hon