GWEINYDDIAETH GYHOEDDUS A CHYMRU GYFIAWN: Adroddiad Cryno ac Argymhellion
(Mawrth 2020)

Dr Sarah Nason ac Ann Sherlock (Prifysgol Bangor), Dr Huw Pritchard (Prifysgol Caerdydd), Dr Helen Taylor (Prifysgol Metropolitan Caerdydd)

Prifysgol Caerdydd / Cardiff University — Canolfan Llywodraethiant Cymru / Wales Governance Centre — Prifysgol Bangor University — Cardiff Metropolitan University / Prifysgol Metropolitan Caerdydd

Cydnabyddiaeth:

Mae'r gwaith ymchwil hwn wedi'i ariannu gan Sefydliad Nuffield a hoffai ei awduron hefyd ddiolch i'r Sefydliad am eu cymorth yn ystod y prosiect. Ymddiriedolaeth elusennol annibynnol yw Sefydliad Nuffield gyda chenhadaeth i wella lles cymdeithasol. Mae'n ariannu ymchwil i oleuo polisi cymdeithasol, yn bennaf mewn Addysg, Lles a Chyfiawnder. Mae hefyd yn ariannu rhaglenni myfyrwyr i roi cyfle i bobl ifanc ddatblygu sgiliau mewn dulliau meintiol a gwyddonol. Sefydliad Nuffield yw sylfaenydd ac un o'r cyrff sy'n cyd-gyllido Cyngor Biofoeseg Nuffield a Sefydliad Ada Lovelace. Mae Sefydliad Nuffield wedi ariannu'r prosiect hwn ond barn yr awduron, nid o reidrwydd Sefydliad Nuffield, yw'r rhai a fynegir. Ewch i www.nuffieldfoundation.org

Nuffield Foundation

Hoffai'r ymchwilwyr ddiolch i bawb a gymrodd ran yn y prosiect, gan gynnwys drwy gyfrannu at weithdai a grwpiau ffocws a chwblhau arolygon; mae eu hamser a'u sylw wedi bod yn eithriadol werthfawr a heb hyn ni fyddai'r prosiect wedi bod yn bosib. Cafodd y gwaith ymchwil ei wneud cyn effaith pandemig Covid-19. Mae hyn wedi arwain at newidiadau cyfreithiol amlwg. Ni thrafodir y rhain yma a bydd llawer yn newidiadau dros dro, ond bydd rhai o leiaf yn arwain at newid parhaol i gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru. Gobeithio y bydd yr Adroddiad yn cael ei ystyried i fod yn rhoi dadansoddiad sylfaenol o faterion craidd yn ymwneud â chyfraith ac unioni, ac y bydd ein hargymhellion yn helpu i greu sail ar gyfer diwygiadau pellach er budd cyfiawnder gweinyddol a chymdeithasol yng Nghymru, beth bynnag ddeil y dyfodol.

Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chymru Gyfiawn

1. Gelwir cyfiawnder rhwng unigolion a chyrff cyhoeddus, gan gynnwys llywodraeth a gweinyddwyr, yn gyfiawnder gweinyddol. Mae hyn yn ymwneud â sut y mae cyrff llywodraeth a chyhoeddus yn trin pobl, cywirdeb eu penderfyniadau, tegwch eu trefniadaeth a pha gyfle sydd gan bobl i gwestiynu a herio penderfyniadau a wneir amdanynt.[1] Mae'r adroddiad cryno yma yn cyflwyno darganfyddiadau, dadansoddiad, a'r sylwebaeth sy'n deillio o astudiaeth fanwl o lwybrau a'r system gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru. Un o brif gasgliadau ein hymchwil yw bod gweinyddiaeth gyhoeddus yng Nghymru'n cael ei chysylltu â chynaliadwyedd, lles, cydraddoldeb a hawliau dynol, ond yn llai aml â chyfiawnder i unigolion yn eu perthynas â'r wladwriaeth.

2. Mae'r diffyg dealltwriaeth o 'gyfiawnder gweinyddol' fel cysyniad yng Nghymru, yn enwedig fel system gyfiawnder, yn fai mewn agenda gwasanaethau cyhoeddus sydd fel arall yn flaengar ac yn amddiffyn hawliau pobl. Gallai'r bai neu'r 'bwlch' hwn fod yn rhannol gyfrifol am broblem gydnabyddedig Cymru gyda gweithredu polisi cymdeithasol arloesol. Gall gwendidau a bylchau gyda darparu llwybrau clir, hygyrch, effeithiol a neilltuol at unioni cam, a gyda chyfundrefnau gorfodaeth / atebolrwydd, lesteirio gweithrediad amcanion polisi a hyder unigolion yn eu hawliau. Mae'r 'ffin amrwd' (rhwng materion wedi eu datganoli ac wedi eu cadw'n ôl)[2] hefyd yn effeithio ar gyfiawnder gweinyddol (yn enwedig cadw nawdd cymdeithasol, llysoedd sirol a chymorth cyfreithiol yn ôl), ond ni ellir priodoli'r bylchau unioni hyn mor hawdd i ddosbarthiad cymhleth cymwyseddau, ag yn achos cyfiawnder troseddol (lle bu'r rhan fwyaf o'r drafodaeth gyhoeddus a gwleidyddol).

3. Tynna'r ymchwil sylw at enghreifftiau o arfer da yng Nghymru; gan gynnwys ymdrechion i wella hygyrchedd cyfraith weinyddol, gweithio mewn partneriaeth ar wahanol lefelau ar draws a rhwng cyrff cyhoeddus, atal arferion gweinyddol gwael, cydweithredu rhwng darparwyr gwasanaeth a hyrwyddo penderfyniadau 'iawn tro cyntaf' gan gyrff cyhoeddus, yn ogystal ag ymchwilio'n fwy systematig i faterion sy'n effeithio ar bobl neu wasanaethau neilltuol. Mae'n debyg bod y gyd-ddealltwriaeth neu'r 'cydgyswllt' rhwng cyrff system cyfiawnder gweinyddol ddatganoledig Cymru eisoes yn well na mewn awdurdodaethau eraill, yn rhannol oherwydd maint y wlad ond hefyd oherwydd rhaglenni polisi trosfwaol a'r arweinyddiaeth mewn cyrff penodol.

4. Er hynny casglwn fod dadl dros gryfhau hawliau cyfreithiol pobl at unioni mewn cyfraith weinyddol yng Nghymru, a sicrhau mwy o welededd a defnydd o sefydliadau cyfreithiol (gan gynnwys y tribiwnlysoedd datganoledig a'r Llys Gweinyddol yng Nghymru). Fodd bynnag, ni ddylai hyn ddigwydd ar draul strwythurau hyblyg a llai ffurfiol ar gyfer sicrhau cyfiawnder gweinyddol. Pan fo'r strwythurau hyn wedi datblygu o'r gwaelod i fyny fel petai, gan gynnwys gydag ymarfer gweinyddwyr, dylid eu hannog a'u cefnogi gyda dulliau gwell o adnabod problemau cymunedol fel y gall pobl roi sylw i bryderon gyda'i gilydd ac annog dysgu gwersi mewn cyd-destun mwy anffurfiol. Ni ddylai hyn ychwaith ddod ar draul hyrwyddo penderfyniadau gweinyddol gwreiddiol da, gan gynnwys drwy hyrwyddo dulliau ataliol a 'seiliedig ar hawliau' sy'n nodwedd arbennig o weinyddiaeth gyhoeddus yng Nghymru.

[1] Sefydliad Cyfiawnder Gweinyddol y DU: https://ukaji.org/

[2] R Jones ac R Wyn Jones, *Justice at the 'Jagged Edge'* (Canolfan Llywodraethiant Cymru 2019).

5. Mae'r Adroddiad presennol *(Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chymru Gyfiawn*) mewn pedair rhan: Gweinyddiaeth gyhoeddus a chyfraith weinyddol; Sefydliadau cyfiawnder gweinyddol; Cyfleoedd i ddiwygio deddfwriaeth (cyfuno a chodeiddio); ac Ail-ddylunio a throsolwg ar y system unioni. Mae'r Adroddiad hwn yn canolbwyntio ar gyfraith gyffredinol a strwythurau cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru ac yn rhan o raglen ymchwil ehangach. Hefyd yn greiddiol i ymchwil cyfiawnder gweinyddol yw deall profiad pobl o'r cyfreithiau a'r strwythurau hyn yn eu bywydau bob dydd; yn bobl sy'n destun penderfyniadau gweinyddol ac sy'n ceisio unioni, a hefyd y bobl sy'n gwneud y penderfyniadau a gweithredu'r dulliau unioni. Dim ond drwy fapio manwl ar sail pynciau penodol y gellir asesu cymhlethdod y cyfreithiau, strwythurau a'r dulliau hyn yn llawn. Yng ngoleuni hyn rydym wedi archwilio a 'mapio' cyfiawnder gweinyddol mewn dau faes cymhwysedd datganoledig; tai cymdeithasol a digartrefedd, ac addysg gynradd ac uwchradd a gynhelir (gan greu dau adroddiad ychwanegol). Mae dysgu o brofiadau pobl o gyfiawnder gweinyddol yn y meysydd hyn wedi goleuo ein casgliadau am y system ehangach. Rhestrir y 39 argymhelliad a ddeilliodd o hyn yn Atodiad Un, a gellir eu crynhoi fel a ganlyn:

a. argymhellion a ddyfeisiwyd i wella ymwybyddiaeth a dealltwriaeth o gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru ynghyd â'i gysylltiadau i agendâu polisi lles, hawliau dynol a chydraddoldeb. Yn enwedig drwy bwysleisio bod materion gwasanaethau cyhoeddus (gan gynnwys yn y ddau faes a astudiwyd yn fanwl – tai ac addysg) hefyd yn faterion cyfiawnder i unigolion.
b. argymhellion i wella'r hyfforddiant ar gyfiawnder gweinyddol i gynrychiolwyr etholedig (ar bob lefel) ac i staff gweinyddol mewn cyrff cyhoeddus sy'n gwneud penderfyniadau sy'n effeithio ar hawliau pobl.
c. argymhellion bod angen dull egwyddorol o weinyddu cyfiawnder ac y dylid defnyddio'r egwyddorion hyn i dywys gwerthusiad o sefydliadau penodol o fewn y system (tribiwnlysoedd, ombwdsmyn, adolygiadau mewnol ac yn y blaen) a hefyd sut y mae'r system yn rhedeg yn gyffredinol.
d. argymhellion ynghylch natur cyfreithiau gweinyddol yng Nghymru sy'n rhoi dyletswydd ar gyrff cyhoeddus ac yn ceisio hyrwyddo hawliau, yn enwedig i egluro'n well sut y dylid gorfodi'r dyletswyddau a sicrhau'r hawliau hyn.
e. argymhellion ynghylch eglurder, cyfuno a chodeiddio cyfreithiau gweinyddiaeth gyhoeddus yng Nghymru.
f. argymhellion ynghylch sicrhau bod y system cyfiawnder gweinyddol yn cael ei defnyddio'n well i ddal cyrff cyhoeddus i gyfrif mewn cyd-destun hawliau a lles.
g. argymhellion i hyrwyddo mwy o gyfle i gyfraith weinyddol Cymru gael ei dehongli'n fwy tryloyw gan y farnwriaeth, a chael cyswllt ymarferol gwell rhwng sefydliadau unioni (gan gynnwys Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, y Llys Gweinyddol yng Nghymru a thribiwnlysoedd Cymru).
h. argymhellion ynghylch strwythur a gweithrediad tribiwnlysoedd datganoledig Cymru.
i. argymhellion ar gyfer trosolwg ar gyfiawnder gweinyddol a mwy o graffu gan y Cynulliad.

Cefndir Cyfiawnder Gweinyddol a'i Faterion

6. Er bod Pwyllgor Cymreig y Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd (AJTC) (a sefydlwyd yn 2008) wedi canolbwyntio ar ddiwygio tribiwnlysoedd (gwaith a barheir gan Lywodraeth Cymru), edrychodd ei olynydd sef Pwyllgor Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd Cymru (CAJTW) ar draws y tirlun cyfiawnder gweinyddol gan gynhyrchu 35 o argymhellion yn pwysleisio: 'Nid mater o unioni cam yn unig yw cyfiawnder gweinyddol ond hefyd o ddysgu gwersi o'r hyn sy'n mynd o'i le a'u hymgorffori mewn

gweledigaeth ar gyfer gweinyddiaeth gyhoeddus'.[3] Ar ôl ei ddatgymalu (yn 2016) casglodd y CAJTW fod 'cyfraith dda a chraffu effeithiol' yn sylfaenol i gyfiawnder gweinyddol a bod gwasanaethau cynghori'n greiddiol i sicrhau bod pobl yn deall sut i ddefnyddio systemau unioni cam a mynnu eu hawliau. Mae gwaith Llywodraeth Cymru wedi parhau'n unol ag argymhellion y CAJTW yng nghyswllt tribiwnlysoedd Cymru, gan gynnwys o ran eu trefniadaeth, prosesau, penodiadau a'u harweinyddiaeth, ond gwnaed cynnydd llai amlwg gydag argymhellion cyfiawnder gweinyddol ehangach y CAJTW.

7. Un rheswm posib am y diffyg cynnydd ehangach amlwg yw nad oedd, tan yn ddiweddar, unrhyw Weinidog na Dirprwy Weinidog yn Llywodraeth Cymru'n benodol gyfrifol am gyfiawnder. Yn aml iawn, adweithio ac ymateb a wna'r tîm bach o swyddogion polisi yn Llywodraeth Cymru, yn hytrach na datblygu polisïau cyfiawnder arloesol. Mae'r tîm yn adweithio'n bennaf i ddatblygiadau gyda'r system gyfiawnder a gadwyd yn ôl (yn enwedig y llysoedd, carchardai, prawf a chymorth cyfreithiol) ac yn ymateb drwy roi gwybodaeth a chyngor i Weinidogion ar faterion a godir ganddynt. Er hynny, ar lefel wleidyddol a swyddogol, cydnabyddir fwyfwy o hyd bod angen ail-sefydlu cysylltiadau rhwng polisi cymdeithasol a gweinyddu cyfiawnder, a bod cyfiawnder gweinyddol hefyd yn gallu cyfrannu at greu Cymru fwy cyfartal. Erbyn hyn sefydlwyd Is-bwyllgor ar Gyfiawnder y Cabinet sy'n cynnwys Prif Weinidog Cymru, y Cwnsler Cyffredinol, Dirprwy Weinidog a Phrif Chwip. Mae'r Is-bwyllgor wedi cyfarfod a thrafod blaenoriaethau Llywodraeth Cymru ar gyfer gweithredu rhai o argymhellion y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, er nad oedd y blaenoriaethau nac unrhyw amserlen i'w cyflawni wedi eu cyhoeddi pan luniwyd yr Adroddiad hwn.

Cyfiawnder Gweinyddol 'I Bobl Cymru'

8. Mae ein hymchwil yn seiliedig ar ymgysylltu â phrofiadau pobl o gyfiawnder gweinyddol, a noda ein cyfranogwyr y gall penderfyniadau gweinyddol gwael ac anghywir gael effeithiau hirdymor difrifol ac arwain, er enghraifft, at blant yn peidio â mynd i'r ysgol am fisoedd a blynyddoedd, pobl fregus yn parhau i fod yn ddigartref a digymorth, effeithiau sylweddol ar iechyd corfforol a meddwl, teuluoedd yn chwalu a phroblemau o fewn y system cyfiawnder troseddol. Mae adborth gan gyfranogwyr yr ymchwil hwn ac adroddiadau blaenorol gan y Swyddfa Archwilio Genedlaethol y DU yn pwysleisio y gall cost penderfyniadau gweinyddol gwael i gymdeithas fod yn sylweddol, o ran cost ariannol i bwrs y wlad ond hefyd o ran rhoi enw drwg i gyfiawnder cymdeithasol. Mae'n bwysig i ni leisio pryderon ein cyfranogwyr ymchwil bod yn rhaid i system cyfiawnder gweinyddol drin unigolion gyda pharch i'w hurddas fel pobl a pheidio ag achosi dim mwy o niwed nag y mae'n ceisio ei unioni.

9. Cawsom fod pryderon yn parhau ynghylch y ddealltwriaeth brin o gyfraith weinyddol yng Nghymru, gan gynnwys ymhlith cyfreithwyr a swyddogion a'r cyhoedd. Erys trafferthion gyda mynediad at gyfreithiau Cymru. Mewn rhai meysydd mae deddfwriaeth y Cynulliad wedi ychwanegu at y cymhlethdod. Mae sawl haen o reoliadau, canllawiau statudol ac anstatudol, codau ymarfer a mathau eraill o 'gyfraith feddal' a ddyfeisiwyd yn rhannol o leiaf (ond yn aml gyda phrif amcanion eraill mewn golwg) i dywys a hyrwyddo gweinyddiaeth dda ar lefel penderfyniadau strategol ac unigol. Cyflwynwyd mesurau unigol mewn ymateb i broblemau neilltuol mewn gweinyddu, neu gyda bwriadau da i hyrwyddo hawliau, ond erbyn hyn mae angen edrych eto ar y fframweithiau cymhleth sydd wedi ehangu dros amser. Yn aml iawn mae pobl sy'n gwneud penderfyniadau gweinyddol dan

---

[3] Adroddiad 'Gwaddol' CAJTW, Rhagair gan yr Athro Syr Adrian Webb (Cadeirydd y CAJTW).

bwysau eu hunain, yn ceisio deall cyfreithiau cymhleth (a'r gwahaniaeth rhwng canllawiau a chyfraith) ac ymdopi â llwythi achosion trwm. Gall rhywun yn cwyno amdanoch, neu'n herio eich penderfyniadau, hefyd achosi pryder mawr i bobl. Rhaid sicrhau bod gan y system gyfan ddigon o adnoddau i gefnogi pobl i wneud penderfyniadau da, i ystyried ystod o wahanol ffactorau wrth wneud y penderfyniadau hynny a sicrhau bod y broses gyfan yn gweithio'n dosturiol gan feithrin diwylliant ehangach o gyfiawnder gweinyddol.

10. Er y clywsom enghreifftiau o weithio mewn partneriaeth yn arwain at ddefnydd mwy effeithiol o adnoddau a chanlyniadau gwell i bobl sy'n defnyddio gwasanaethau cyhoeddus, roedd pryder o hyd bod angen mesurau eraill fel cronni cyllidebau, er mwyn deall ac ymdrin yn holistig â'r gwahanol gostau. Mae mwy o weithio cydweithredol, mewn partneriaeth ac ar y cyd yn ei gwneud yn anoddach i bobl wybod pwy'n union sy'n gwneud penderfyniadau gweinyddol, ac felly pa lwybrau unioni cam y dylent eu dilyn os ydynt yn anfodlon. O dan y system bresennol, gall llwybrau unioni fod yn wahanol heb lawer o gyfiawnhad dros hynny, gan ddibynnu ar ba gorff / unigolyn sy'n gwneud y penderfyniad a'r ddeddfwriaeth sy'n ategu'r broses. Mae prinder cymorth cyfreithiol ac aneglurder o ran ei ddosbarthiad – lle mae cymorth cyfreithiol ar gael i herio rhai mathau o benderfyniadau ond nid eraill – yn broblem o hyd, yn enwedig i bobl fregus. Hefyd, mae awdurdodau'n tueddu i beidio â chasglu data ar y defnydd o wahanol ddulliau unioni. Casglwn mai pur anaml yr edrychir ar ddefnydd a pha mor effeithiol yw dulliau penodol o herio penderfyniadau gweinyddol. Er bod pobl yn cyd-gynhyrchu gwasanaethau cyhoeddus, yn aml iawn mae hyn drwy ac wedi'i gyfryngu gan sefydliadau'n hytrach na thrwy ymgysylltu uniongyrchol, ac ychydig iawn o gyfle sydd gan unigolion i gyfrannu'n ystyrlon o gwbl at ddylunio llwybrau unioni yn y system cyfiawnder gweinyddol.

Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfraith Weinyddol

11. Mae gan Lywodraeth Cymru ddull neilltuol o ddarparu gweinyddiaeth gyhoeddus a gwasanaethau cyhoeddus gyda ffocws ar wasanaethau dinesydd-ganolog a chydweithredu'n hytrach na chystadlu. Fodd bynnag, casglodd yr ymchwilwyr fod angen ymchwil fwy systematig o hyd i faint o welliannau a wnaed i wasanaethau cyhoeddus a thystiolaeth fwy cadarn i werthuso fframweithiau rheoleiddio, gyda ffocws penodol ar ganlyniadau i unigolion a deall sut y mae gwasanaeth yn gweithredu'n gyffredinol.[4]

12. Mae Comisiwn Williams ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus[5] yn argymell bod y Cynulliad yn adolygu'r ddeddfwriaeth er mwyn symleiddio a gwneud penderfyniadau sector cyhoeddus yn llai cymhleth a naill ai'n diddymu darpariaethau cymhleth neu'n egluro eu hystyr a'u perthnasedd. Fel y noda Nason, mae llawer o'r 'gyfraith weinyddol newydd'[6] sy'n effeithio ar benderfyniadau cyhoeddus yng Nghymru'n ymwneud â hyrwyddo hawliau, cydraddoldeb a lles. Mae Llywodraeth Cymru yn arwain ar 'gryfhau a datblygu' cydraddoldeb a hawliau dynol yng Nghymru gan gynnwys drwy adolygu fframweithiau deddfwriaethol a cheisio eu diwygio; yn enwedig drwy 'ddiosg gwahanol haenau' y fframweithiau hyn lle maen nhw'n rhy gymhleth. Mae angen ystyried yn iawn beth yw cyd-destun cyfiawnder gweinyddol ehangach y fframwaith cyfreithiol cydraddoldeb a hawliau dynol hwn.

---

[4] Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru, *Improving Public Services: Existing Evidence and Evidence Needs* (2016).
[5] Comisiwn Williams (2014): https://llyw.cymru/sites/default/files/publications/2019-01/comisiwn-ar-lywodraethu-a-darparu-gwasanaethau-cyhoeddus-adroddiad-llawn_0.pdf
[6] S Nason, 'The "New Administrative Law" of Wales' [2019] Public Law 703.

13. Mae cynaliadwyedd, yn enwedig, yn egwyddor drefniadol ganolog o weinyddiaeth gyhoeddus yng Nghymru, ac yn ddyletswydd gan gyrff cyhoeddus o dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 (cyfundrefn cenedlaethau'r dyfodol). Mae asesu effaith cyfundrefn cenedlaethau'r dyfodol y tu allan i gwmpas ein hymchwil ond awgryma amrywiol adroddiadau gan Gomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru fod cynnydd rhagorol wedi'i wneud mewn rhai meysydd ond nid da lle gellir gwell. Felly hefyd, casglodd Gweithgor a sefydlwyd o dan Adolygiad Llywodraeth Cymru i Gydraddoldeb Rhwng y Rhywiau fod y math o ddysgu digymell a anogir gan ddeddfwriaeth fel cenedlaethau'r dyfodol, a rheoliadau cydraddoldeb penodol i Gymru, 'ar goll neu heb ei wireddu' mewn sawl cyd-destun o hyd.[7] Mae cyfiawnder gweinyddol yn ychwanegu gwerth at hyn wrth geisio lliniaru anghydraddoldeb strwythurol drwy gyfraith gweinyddiaeth gyhoeddus fwy egwyddorol a llwybrau teg, cymesur a hygyrch at unioni cam. Gall dysgu o'r system cyfiawnder gweinyddol (e.e. drwy ymchwiliadau ombwdsmyn a chomisiynwyr, a data o dribiwnlysoedd a llysoedd) helpu i adnabod pa mor eang yw anghydraddoldeb strwythurol a llwyddiant neu aflwyddiant cymharol y polisïau llywodraeth a ddyfeisiwyd i geisio ei ddatrys. Lle bo'n bosib, dylai datblygiad strategol cyfiawnder gweinyddol yng Nghymru, gan gynnwys datblygiad a hyfforddiant deddfwriaethol, gyd-fynd â rhaglenni presennol a rhaglenni i ddod ar gyfer gwella cynaliadwyedd, lles, cydraddoldeb a hawliau dynol.

14. Casglodd y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru nad yw polisïau Cymru ar gynaliadwyedd a hawliau dynol yn rhan integrol o'r system gyfiawnder ac nad yw fframweithiau cyfreithiol y wlad a'r swyddogion cyhoeddus annibynnol sy'n gyfrifol am warchod a hyrwyddo hawliau yn gyplysol â'r system gyfiawnder. [8] Edrychwn ar y sylwadau hyn yn fanwl yn yr Adroddiad llawn. Gallai'r diffyg integreiddio a chyplysu hyn fod oherwydd nad yw'r ddyletswydd cynaliadwyedd, na'r hawliau dynol a bwysleisir yng nghyfraith Cymru'n benodol, wedi eu cyplysu ar hyn o bryd â hawl gyfreithiol dros geisio unioni mewn llys neu dribiwnlys. Gellir dibynnu ar opsiwn adolygiad barnwrol yn y Llys Gweinyddol, ond fel y trafodwn nid yw hyn yn opsiwn realistig i'r mwyafrif helaeth o bobl.

15. Rydym yn cydnabod bod y cydbwysedd rhwng hyrwyddo cynaliadwyedd, hawliau a chydraddoldeb, drwy annog newid ymddygiad ar yr un llaw, a darparu dulliau unioni cam ar y llaw arall, yn gymhleth. Ni chredwn fod 'dyheadol' yn derm difrïol o'i ddefnyddio mewn deddfwriaeth. Fel y noda'r Athro David Feldman, mae'r math yma o ddeddfwriaeth ar y ffin rhwng cyfraith, gwleidyddiaeth a moesoldeb ac yn cyflawni ei heffaith ar ffurf seicolegol yn bennaf drwy ddibynnu ar barch at gyfreithlondeb y wladwriaeth a'i sefydliadau.[9] Yn ôl ein hymchwil mae pobl fel pe baent yn gyndyn o herio sefydliadau'r wladwriaeth yng Nghymru drwy'r system cyfiawnder gweinyddol. Efallai mai canlyniad hyn yw bod gan gyrff cyhoeddus yng Nghymru efallai'r un agwedd o barch at iaith ddeddfwriaethol a bod cyrff cyhoeddus Cymru, yn fwy na chyrff mewn awdurdodaethau cyfreithiol eraill, yn fwy tebygol o drin deddfwriaeth ddyheadol fel cyfraith 'ymrwymol'. Gallai fod angen mwy o ymchwil i hyn. Fodd bynnag, er bod gan ddeddfwriaeth hyrwyddol fanteision, yr arwyddion yw bod deddfwriaeth gyda mwy o ddannedd yn cael ei hystyried. Er enghraifft, mae'r Gweithgor Adolygu Cydraddoldeb Rhwng y Rhywiau wedi argymell cryfhau dyletswyddau cyfreithiol drwy eu hymestyn i gynnwys gwahanol gyrff a

[7] Dr. Alison Parken, Adroddiad y Gweithgor Lles a Chydraddoldeb: *Improving Well-being and Equality Outcomes: Aligning processes, supporting implementation and creating new opportunities* (Gorffennaf 2019): https://chwaraeteg.com/wp-content/uploads/2019/09/Aligning-and-Improving-Outcomes-for-Well-being-and-Equality.pdf
[8] Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, para 12.21.
[9] David Feldman, 'Legislation as Aspiration: Statutory Expression of Policy Goals' (IALS 2015): http://www.statutelawsociety.co.uk/wp-content/uploads/2015/03/Feldman-Legislation-as-Aspiration.pdf

gwneuthurwyr penderfyniadau er mwyn gallu dal cyrff cyhoeddus yn fwy i gyfrif am ganlyniadau eu polisïau a'u penderfyniadau.

16. Ar ôl ei gyfnod fel Cadeirydd y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, beirniadodd yr Arglwydd Thomas ddeddfwriaeth ddyheadol am godi gobeithion ofer a thanseilio rheol y gyfraith.[10] Ei gasgliadau perthynol canolog oedd: yn gyntaf, bod angen drafftio deddfwriaeth sy'n ceisio gwella penderfyniadau gweinyddol gyda digon o fanylder fel bod llys, tribiwnlys neu gorff gorfodaeth arall priodol yn gallu penderfynu a gyflawnwyd y dyletswyddau perthnasol ar sail tystiolaeth wrthrychol; yn ail, y dylid ystyried defnyddio gwahanol ddulliau gorfodi a allai gynnwys llys neu dribiwnlys, ond hefyd efallai ombwdsmon gyda rôl ddyfarnu, neu gomisiynydd gyda phwerau gorfodaeth. Trafodwn y materion sefydliadol hyn ymhellach isod, ond yn gyntaf gwnawn y casgliadau canlynol am gyfraith weinyddol gyffredinol yng Nghymru:

   a. Mae angen i ddeddfwriaeth ddyheadol sy'n ceisio annog ymddygiad ymatebol a digymell gael ei darparu drwy brosesau gweinyddol o hyd, a rhaid rhoi dyletswydd ar gyrff cyhoeddus i ddangos eu bod wedi cydymffurfio â'r prosesau hyn.
   b. Mae angen mwy o eglurder a chysondeb mewn deddfwriaeth a chanllawiau ar beth sy'n ofynnol gan y prosesau hyn, ac ystyried a ellid eu cryfhau i wneud cyrff cyhoeddus yn atebol am ganlyniadau eu penderfyniadau, gan osgoi bod dyletswyddau 'proses' yn cael eu gweld fel ymarfer ticio blwch.
   c. Gall y dyletswyddau eu hunain (lles, cydraddoldeb a hawliau dynol) weithiau fod yn aneglur, ac mae diffyg ymwybyddiaeth a dealltwriaeth ymhlith y cyhoedd o hyd.
   d. Mae deddfwriaeth trefniadaeth weinyddol yng Nghymru'n neilltuol drwy ddibynnu'n drwm ar weithrediad, gan nodi amcanion y mae'n rhaid i gyrff cyhoeddus eu cwblhau drwy eu prosesau gweinyddol eu hunain, ond eto mae atebolrwydd drwy adolygiad barnwrol (yn enwedig) yn wan.
   e. Mae deddfwriaeth a chanllawiau weithiau'n aneglur (ac ambell waith yn ddigyswllt) o ran pa wahanol ddulliau atebolrwydd sy'n berthnasol, ac weithiau'n ddigyswllt o ran dosraniad swyddogaethau gwahanol swyddogion cyhoeddus penodol (comisiynwyr, rheoleiddwyr ac yn y blaen).
   f. Nid yw'r dehongliad barnwrol o gyfraith gweinyddiaeth gyhoeddus yng Nghymru yn ddigon tryloyw nac annibynnol ac mae cyfleoedd i wella eglurder wedi eu colli. Gallai hyn gael ei weld fel tanseilio rheol y gyfraith yng Nghymru.
   g. Mae darpariaethau cyfraith weinyddol yng Nghymru'n 'lled-gyfansoddiadol' ac wedi eu mynegi'n benodol mewn iaith cyfansoddiadau a / neu ddeddfau hawliau, ond heb statws cyfansoddiadol a heb hawliau gorfodaeth cryf i unigolion a grwpiau.

Sefydliadau Cyfiawnder Gweinyddol

Y Llys Gweinyddol ac Adolygiad Barnwrol

17. Mae cyfraith weinyddol 'lled-gyfansoddiadol' Cymru, sy'n rhoi dyletswydd ar gyrff cyhoeddus o ran hawliau, cydraddoldeb a lles, yn dibynnu'n bennaf ar adolygiad barnwrol yn y Llys Gweinyddol ar gyfer unioni cyfreithiol. Ystyriwn fod hyn yn ffurf gymharol wan ar atebolrwydd ar waith. Mae parch at broses a sensitifrwydd i arbenigedd a sefyllfa gyfansoddiadol gwahanol farnwyr a gweinyddwyr yn rhan annatod o'r drefn, a heb ei

[10] Yr Arglwydd Thomas, 'Thinking policy through before legislating – aspirational legislation' (Statute Law Society, Darlith Renton 2019): http://www.statutelawsociety.co.uk/home/lord-thomas-text-aspirational-legislation-21-11-19/

dylunio'n dda i warchod hawliau unigolion, er gan amlaf yn cael ei defnyddio felly'n ymarferol. Yn ymarferol, mae prinder cymorth cyfreithiol, y diffyg ymwybyddiaeth barhaus o gyfraith Cymru, ac i raddau'r diwylliant o barch at awdurdod, yn golygu y gall fod yn anodd adnabod ac ariannu achosion lle byddai cyfraith Cymru'n elwa o ddehongliad barnwrol tryloyw ac annibynnol, ac a fyddai'n bodloni'r trothwy angenrheidiol o 'achosion y gellir eu dadlau' ar sail eu ffeithiau.

18. Sefydlwyd Llys Gweinyddol yng Nghaerdydd yn 2009 fel rhan o gynigion y Gweithgor Barnwrol dros Gyfiawnder y tu allan i Lundain i ddatganoli adolygiad barnwrol yng Nghymru a Lloegr a gallu cychwyn a phenderfynu achosion yn lleol gan leihau costau ac anhwylustod i ymgyfreithwyr 'rhanbarthol' a'u cyfreithwyr. Er y cychwynnir a gwrandewir y mwyafrif llethol o hawliadau yn erbyn diffynyddion cyrff cyhoeddus Cymru yng Nghaerdydd bellach, mae'n gyffredin o hyd i achosion gael eu cychwyn yn rhywle arall (fel arfer Llundain) cyn eu trosglwyddo i Gaerdydd o dan y Cyfarwyddyd Ymarfer perthnasol. Rhwng 1 Ionawr 2019 ac 16 Medi 2019, cafodd 87 o hawliadau eu cychwyn yn Llys Gweinyddol Caerdydd, gyda 34 arall wedi eu trosglwyddo yno.

19. Yn empirig, cynhyrchir llai o hawliadau am adolygiad barnwrol sifil (di-fewnfudo) yng Nghymru nag yn Lloegr (y pen), ac mae cyfran yr hawliadau a gychwynnir gan ymgyfreithwyr heb gynrychiolaeth yn cynyddu (yng Nghaerdydd ac ar draws y Llys Gweinyddol yn gyffredinol). Mae diwygiadau i gymorth cyfreithiol wedi cael effaith anghymesur ar fynediad at adolygiad barnwrol y tu allan i Lundain, gan gynnwys yng Nghymru. Cyfarwyddir bargyfreithwyr a leolir mewn siambrau yng Nghymru dim ond mewn cyfran fach o'r holl hawliadau a ymdrinnir gan Lys Gweinyddol Caerdydd. Mae bargyfreithwyr yng Nghymru'n ymdrin â chyfran fwy o waith cyn-gyfreitha, ond ymddengys bod llai o hyder yn eu cyfarwyddo i ymddangos gerbron y Llys. Mae'r llwyth achosion o adolygiadau barnwrol yng Nghymru'n amrywiol ac yn aml yn ymwneud â chymysgedd cymhleth o bolisi a chyfraith wedi a heb ei datganoli sy'n berthnasol i'r hawliad dan sylw. Fodd bynnag, dangosodd y Prosiect Cyfraith Gyhoeddus a dadansoddiad Nason o 82 dyfarniad mewn adolygiadau barnwrol gan Lys Gweinyddol Caerdydd, dros gyfnod o wyth mlynedd, mai dim ond mewn 26 dyfarniad yr archwiliwyd canllawiau neu ddeddfwriaeth sylfaenol neu is-ddeddfwriaeth y Cynulliad neu gan Weinidogion Cymru.[11]

20. Yn ôl ymchwil flaenorol yng Nghymru a Lloegr, dim ond cyfran fach o hawliadau adolygiad barnwrol sy'n cyrraedd gwrandawiad terfynol, gyda'r rhan fwyaf o'r rhai a dynnwyd yn ôl yn y gwahanol gamau wedi arwain at negodi ateb o blaid yr hawlydd. Gallai hefyd fod llawer o hawliadau adolygiad barnwrol yn cael eu datrys drwy ohebiaeth cyn-achos neu negodi anffurfiol cyn eu cychwyn. Mae angen mwy o ymchwil i waith cyn-achos mewn cyfraith gweinyddiaeth gyhoeddus yng Nghymru. Clywsom enghreifftiau yn ein hymchwil tai ac addysg o hawliadau posib yn cael eu terfynu wrth i gyrff cyhoeddus naill ai ildio'r pwynt cyfreithiol neu, yn fwy aml, ymrwymo i ailfeddwl eu penderfyniad o blaid yr unigolyn heb ildio unrhyw wallau cyfreithiol gyda'r penderfyniad gwreiddiol. Clywsom fod gwersi a ddysgir o'r heriau posib hyn efallai'n cael eu pasio ymlaen drwy rwydweithiau cyrff cyhoeddus, ond nid yn systematig ac nid mewn ffordd a fyddai'n cael ei chyfathrebu i bawb (gan gynnwys unigolion) a allai gael eu heffeithio.

---

[11] Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, 'Judicial Review in Wales' Cyflwyniad gan Public Law Project a Dr Sarah Nason: https://llyw.cymru/sites/default/files/publications/2018-11/submission-to-the-justice-commission-from-public-law-project-sarah-nason.pdf

21. Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi cynnig y dylai fod yn orfodol o dan y Rheolau Trefniadaeth Sifil (CPR) i hawliadau yn erbyn cyrff cyhoeddus yng Nghymru sy'n herio cyfreithlondeb eu penderfyniadau gael eu cychwyn a'u gwrando yng Nghymru. Gall hyn ymestyn tu hwnt i'r Llys Gweinyddol, gan gynnwys hawliadau yn erbyn cyrff cyhoeddus yn y llysoedd sirol a all fod yn fwy tebygol o ymwneud yn benodol â materion cyfraith weinyddol gyhoeddus dydd-i-ddydd. Ar hyn o bryd mae'r CPR a chyhoeddiadau barnwrol yn creu rhagdybiaeth gref (ond nid rheol) y dylai adolygiad barnwrol, ac hawliadau eraill yn y Llys Gweinyddol yn erbyn cyrff cyhoeddus Cymreig gael eu cychwyn a'u gwrando yng Nghymru. Gellid newid y rheolau trefniadol ar gyfer adolygiadau barnwrol drwy Gyfarwyddiadau Ymarfer y CPR a defnyddiwyd newidiadau rheol o'r fath eisoes i greu apeliadau statudol Cymreig yn unig yn Llys Gweinyddol Caerdydd, sy'n rhaid eu cychwyn a'u penderfynu yng Nghymru. Yn amlwg mae rhesymau mynediad at gyfiawnder a chyfansoddiadol cryf dros gynnig hyn, ond erys rhai pryderon ynghylch bod 'yn rhaid' cychwyn hawliadau yn erbyn cyrff cyhoeddus Cymru yng Nghymru, os yw mynediad at gyngor cyfraith gyhoeddus drwy gymorth cyfreithiol yn parhau i fod yn broblem (ac efallai'n fwy o broblem yng Nghymru nag yn Lloegr). I ddyfynnu un o'n cyfranogwyr ymchwil, 'mae mynediad at adolygiad barnwrol yn llanast ym mhob man ac ni all y rhan fwyaf o bobl ei fforddio'. Fodd bynnag, gwelwn werth sylweddol yn argymhelliad y Comisiwn cyn belled ag y rhoddir mwy o gymorth i'r proffesiwn cyfraith gyhoeddus yng Nghymru a mentrau i wella mynediad cyhoeddus i gyngor cyfreithiol gan gynnwys cyngor a chymorth wedi'i gyllido drwy gymorth cyfreithiol..

Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru (PSOW)

22. Mae'r PSOW yn 'siop un stop' ar gyfer cwynion yn erbyn cyrff cyhoeddus yng Nghymru. Yn ei gynllun corfforaethol am 2019/20, 'Cyflawni Cyfiawnder', nodir mai cenhadaeth y PSOW yw: 'Cynnal cyfiawnder a gwella gwasanaethau cyhoeddus'. Awgryma'r ymchwil fod ombwdsmyn mewn sefyllfa unigryw i feithrin cydgysylltu a chydweithrediad rhwng rhannau o system cyfiawnder gweinyddol.[12] Mae gan ombwdsmyn yn gyffredinol botensial mawr fel sefydliadau atebolrwydd hawliau dynol a chydraddoldeb; mae eu gwasanaethau'n gost-effeithiol a hyblyg, medrant roi cyngor ar faterion polisi, cynnal ymchwiliadau deinamig ag effaith weithredol, bod yn fforwm arbennig o briodol efallai ar gyfer trafod dyrannu adnoddau, ac argymell ystod o atebion sydd bron yn ddieithriad yn cael eu gweithredu.

23. Mae Deddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru 2019 yn rhoi pwerau newydd i'r PSOW gan gynnwys i gynnal ymchwiliadau menter eu hunain. Mae'r Ddeddf hefyd yn rhoi mwy o hyblygrwydd i'r PSOW i dderbyn cwynion ac yn caniatáu sefydlu Awdurdod Safonau Cwyno.

24. Mae Uwch Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru a Lloegr wedi galw am fwy o 'gydgyswllt' rhwng ombwdsmyn, llysoedd a thribiwnlysoedd gan nodi fod peth tystiolaeth o 'gyfreithiwroli' cyfiawnder gweinyddol, efallai ar draul gwneud defnydd llawn o arbenigedd mewn rhannau eraill o'r system. Awgrymwn fod y 'cyfreithiwroli' hyn yn llai amlwg yng Nghymru, ond er hynny y gallai mwy o gydgyswllt, drwy adeiladu ar yr hyn sydd eisoes wedi'i sefydlu, rhwng y PSOW, y Llys Gweinyddol yng Nghymru, a thribiwnlysoedd datganoledig Cymru fel modd wella cydlynu mynediad at gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru.

[12] R Kirkham a C Gill (golygyddion), *A Manifesto for Ombudsman Reform* (Palgrave Pivot 2020).

25. Yn y cyd-destun hwn, yn yr Adroddiad llawn canolbwyntiwn ar dri argymhelliad gan Gomisiwn y Gyfraith; dileu'r gwaharddiad statudol (lle na all ombwdsmon ymchwilio os gallai unigolyn fod wedi, neu lle gellid yn rhesymol ddisgwyl iddynt geisio, ateb mewn llys, tribiwnlys neu ddull adolygu arall); rhoi'r pŵer i'r Llys Gweinyddol atal achosion ymchwilio gan ombwdsmon; a rhoi'r pŵer i'r ombwdsmon gyfeirio pwynt o gyfraith i'r llysoedd. Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi cymeradwyo'r ddau argymhelliad olaf yng nghyswllt y PSOW. Ar y cyfan roedd ein cyfranogwyr ymchwil o blaid gweithredu'r tri argymhelliad ond gan nodi y byddai angen darllen print mân y newidiadau deddfwriaethol a threfniadol, a gweld sut y byddai prosesau newydd yn gweithio'n ymarferol.

26. Ystyriwyd dileu'r gwaharddiad 'statudol' eisoes gan Bwyllgor Cyllid yn y Cynulliad a oedd yn bryderus am newid y berthynas rhwng ombwdsmon a llys yng Nghymru'n unig. 'Gallai' hyn godi cwestiynau o gymhwysedd deddfwriaethol; byddai dileu'r gwaharddiad yn gofyn diwygio deddfwriaeth ddatganoledig (Deddf PSOW 2019 erbyn hyn) gan 'effeithio' ar faterion llys a gedwir yn ôl, ac adolygiad barnwrol o weithredu gweinyddol. Fodd bynnag, mae llai o sail dros bryderon am gost unrhyw ddull 'dau drac' (lle byddai gan y PSOW rywfaint o awdurdodaeth gyfredol â'r gangen gyfreithiol). Mae'n debyg mai prin y byddai awdurdodaeth gyfredol yn cael ei defnyddio a byddai'n berthnasol yn bennaf lle'r oedd gwerth mewn cymhwyso arbenigedd i gadarnhau'r gyfraith ynghyd ag arbenigedd a fyddai'n berthnasol i wella safonau gweinyddiaeth gyhoeddus. Gallai'r cyfuniad hwn o'r ddau fath o arbenigedd osgoi achosion anghydfod costus yn y dyfodol a chreu arbedion gweinyddol.

27. Ni fyddai unrhyw fater cymhwysedd deddfwriaethol yn codi wrth ddileu'r gwaharddiad statudol lle byddai ond yn ymwneud ag awdurdodaeth tribiwnlysoedd datganoledig Cymru. Fel y mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi'i argymell (ac y trafodwn yn yr Adroddiad llawn) mae dadl dros roi rôl ychwanegol i'r tribiwnlysoedd hyn i benderfynu anghydfodau'n ymwneud â chyfraith weinyddol yng Nghymru. Mae gan dribiwnlysoedd hefyd rôl i'w chwarae mewn agweddau arbenigol ar ddyfarnu ynghylch hawliau a chydraddoldeb, yn enwedig hawliau economaidd-gymdeithasol. Gall eu trefniadaeth hyblyg a mwy holgar eu gwneud yn addas iawn i ddeall natur aml-agweddol materion hawliau, cydraddoldeb a gwahaniaethu.

28. Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi ategu cynigion lle gallai'r Llys Gweinyddol 'atal' achosion i'r ombwdsmon ymchwilio iddynt. Unwaith eto, gellid rhoi'r pŵer hwn i dribiwnlysoedd datganoledig Cymru (gan gynnwys drwy Fil Tribiwnlysoedd Cymru newydd - sy'n debygol o ddod allan o brosiect presennol gan Gomisiwn y Gyfraith). Yn ymarferol, gall y Llys Gweinyddol yng Nghymru ddefnyddio ei bwerau atal presennol i ganiatáu ymchwiliad PSOW pe bai barnwr yn penderfynu hynny. Ond daw Comisiwn y Gyfraith i'r casgliad pe cyflwynid pŵer ffurfiol newydd penodol y byddai angen newid Deddf Uwchlysoedd 1981 a'r Rheolau Trefniadaeth Sifil, a allai godi cwestiynau ynghylch cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Yn yr un modd, byddai rhoi pŵer penodol i'r PSOW gyfeirio pwynt o gyfraith at y Llys Gweinyddol yng Nghymru'n gofyn diwygio pwerau'r PSOW ond hefyd yn cael effaith ar awdurdodaeth y Llys a fyddai, ym marn Comisiwn y Gyfraith, angen newid y rheolau trefniadol ar adolygiadau barnwrol.

29. Yn yr Adroddiad llawn, trafodwn yn fwy manwl a ddylid dylunio gweithdrefn cyfeirio cyfreithiol dim ond i hwyluso cadarnhau'r gyfraith, neu a ellid ehangu hyn i ddarparu unioni cam sydd y tu allan i bwerau'r PSOW. Mae angen ystyried yn ofalus y posibilrwydd o gymylu'r gwahaniaeth rhwng penderfynu hawliau cyfreithiol a rhoi sylw i faterion camweinyddu. Yn aml iawn mae achos anghydfod, hyd yn oed yn y system cyfiawnder gweinyddol, yn ymwneud yn bennaf â gwarchod hawliau cyfreithiol pobl. Mae penderfynu

a chadarnhau hawliau cyfreithiol yn rhywbeth gwahanol (er efallai'n gorgyffwrdd) i ddatrys problem, meithrin cysylltiadau da neu hyrwyddo gweinyddiaeth dda, lles a gwerthoedd eraill. Mae hyn yn ystyriaeth bwysig wrth feddwl am ddatblygu cyfraith gyhoeddus a chyfiawnder gweinyddol yng Nghymru yn y dyfodol.

30. Gellid cryfhau'r rhesymeg dros fwy o gydgysylltu a chydweithrediad rhwng dulliau unioni cam cyfreithiol a di-gyfreithiol yn rhannol drwy ddulliau llai ffurfiol, a gallai hyn eisoes ddigwydd i raddau yng Nghymru. Er enghraifft, drwy ymgysylltu rhwng y PSOW a Barnwr Cyswllt Llys Gweinyddol Cymru, a gyda Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru a / neu arweinwyr Tribiwnlys unigol. Mae trafodaethau anffurfiol a chyfeirio rhwng staff Uned Tribiwnlysoedd Cymru a staff y PSOW, a chyfeirio gan y pedwar Comisiynydd yng Nghymru, hefyd yn rhan o'r darlun drwy gynorthwyo a galluogi pobl i geisio'r opsiwn unioni sydd fwyaf priodol iddynt a rhoi cyngor ar ddeall gwaharddiadau statudol, cyfyngiadau amser ac ystyriaethau cost.

31. Fodd bynnag casglwn, fel y gwnaeth y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, fod angen dull mwy rhesymegol yn y tymor hir o geisio datrys anghydfodau gweinyddol a sifil yng Nghymru gan wneud y defnydd gorau o amrywiol arbenigedd a nodweddion, a llwybrau cyfreithiol a gweinyddol.

Tribiwnlysoedd

32. Mae'r Adroddiad llawn yn adeiladu ar ymchwil i system dribiwnlys sy'n dal i ddatblygu yng Nghymru. Nodwn fod y tribiwnlysoedd datganoledig wedi bod wrth galon diwygio cyfiawnder, yn rhannol drwy fod yr unig gyrff barnwrol a weinyddir gan Lywodraeth Cymru ond hefyd oherwydd ei fod yn faes cyfiawnder lle mae elfen o gonsensws rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU, a darpariaethau ynghylch Tribiwnlysoedd Cymru wedi eu cynnwys yn Neddf Cymru 2017 o ganlyniad.

33. Mae Llywodraeth Cymru'n gyfrifol am ariannu'r tribiwnlysoedd statudol a weinyddir gan Uned Tribiwnlysoedd Cymru (WTU). Mae'r WTU yn strwythur rheoli o fewn Llywodraeth Cymru sy'n darparu cymorth gweinyddol i bob Tribiwnlys Cymreig. Yn 2010 sefydlodd Llywodraeth Cymru Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd mewn ymateb i adroddiad gan Bwyllgor Cymreig yr AJTC ar dribiwnlysoedd datganoledig. Sefydlwyd y WTU bresennol yn 2015. Gallai ymddangos i fod yn gam yn ôl symud o Uned Cyfiawnder Gweinyddol a Thribiwnlysoedd ehangach at uned WTU fwy penodol. Cwestiynwn a yw hyn yn adlewyrchu nad oes gan y Llywodraeth lawer o ddiddordeb mewn atebolrwydd cyfiawnder gweinyddol ehangach, gan nodi hefyd nad oes olynydd i'r CAJTW ychwaith. Ar y llaw arall, gallai adlewyrchu bod y Llywodraeth am sicrhau bod cymeriad barnwrol tribiwnlysoedd yn cael ei ddeall yn fewnol, lle mae cysgod tribiwnlysoedd fel rhan o adrannau gweinyddol y Llywodraeth yn cael ei daflu o hyd. Mae strwythur rheoli'r WTU yn rhoi elfen o arwahanrwydd oddi wrth adrannau polisi y gallai tribiwnlysoedd fod yn craffu ar eu polisïau a'u gweithredoedd.

34. Mae gwarchod annibyniaeth farnwrol yn rhan o gylch gwaith adolygiad presennol Comisiwn y Gyfraith o dribiwnlysoedd Cymru. Mae hyn hefyd yn bwysig i Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru (PWT) ac yn rhywbeth y tynnodd y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru sylw ato. Mae diffyg statws annibynnol y WTU yn fater y mae'r PWT yn awyddus i geisio ei ddatrys 'cyn gynted ag y bo'n rhesymol ymarferol'. Edrychwn ar sut i wneud hyn gan gynnwys drwy wahanol 'fodelau' yn yr Alban a ddatblygwyd dros amser yn sgîl diwygiadau a welodd sefydlu Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd yr Alban, sydd

hefyd wedi cynnwys trosglwyddo gweinyddiaeth ar faterion a gadwyd yn ôl i dribiwnlysoedd. Datblygodd bethau'n raddol yn yr Alban drwy greu Gwasanaeth Tribiwnlysoedd fel uned ddarparu gan Lywodraeth yr Alban yn 2010 (tan y sefydlwyd Gwasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd yr Alban yn 2015). Mae'r datblygiad cychwynnol hwn yn enghraifft o ddull 'lled-annibynnol' sy'n gallu, yn ôl rhai sylwebyddion, bod yn effeithiol lle mae arweinyddiaeth wleidyddol gref i gynnal y strwythur. Er hynny, mae sicrhau bod cyfiawnder annibynnol a diduedd yn cael 'ei weld' i fod yn cael ei gyflawni'n egwyddor bwerus, ac mae angen mwy ar system dribiwnlys na'r ychydig gysylltiadau a ddatblygir drwy rannu cymorth gweinyddol.

35. Mae gan yr Alban bellach Wasanaeth Llysoedd a Thribiwnlysoedd ar wahân. Ni ellid mabwysiadu'r model hwn yng Nghymru heb ddatganoli deddfwriaethol ac roedd yn argymhelliad (gan y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru) i'w fabwysiadu yn y pen draw. Fodd bynnag, mae modelau eraill y gallai Cymru eu hystyried ar fwy o fyrder, er enghraifft Gwasanaeth Tribiwnlys annibynnol i Gymru a fyddai'n gyfrifol am nifer o dribiwnlysoedd ac wedi'i arwain gan Brif Weithredwr yn atebol i Fwrdd Gwasanaeth Tribiwnlys Cymru, a fyddai yn ei dro'n cael ei graffu gan y Cynulliad. Gallai Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru barhau i ddarparu arweinyddiaeth farnwrol. Nodwn nad yw Deddf Cymru 2017 yn rhoi canllawiau ar rôl oruchwylio Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru, a bod y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru yn argymell y dylai'r rôl hon ymestyn dros bob corff cyhoeddus sy'n gwneud penderfyniadau barnwrol neu led-farnwrol yng Nghymru. Gallai hyn olygu meddwl eto am rôl y Llywydd, ond yn sicr byddai'n golygu cyflwyno cyfrifoldebau newydd ac ehangu llwyth gwaith y Llywydd yn sylweddol.

36. Gellid sefydlu Gwasanaeth Tribiwnlys Cymru tebyg i gorff presennol Awdurdod Refeniw Cymru (WRA) fel adran anweinidogol statudol; corff corfforedig sy'n gyfreithiol ar wahân i Lywodraeth Cymru ond wedi'i staffio gan weision sifil a Bwrdd yn gyfrifol am ei gyfeiriad strategol. Gallai strwythur Bwrdd Tribiwnlys Cymru gynnwys is-bwyllgorau i ddatblygu cyfeiriad strategol a throsolwg ar faterion fel cyflogau barnwrol, pensiynau, cwynion a hyfforddiant. Byddai hefyd, oherwydd y byddai cyllideb benodol wedi'i dyrannu iddo, yn gwella tryloywder gyda'r adnoddau a ddeuai gan Lywodraeth Cymru i weinyddu tribiwnlysoedd yng Nghymru. Mae model anweinidogol y WRA yn debyg iawn i strwythur presennol y WTU o ran trefniadau staffio gweision sifil a'i weithrediad presennol. Byddai'n ffurfioli annibyniaeth y WTU oddi wrth Lywodraeth Cymru. Mae hyn yn apelio o ran datblygu'r WTU yn raddol a rhoi ei hunaniaeth amlwg hi ei hun iddi.

37. Yn ogystal â strwythur ac annibyniaeth, mater canolog i dribiwnlysoedd Cymru yw digideiddio, gyda'r diwygiadau ehangach yng Nghymru a Lloegr yn debygol o gael effaith sylweddol yng Nghymru. Mae tystiolaeth bod digideiddio'n digwydd ar wahanol gyflymder yng Nghymru gyda rhai tribiwnlysoedd wedi eu harfogi'n well i weithio'n ddigidol nag eraill. Clywsom bryderon am brosesau 'dwy gêr' neu 'sawl gêr' posib, gyda thribiwnlysoedd Cymru ar ei hôl hi fel cyrff materion a gedwir yn ôl, yn rhannol oherwydd na fedrant fanteisio i'r un graddau ar arbedion maint. Mae'n bwysig cael dealltwriaeth gyfartal o risgiau a manteision digideiddio yng Nghymru ac nad yw ehangu mynediad at gyfiawnder digidol yn gwaethygu'r anghydraddoldebau presennol ymhellach.

38. Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi argymell defnyddio tribiwnlysoedd datganoledig Cymru i ddatrys anghydfod o ran dyletswyddau cyfraith weinyddol Cymru yn y dyfodol. Dylai'r argymhelliad hwn ofyn i Lywodraeth Cymru roi cyfiawnhad mwy manwl dros ei dewisiadau gwleidyddol ynghylch dulliau priodol o ddatrys anghydfod mewn deddfwriaeth sylfaenol ac isddeddfwriaeth ddrafft. Dylai'r dewisiadau hyn gael eu craffu

gan Bwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad y Cynulliad a rhaid ystyried cynyddu adnoddau tribiwnlysoedd unigol yng Nghymru ac adnoddau'r WTU. Y realiti, fel y gwelir o Asesiadau Effaith Cyfiawnder perthnasol, yw ei bod yn gwneud synnwyr ariannol ar hyn o bryd (o ran gwariant Llywodraeth Cymru) i unioni o dan gyfraith Cymru adlewyrchu'r gyfraith yn Lloegr a defnyddio llysoedd a thribiwnlysoedd Cymru a Lloegr, er nad yw efallai'n gwneud synnwyr ariannol i rai sy'n defnyddio'r system ac yn gwneud mynediad at gyfiawnder yn anoddach i bobl Cymru. Un o'r prif bryderon yn hyn o beth yw bod cyd-destun y setliad datganoli'n ei gwneud yn anodd i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad ddatblygu a mabwysiadu atebion arloesol o safbwynt Cymru, yn enwedig os ydynt yn cynnwys dulliau heb eu profi o'r blaen sy'n wahanol i rai yn Lloegr.

Cyfleoedd ar gyfer diwygio deddfwriaeth (cyfuno a chodeiddio)

39. O gofio bod Cymru wrthi'n ystyried strwythur Codau Cyfraith Cymru ar gyfer y dyfodol a sut i gyfathrebu effaith deddfwriaeth a chadarnhau ei hystyr yn well, ystyriwn a oes dadl dros gyfuno a chodeiddio diwygiadau i gyfraith weinyddol. Yn ein hadroddiadau ar wahân ar addysg a thai, ystyriwn y ddadl dros godeiddio'r meysydd cyfreithiol hyn. Mae codeiddio'n gyfle unigryw i symleiddio a systemateiddio'r gyfraith yn fwy rhesymegol, a hefyd yn cyflawni rôl addysgol o ran egluro ystyr cyfraith a chyfiawnder yng Nghymru, i bobl Cymru. Yn yr Adroddiad llawn edrychwn ar Gôd 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus' arfaethedig Llywodraeth Cymru a chynigiwn y dylai gynnwys cyfundrefn cenedlaethau'r dyfodol (mae cynaliadwyedd yn ddyletswydd bwysig gan gyrff cyhoeddus ac yn 'egwyddor drefniadol ganolog' o weinyddiaeth gyhoeddus). Cynigiwn fod y Cod hefyd yn cynnwys deddfwriaeth ar Gomisiynwyr Plant a Phobl Hŷn Cymru. Mae codeiddio hefyd yn gyfle i ailystyried y ddadl dros roi mwy o gysondeb i rolau a threfniadaeth rhai o Gomisiynwyr Cymru, ac y dylai Comisiynwyr ar y cyfan fod yn atebol i'r Cynulliad ac nid i Lywodraeth Cymru.

40. Dadleuwn hefyd fod y broses o gadarnhau, cyfuno a chodeiddio'n gyfle i adolygu (a symleiddio lle bo hynny'n briodol) y dyletswyddau cyfraith weinyddol sydd ar gyrff cyhoeddus yng Nghymru (yn unol ag argymhelliad Comisiwn Williams ar Lywodraethu a Darparu Gwasanaethau Cyhoeddus). Cynigiwn hefyd 'ail-enwi' y Cod Gweinyddiaeth Gyhoeddus yn Gôd Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol, yng ngoleuni bwriad Llywodraeth Cymru i gynnwys darpariaethau deddfwriaethol yng nghyswllt tribiwnlysoedd datganoledig Cymru (fel cyrff barnwrol nid gweinyddol) yn y Cod, a bod angen mabwysiadu dull egwyddorol sy'n cadarnhau cymeriad arbennig cyfiawnder gweinyddol. Ystyriwn y ddadl dros gael Deddf Trefniadaeth Weinyddol i Gymru yn y dyfodol a bod angen meddwl yn ofalus sut i ddrafftio Deddf o'r fath, pa ddyletswyddau (presennol a newydd) y gellir eu cynnwys, a'i pherthnasedd i unrhyw gynigion ar gyfer 'Deddf (neu Gôd) Hawliau Dynol' i Gymru. Dadleuwn fod yn rhaid i Ddeddf / Cod Hawliau Dynol i Gymru, a Deddf / Cod Trefniadaeth Weinyddol i Gymru gynnwys llwybrau neilltuol at unioni pe bai eu darpariaethau'n cael eu torri.

Trosolwg a Dyluniad System Unioni

41. Casglodd y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru fod y 'system cyfiawnder gweinyddol heb os yn anodd i bobl ei deall a'i defnyddio'.[13] Ystyriwn fod tair prif elfen i wella'r sefyllfa; mynediad at wybodaeth a chyngor i helpu pobl i ddeall a defnyddio'r system; mabwysiadu

---

[13] Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, para 6.16.

dull mwy cydlynol o ddylunio llwybrau unioni yn y system honno; a sicrhau trosolwg parhaus ar y system yn y dyfodol.

42. Er bod meddwl am ddylunio'n glir ar draws Llywodraeth Cymru, casglwn nad yw natur wleidyddol na chyfansoddiadol dylunio opsiynau unioni i herio penderfyniadau gwladol wedi'i gwireddu'n llawn eto ac nad yw dylunio unioni'n cael ei ystyried i fod yn waith arbenigol ar wahân lle mae angen tystiolaeth ac ymgynghori sylweddol. Mae dryswch ynghylch sut i orfodi cyfundrefn cenedlaethau'r dyfodol yn gyfreithiol yn un enghraifft, ond mae hefyd enghreifftiau eraill o'r meysydd tai ac addysg, ac mewn meysydd eraill fel gofal cymdeithasol. Er y cafwyd ymgysylltu rhwng y timau Polisi Cyfiawnder a Gwasanaethau Cyfreithiol yn Llywodraeth Cymru, a gyda'r Weinyddiaeth Gyfiawnder, credwn nad yw llais 'defnyddiwr' posib y system cyfiawnder gweinyddol sef yr unigolyn a fyddai efallai angen opsiwn unioni am dor-darpariaeth, yn cael ei ystyried yn ddigonol yn y broses o ddylunio unioni, a bod y cyfleoedd i arloesi'n brin, gan gynnwys gan y setliad datganoli presennol. Dylid gwerthuso cynnwys ac effaith Asesiadau o Effaith ar Gyfiawnder, dan Ddeddf Cymru 2017 yn enwedig, yn barhaus.

43. Mae'r CAJTW, ac yn fwy diweddar, y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi mynegi pryder am greu dulliau unioni 'lled-farnwrol' 'ad hoc' (ar gyfer cynlluniau fel Cronfa Cymorth Disgresiynol Cymru (DAF), ac amrywiol baneli apêl gan gynnwys yng nghyd-destun coedwigaeth, a phaneli apêl ar wahardd o ysgolion a drefnir gan awdurdodau lleol). Ategwn argymhelliad blaenorol y CAJTW fod angen gweithredu'r dulliau 'ad hoc' hyn yn fwy cydlynus ac egwyddorol gyson ac y dylid cael rhagdybiaeth yn erbyn creu cynlluniau 'ad hoc' newydd. Yn ein Adroddiad llawn edrychwn ar argymhelliad y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru bod angen i gynlluniau 'ad hoc' gael eu hadolygu a'u goruchwylio gan Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru.

44. Yn ein Adroddiad llawn defnyddiwn fframwaith tri 'gorchymyn' ar gyfer dylunio unioni, a ddatblygwyd gan yr Athro Andrew Le Sueur.[14] Y Newid Gorchymyn Cyntaf yw lle mae amcanion offerynnau polisi'n aros yr un fath ond gyda mân-newidiadau i weithdrefnau neu newid i arferion o fewn y fframweithiau deddfwriaethol presennol. Ar hyn, mae peth consensws eisoes ar amcanion polisi mae'n debyg, ond dim llawer o ymgynghori na diddordeb deddfwriaethol neu lywodraethol mewn ail-ddylunio unioni. Fel arfer gweithdredir y newidiadau hyn drwy ailstrwythuro arferion gweinyddol, a gwell fyth os oes gan y sefydliadau sy'n gyfrifol am yr unioni ddigon o awtonomi i gychwyn, cynllunio a gweithredu'r diwygiadau. Nodwn enghreifftiau gwerthfawr o'r newid hwn yng Nghymru, yn enwedig sut y mae rhai awdurdodau lleol yn gwneud penderfyniadau ar ddigartrefedd, a hefyd yn arferion y PSOW. Fodd bynnag, nodwn hefyd fod swyddogion awdurdod lleol, a rhai mewn asiantaethau gweithredol, neu hyd yn oed gwleidyddion, yn gallu cyfrannu at ddylunio unioni heb sylweddoli weithiau eu bod yn gwneud hynny, gan roi mwy o gryfder i'n hargymhelliad bod angen mwy o hyfforddiant penodol ar gyfiawnder gweinyddol.

45. Mae'r Ail Newid Gorchymyn yn ymwneud â sefydlu technegau newydd, neu weithdrefnau a sefydliadau newydd i weithredu unioni. Mae hyn yn debygol o gynnwys swyddogion polisi, cyfreithwyr adrannol a Chynulliad, cwnsleriaid deddfwriaethol yn Llywodraeth Cymru ac Aelodau Cynulliad. Mae enghreifftiau'n cynnwys creu Swydd Comisiynydd y Gymraeg a sefydlu Tribiwnlys y Gymraeg o dan Fesur y Gymraeg (Cymru) 2011, a diwygio pwerau'r PSOW gan gynnwys y pŵer i gynnal ymchwiliadau menter eu hunain (dan Ddeddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2019). Ym mhob un o'r enghreifftiau

[14] Andrew le Sueur, 'Designing Redress; Who Does it, How and Why?' (2012) 20(1) *Asia Pacific Law Review* 17.

hyn roedd ymgynghori cyhoeddus a chraffu gan y Cynulliad. Fodd bynnag, un agwedd ar yr Ail Newid Gorchymyn sy'n tueddu i beidio â chael llawer o sylw yw'r penderfyniad ymwybodol (neu anymwybodol) i beidio â newid dulliau unioni system cyfiawnder gweinyddol bresennol Cymru a Lloegr, wrth ddeddfu i greu hawliau a dyletswyddau newydd yn benodol o dan gyfraith Cymru. Awgrymwn fod hyn efallai oherwydd ystod o ffactorau'n cynnwys: tybio (heb dystiolaeth fanwl weithiau) bod y dulliau a'r arferion presennol yn gweithio'n dda; dim ymgais i arloesi wrth ddylunio unioni oherwydd pryderon na ddylid newid y gyfraith sylfaenol ar yr un llaw, a dulliau unioni ar y llaw arall, ar yr un pryd oherwydd y gallai greu dryswch a thrafferthion i unigolion gyda chael mynediad at gyfiawnder; bod anghytundeb gwleidyddol ynghylch pa ddull(iau) unioni i'w mabwysiadu gyda'r darpariaethau perthynol (gan gynnwys mewn deddfwriaeth) wedyn yn adlewyrchu cyfaddawd (sydd weithiau'n aneglur o ganlyniad).

46. Yn ein Adroddiad llawn ystyriwn y ffactorau dros ac yn erbyn creu prosesau cwyno newydd neilltuol mewn deddfwriaeth a fyddai'n ddefnyddiol i'w hystyried gan y bobl sy'n rhan o ddylunio unioni yng Nghymru , ac ategwn gasgliadau o waith ymchwil blaenorol yn cynnig 'rhagdybiaeth o blaid bod yr holl gynlluniau penderfyniadau gweinyddol yn gwneud darpariaeth neilltuol yn y ddeddfwriaeth ar gyfer llwybr ac atebion effeithiol i ddatrys cwynion ac achosion o anghydfod'.[15] Mae Cyfraith Gyhoeddus Cymru wedi dadlau: 'Fel mater o egwyddor, lle mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi deddfu ar fater heb ei gadw'n ôl, dylai unrhyw atebion gweinyddol a grëir fod drwy'r system dribiwnlys yng Nghymru'.[16] Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi argymell yn fwy cyffredinol: 'Dylid defnyddio tribiwnlysoedd Cymru i ddatrys anghydfod yng nghyswllt deddfwriaeth Cymru yn y dyfodol'.[17]

47. Categori newid olaf Le Sueur yw'r 'trydydd gorchymyn'. Yma, ysgogir y pŵer newid gan ddarbwylled syniadau. Mae hyn yn creu strategaeth raglennol sy'n cwmpasu mwy na phryderon unioni cwynion, gan ymestyn i gynnwys moderneiddio gwasanaethau cyhoeddus, er enghraifft, neu hyd yn oed yn newid y berthynas gyfansoddiadol rhwng y ddeddfwrfa, y weithrediaeth a'r farnwriaeth. Mae enghreifftiau traws-DU wedi cynnwys Rhaglen Siarter y Dinesydd, deddfu HRA 1998, a'r pwyslais ar 'ffocws y defnyddiwr' a datrys anghydfod mewn ffordd gymesur yn dilyn Papur Gwyn 2004 y Llywodraeth a deddfu Deddf Tribiwnlysoedd, Llysoedd a Gorfodaeth 2007. Mae'n bosib bod Cymru'n gweld rhaglen newid sy'n gyfystyr â thrydydd newid gorchymyn, ond nad yw efallai wedi'i hintegreiddio na'i chyplysu'n ddigonol (fel y dywed y Comisiwn ar Gyfiawnder) â'r system gyfiawnder. Os yw cynaliadwyedd o ddifrif i fod yn egwyddor drefniadol ganolog o weinyddiaeth gyhoeddus yng Nghymru, ynghyd ag ymgorffori mwyfwy ar safonau hawliau dynol rhyngwladol a phwyslais ar wella cydraddoldeb (yn enwedig o ran canlyniadau), gellid dadlau fod hyn yn newid sylfaenol i gyfiawnder gweinyddol. Noda ein cyfranogwyr ymchwil fod hyn yn awgrymu dull o weithredu gweinyddiaeth gyhoeddus, ac yn enwedig gweithredu cyfraith gweinyddiaeth gyhoeddus (fel un ddyheadol ac yn ceisio hyrwyddo normau moesol penodol), tra gwahanol i'r gyfraith gyffredin Cymru a Lloegr, ac i draddodiad cyfansoddiadol. Casglwn nad yw gofynion unioni, na goblygiadau, y newid sylfaenol hwn wedi cael eu hystyried yn llawn. Yn yr Adroddiad nodwn ystod o egwyddorion a chanllawiau a allai gynorthwyo wrth ddylunio unioni.

---

[15] Le Sueur, 'Designing Redress'.

[16] Cyfraith Gyhoeddus Cymru, Tystiolaeth i'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru https://gov.wales/sites/default/files/publications/2018-08/Submission-to-the-justice-commission-from-public-law-wales.pdf

[17] Y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru, para 6.59.2.

48. Yn ei ragair i lyfr yr Athro Christopher Hodges, *Delivering Dispute Resolution: A Holistic Review of Models in England and Wales,*[18] mae'r Arglwydd Thomas yn dadlau: 'Yr hyn sy'n gwbl glir yw bod angen system gydlynus a chydgysylltiedig. Rhaid i system o'r fath gynnig pob math o ateb i anghydfod, gan gynnwys datrys yn anffurfiol drwy drafod a chyngor ar y dechrau'. Mae'r Arglwydd Thomas yn mynd ymlaen i gasglu na ellir cyflawni'r system gydlynus a chydgysylltiedig hon drwy 'botsian' ond bod angen 'ail-wampio'r system bresennol o roi cyngor a datrys anghydfod yn llwyr i greu system integredig a chynhwysfawr'.

49. Nid yw'r syniadau sydd wrth wraidd y diwygiadau hyn yn newydd; mae gwerth 'un pwynt mynediad' neu 'siop un stop' o ddarparu cyfiawnder gweinyddol wedi bod yn destun trafod ers tro byd, gan ddechrau gyda mynediad at wybodaeth, cyngor a chymorth, er mwyn gallu 'brysbennu' problemau pobl yn briodol i ganfod y ffordd fwyaf priodol o ddatrys anghydfod (boed yn llys, tribiwnlys, ombwdsmon, ADR neu broses arall). Hyn oedd yr argymhelliad i Gymru yn Adroddiad Ymchwil Bangor yn 2015 ac a gymeradwywyd gan Hickinbottom J (fel yr oedd bryd hynny) yn ei ragair i'r llyfr *Administrative Justice in Wales and Comparative Perspectives*.[19] Teimla'r Athro Hodges hefyd ei bod yn hen bryd cynnal adolygiad holistig a bod pobl sydd eisiau cwyno, oherwydd y cymhlethdod presennol, yn gorfod canfod eu ffordd drwy ddrysfa lwyr. Gallai'r sefyllfa fod yn waeth yng Nghymru oherwydd bod gan y ddrysfa lwybrau wedi a heb eu datganoli'n croesi ei gilydd.

50. Mae cynlluniau peilot newydd (yn Lloegr yn bennaf) wedi ceisio cydgysylltu awdurdodaethau llysoedd a thribiwnlysoedd, drwy gyfuno hawliadau sy'n codi o'r un anghydfod ac yn dod o dan fwy nag un awdurdodaeth. Mae Hodges yn ystyried mai'r 'nod hirdymor yw sefydlu un awdurdodaeth cyfraith weinyddol'. Gallai hyn achosi problemau penodol i Gymru, oherwydd er bod y rhan fwyaf o achosion anghydfod yn parhau i gael eu datrys drwy system Llysoedd a Thribiwnlysoedd Cymru a Lloegr, mae cyfraith weinyddol Cymru'n wahanol i'r gyfraith yn Lloegr.

51. Gwnaed sawl astudiaeth a chynllun i ddarparu dull mwy holistig o ddatrys anghydfod (yn benodol ym maes tai, ond hefyd i raddau ym maes addysg), i bob golwg ar sail Cymru a Lloegr, ond oherwydd amseru, cwmpas neu amcanion, casglwn nad yw'r un wedi llwyr ystyried sefyllfa bresennol y gyfraith a'r trefniadau datrys anghydfod a ddatganolwyd i Gymru na'r berthynas rhwng cyfraith a dulliau unioni sydd wedi a heb eu datganoli. Golyga hyn fod rhai cynigion a ddatblygir yna naill ai'n amherthnasol i Gymru, neu mae eu cymhwysiad yn drafferthus. Mae mwyfwy o angen i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad adolygu systemau cyfraith gweinyddiaeth gyhoeddus a datrys anghydfod o safbwynt Cymru'n benodol. Casglwn y gellid dechrau drwy ofyn cwestiynau sylfaenol am beth y mae gwneuthurwyr penderfyniadau gweinyddol yn ei wneud mewn gwahanol gyd-destunau yng Nghymru, pa mor anodd yw'r tasgau hynny, sut y maen nhw'n sefydlu'r ffeithiau, yn cymhwyso'r gyfraith ac yn ymarfer disgresiwn mewn sefyllfaoedd neilltuol, a sut y gellir gweld hyn oll drwy chwyddwydr cynaliadwyedd, hawliau dynol a chydraddoldeb?

52. Casglwn fod hefyd angen trosolwg barhaus ar sut y mae cyfiawnder gweinyddol yn datblygu yng Nghymru, yn enwedig o gofio mai dyma'r system gyfiawnder sydd fwyaf tebygol o effeithio ar fywydau pobl. Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi argymell bod nifer o wahanol gyrff, barnwrol yn bennaf, yn goruchwylio a bwrw trosolwg ar ddatblygiad systemau cyfiawnder a datrys anghydfod yng Nghymru. Yn yr Adroddiad

[18] Christopher Hodges, *Delivering Dispute Resolution: A Holistic Review of Models in England and Wales* (Hart Publishing 2019).
[19] Nason (gol), *Administrative Justice in Wales and Comparative Perspectives* (UWP 2017).

llawn, gwnawn argymhellion ynghylch sut i sicrhau bod cyfansoddiad y cyrff hyn a'u gweithgareddau'n ystyried pwysigrwydd cyfiawnder gweinyddol.

53. Er bod y dulliau a gynigir gan y Comisiwn ar Gyfiawnder ar gyfer hyrwyddo, cydgysylltu a goruchwylio datrys anghydfod yn rhoi elfen o drosolwg ar y system cyfiawnder gweinyddol, awgrymwn eu bod yn annhebygol o fynd ddigon pell a bod angen sefydlu corff penodol statudol i fod yn gyfrifol am drosolwg, neu o leiaf fforwm penodol yn Llywodraeth Cymru, i ymgysylltu'n rheolaidd â'r gymuned o randdeiliaid cyfiawnder gweinyddol a ddatblygodd ers 2015 yn enwedig. Argymhellwn y dylai unrhyw gorff trosolwg hirdymor: fod yn annibynnol a gyda digon o awdurdod i herio gwleidyddion; dylai fod ganddo ddigon o adnoddau a gallu cynnal ymweliadau trosolwg ar dribiwnlys; dylai fod ganddo ysgrifenyddiaeth a swyddogaeth ymchwil ar wahân; dylid ei sefydlu drwy statud a dylai fod ganddo bwerau a dyletswyddau statudol, a pherthynas statudol lle byddai'n rhaid cyflwyno adroddiadau gerbron y Cynulliad gan ddisgwyl ymateb iddynt; dylai fod yn gallu rhoi cymorth a hyfforddiant i weithwyr cyfiawnder gweinyddol proffesiynol a bod yn dryloyw yn ei weithgareddau. Argymhellwn hefyd fod Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad y Cynulliad yn achub ar y cyfle i adnabod a chraffu ar gyfiawnder gweinyddol fel elfen ganolog o gyfiawnder yng Nghymru ac i bobl Cymru.

Atodiad Un: Rhestr Argymhellion

A1: Argymhellwn ystyried cynyddu nifer staff y parhaol yn Nhîm Polisi Cyfiawnder Llywodraeth Cymru.

A2: Argymhellwn fod Tîm Polisi Cyfiawnder Llywodraeth Cymru'n penodi panel 'ar gadw' o arbenigwyr academaidd i ofyn am gyngor a chymorth ymchwil ganddynt ar sail ad hoc (tebyg i'r trefniadau sydd yn eu lle i ddarparu gwybodaeth arbenigol cyflym i Lywodraeth Cymru ar Brexit).

A3: Argymhellwn fod hyfforddiant yn cael ei ddarparu ar gyfiawnder gweinyddol, yn enwedig ar Egwyddorion y CAJTW ar gyfer Cyfiawnder Gweinyddol yng Nghymru, i Aelodau Cynulliad, staff Comisiwn y Cynulliad a chynghorwyr lleol yng Nghymru. Gellid darparu hyn gan neu mewn cysylltiad ag aelodau o Banel Academaidd Cyngor Cyfiawnder Gweinyddol y DU, arbenigwyr pwnc eraill, a Thîm Polisi Cyfiawnder Llywodraeth Cymru.

A4: Argymhellwn ymgorffori hyfforddiant ac ymwybyddiaeth o gyfiawnder gweinyddol yn yr hyfforddiant ar Werthoedd Gwasanaeth Cyhoeddus ac Ymddygiad Arweinyddol ac mewn modiwlau ac adnoddau hyfforddiant eraill a ddarperir gan Academi Cymru.

A5: Argymhellwn ddefnyddio Map Digidol 'Artemus' o gyfiawnder gweinyddol fel adnodd hyfforddiant, os oes cyllid ar gael a / neu gymorth arall i sicrhau ei gynaliadwyedd.

A6: Argymhellwn fod Grŵp Llywio Llywodraeth Cymru ar Gryfhau a Datblygu Cydraddoldeb a Hawliau Dynol yng Nghymru'n cynnal gweithdy penodol i drafod sut y gallai cyfiawnder gweinyddol gyfrannu at gynnig atebion i anghydraddoldeb strwythurol yng Nghymru, a gwella canlyniadau cydraddoldeb i unigolion.

A7: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru yn adolygu ei Chanllawiau Craidd ar Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, yn benodol i ateb y diffyg eglurder ynglŷn a sut dylid gorfodi rhai dyletswyddau.

A8: Argymhellwn fod Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn cael ei diwygio i addasu a chadarnhau rôl Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru ac Archwilydd Cyffredinol Cymru.

A9: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn adolygu Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn barhaus yng ngoleuni taith Mesur Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol y DU drwy Senedd San Steffan.

A10: Argymhellwn fod Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad y Cynulliad yn cynnal ymchwiliad i'r rhesymau pam nad yw polisïau Cymru ar genedlaethau'r dyfodol, cynaliadwyedd a safonau rhyngwladol ar hawliau dynol, yn integredig â'r system gyfiawnder.

A11: Argymhellwn fod yr ymchwiliad hwn hefyd yn archwilio pam yr ystyrir nad yw fframweithiau cyfreithiol neilltuol a ddatblygir i ategu'r polisïau hyn, gan gynnwys creu swyddogion cyhoeddus annibynnol i hyrwyddo a gwarchod hawliau, wedi eu cyplysu â'r system gyfiawnder. Dylai'r ymchwiliad hefyd edrych ar ddeddfwriaeth 'ddyheadol' gan gynnwys deddfwriaeth sy'n 'ymatebol' ac 'atblygol' a'r berthynas rhwng deddfwriaeth o'r fath a rheolaeth y gyfraith.

A12: Argymhellwn fod Is-bwyllgor ar Gyfiawnder Cabinet Llywodraeth Cymru , a Phwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad y Cynulliad, yn monitro unrhyw ddiwygiadau arfaethedig pellach i adolygiad barnwrol gan Lywodraeth y DU a Senedd San Steffan i geisio lliniaru effeithiau unrhyw ddiwygiadau o'r fath ar reolaeth y gyfraith ac atebolrwydd cyrff cyhoeddus yng Nghymru.

A13: Argymhellwn fod Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad y Cynulliad yn cynnal ei ymchwiliad ei hun i ba mor effeithiol yw adolygiad barnwrol fel ateb i dor-cyfraith weinyddol yng Nghymru a / neu i dor-egwyddor cyfraith weinyddol gyffredinol gan awdurdodau datganoledig yng Nghymru. Dylai hyn hefyd ystyried rôl adolygiad barnwrol yng nghyd-destun integreiddio polisïau Cymru ar genedlaethau'r dyfodol, cynaliadwyedd, safonau hawliau dynol rhyngwladol, a dyletswyddau cydraddoldeb penodol i Gymru, â'r system gyfiawnder.

A14: Argymhellwn fod Comisiwn y Gyfraith a Llywodraeth Cymru yn ystyried y ddadl dros gynnwys pŵer neilltuol i dribiwnlysoedd datganoledig Cymru i 'atal' achosion ymchwiliad gan y PSOW mewn unrhyw Fil drafft Tribiwnlysoedd Cymru.

A15: Mae'r Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru wedi argymell: 'Dylai prosesau datrys anghydfodau gerbron llysoedd a thribiwnlysoedd, ffyrdd amgen o ddatrys anghydfodau ac ombwdsmyn, yn ogystal â datrys anghydfodau mewn perthynas â chyfraith weinyddol, gael eu hyrwyddo a'u cydgysylltu yng Nghymru drwy gorff a gadeirir gan uwch-farnwr'. Argymhellwn mai un o swyddogaethau'r bwrdd hwn ddylai fod i hyrwyddo 'cyd-ddealltwriaeth' a 'chydgyswllt' rhwng y PSOW a llysoedd a thribiwnlysoedd Cymru. Argymhellwn fod hyn yn cynnwys dadlau dros ddeddfu Argymhellion 2011 Comisiwn y Gyfraith y dylai fod gan y Llys Gweinyddol bŵer i 'atal' achosion ymchwiliad gan ombwdsmon ac y dylai fod gan ombwdsmyn bŵer i gyfeirio pwynt o gyfraith at y Llys Gweinyddol.

A16: Argymhellwn fod unrhyw ymchwiliad gan Bwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad y Cynulliad i ba mor integredig a chyplysol yw polisïau Cymru ar genedlaethau'r dyfodol, cynaliadwyedd a safonau rhyngwladol ar hawliau dynol â'r system gyfiawnder, yn ystyried cyfraniad y PSOW i gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru.

A17: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru yn ystyried datblygu Uned Tribiwnlysoedd Cymru fel corff statudol annibynnol anweinidogol, gyda Bwrdd, Cadeirydd y Bwrdd a Phrif Weithredwr. Argymhellwn fod y corff hwn yn cael ei sefydlu ar sail egwyddorion sy'n cydnabod cymeriad neilltuol cyfiawnder gweinyddol ac y dylai gael ei graffu gan y Cynulliad.

A18: Argymhellwn fod unrhyw ddiwygiadau digideiddio yng Nghymru'n cael eu cyflwyno er lles gweinyddiaeth dda a mynediad at gyfiawnder ac y dylai Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru ac Uned Tribiwnlysoedd Cymru fonitro diwygiadau i dribiwnlysoedd haen gyntaf yn ofalus, yn enwedig i benderfynu beth sy'n briodol i Gymru.

A19: Ni ddylid cymryd bod angen trosglwyddo datblygiadau technolegol ar gyfer y llysoedd yn uniongyrchol i'r tribiwnlysoedd. Argymhellwn gynnal adolygiad o'r strategaeth ddigidol ar gyfer tribiwnlysoedd yng Nghymru a theilwrio diwygiadau'n briodol i'r cyd-destun, nid fel 'un esgid i ffitio pawb'.

A20: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru, yr Arglwydd Brif Ustus a Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru'n cynhyrchu canllawiau pellach ar rôl Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru, yn enwedig drwy ystyried ehangu ei swyddogaethau yn unol ag argymhelliad y Comisiwn ar Gyfiawnder yng Nghymru.

A21: Argymhellwn ystyried y potensial ar gyfer mwy o 'gyd-ddealltwriaeth' a 'chyd-gyswllt' rhwng y Llys Gweinyddol yng Nghymru a thribiwnlysoedd datganoledig Cymru, yn enwedig ar hawliau dynol a chydraddoldeb. Gallai hyn gael ei wneud gan unrhyw fwrdd newydd a grëir i hyrwyddo a chydgysylltu datrys anghydfod yng Nghymru, a / neu ar y cyd gan Lywydd Tribiwnlysoedd Cymru a Barnwr Cyswllt Llys Gweinyddol Cymru.

A22: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru yn cyhoeddi data-bas chwiliadwy o'r holl Asesiadau Effaith Integredig ar wefan Cyfraith Cymru.

A23: Argymhellwn fod Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 a deddfwriaeth yn ymwneud â Chomisiynydd Plant Cymru a Chomisiynydd Pobl Hŷn Cymru'n cael eu cynnwys yn y Cod 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus' arfaethedig ar gyfer Cymru.

A24: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn adolygu'r ystod o gyfreithiau trefniadaeth weinyddol ar hawliau dynol, lles a chydraddoldeb sy'n berthnasol i rai neu'r holl awdurdodau datganoledig yng Nghymru, gyda golwg ar eu gwneud yn fwy cyson, symlach a mwy cydlynus er mwyn gwella eu heffaith ymarferol ar ansawdd a chanlyniadau penderfyniadau gweinyddol. Argymhellwn fod y darpariaethau deddfwriaethol hyn yn cael eu cyfuno (gyda golwg ar godeiddio).

A25: Argymhellwn 'ail-enwi' y Cod Gweinyddiaeth Gyhoeddus yn Gôd Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol, yng ngoleuni'r bwriad i gynnwys tribiwnlysoedd datganoledig Cymru (fel cyrff barnwrol nid gweinyddol) yn y Cod, a bod angen mabwysiadu dull egwyddorol sy'n cadarnhau cymeriad arbennig cyfiawnder gweinyddol.

A26: Argymhellwn fod datblygu Cod 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus' neu Gôd 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol' ar gyfer Cymru'n gyfle i ailystyried y ddadl dros sicrhau mwy o gysondeb rhwng rolau a threfniadaeth rhai o Gomisiynwyr Cymru, lle bo hynny'n briodol, ac y dylai Comisiynwyr fel arfer fod yn atebol i'r Cynulliad ac nid i Lywodraeth Cymru.

A27: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn ystyried y ddadl dros ddrafftio Deddf Trefniadaeth Weinyddol ar gyfer Cymru yn y dyfodol, i gynnwys y dyletswyddau trefniadol cyfunol ar hawliau dynol, lles a chydraddoldeb, a allai yn y pen draw gwmpasu materion eraill fel 'Ffyrdd o Weithio', yr hawl i dderbyn rhesymau am benderfyniad gweinyddol, ac iawndal am gam-weinyddu na ellid dwyn achos yn ei erbyn fel camwedd sifil. Rhaid i Ddeddf Trefniadaeth Weinyddol gynnwys dull neilltuol ar gyfer ceisio unioni cam am dorri ei darpariaethau.

A28: Argymhellwn fod cyfraith achosion allweddol (yn enwedig sy'n dehongli a chymhwyso cyfraith weinyddol sydd wedi'i datganoli i Gymru) yn cael ei chynnwys, fel mater o gyflwyniad a hygyrchedd diymdroi, mewn unrhyw Gôd 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus' neu 'Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Chyfiawnder Gweinyddol' ar gyfer Cymru, ond na ddylid codeiddio cyfraith gyffredin ei hun.

A29: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad yn mabwysiadu rhagdybiaeth o blaid darpariaeth neilltuol mewn deddfwriaeth ar gyfer llwybr ac atebion effeithiol i ymdrin ag anghydfodau a chwynion, yn y lle cyntaf drwy dribiwnlysoedd datganoledig Cymru.

A30: Argymhellwn fod Llywodraeth Cymru (gan gynnwys yr Is-bwyllgor ar Gyfiawnder Cabinet Llywodraeth Cymru) a Phwyllgor Cyfiawnder, Deddfwriaeth a Chyfansoddiad y Cynulliad yn monitro capasiti tribiwnlysoedd Cymru'n barhaus i ymdopi ag unrhyw gynnydd yn eu hachosion.

A31: Argymhellwn yng Nghymru fod angen hyrwyddo a galluogi ymgysylltu a gweithio'n well â defnyddwyr, yn unigolion a grwpiau, sy'n defnyddio dulliau unioni cyfiawnder gweinyddol. Dylai hyn ymestyn at eu cynnwys mewn dylunio dulliau unioni, ac mewn bwrw trosolwg ar eu gweithrediad, a sicrhau bod unigolion yn cael mwy o ran mewn datrys eu hachosion anghydfod eu hunain, a hyn i'w hwyluso drwy rymuso gwasanaethau cynghori a thrwy dechnoleg (digideiddio'n benodol). Gallai hyn gael ei hyrwyddo gan Dîm Polisi Cyfiawnder Llywodraeth Cymru, unrhyw fwrdd a sefydlir i hyrwyddo a chydgysylltu datrys anghydfod yng Nghymru, Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru, y Cyngor Cyfraith arfaethedig ar gyfer Cymru, a chan Rwydwaith Cynghori Cenedlaethol Cymru.

A32: Argymhellwn fod Tîm Polisi Cyfiawnder Llywodraeth Cymru, a dylunwyr unioni eraill ar draws Llywodraeth, yn defnyddio'r rhestr wirio ganlynol (yn enwedig wrth wneud Asesiadau o'r Effaith ar Gyfiawnder), a'i bod hefyd yn cael ei defnyddio fel rhan o graffu gan Bwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a Chyfansoddiad y Cynulliad:

1. Bod rhagdybiaeth o blaid bod pob cynllun gwneud penderfyniadau gweinyddol yn cynnwys darpariaeth benodol mewn deddfwriaeth ar gyfer llwybr a dulliau unioni effeithiol i ddatrys anghydfodau a chwynion.
2. Y dylai dyluniad sefydliadol barchu egwyddorion cyfansoddiadol.
3. Y dylid cael atebolrwydd cyhoeddus ar gyfer ymdrin â chwynion.
4. Y dylai'r dystiolaeth a'r ymchwil oleuo'r gwaith o greu dulliau unioni newydd a diwygio'r dulliau presennol.
5. Y dylid cael cyfleoedd i arloesi o'r gwaelod i fyny.
6. Y dylai dulliau sicrhau gwerth am arian a chymesuredd.
7. Y dylai'r dull unioni fod yn gwbl addas i'r math o gŵyn.
8. Y dylid defnyddio meini prawf a phrosesau teg a rhesymegol i 'hidlo' cwynion amhriodol.
9. Yn ogystal â delio â chwynion unigol, y dylai dulliau unioni gyfrannu at wella gwasanaethau cyhoeddus.

10. Pryd bynnag y cyfyd problemau newydd sydd angen i'r system unioni gweinyddol ddelio â nhw, dylid yn gyntaf ystyried eu dyrannu i sefydliad unioni presennol o dan drefniadaeth sy'n bodoli eisoes.
11. Dylid dylunio dulliau unioni'n bennaf o bersbectif y defnyddiwr.

A33: Argymhellwn, os sefydlir, fod gan gorff i hyrwyddo a chydgysylltu datrys anghydfod yng Nghymru aelodaeth amrywiol, yn enwedig ar draws y sector cyfiawnder gweinyddol; gan gynnwys Barnwr Cyswllt Llys Gweinyddol Cymru, Llywydd Tribiwnlysoedd Cymru, y PSOW a Chomisiynwyr Cymru, cynrychiolwyr o Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, o'r sector cynghori a hefyd o grwpiau sy'n cynrychioli defnyddwyr.

A34: Argymhellwn fod y corff hwn yn ystyried sut i hyrwyddo defnyddio dulliau unioni datganoledig (gan gynnwys tribiwnlysoedd datganoledig Cymru) i ddatrys achosion anghydfod; ac y dylai ystyried hefyd enghreifftiau presennol o 'gyd-gyswllt' rhwng ombwdsmyn, tribiwnlysoedd, llysoedd a chyrff eraill, a sut i wella hyn ar gyfer y dyfodol.

A35: Gan gasglu'r amrywiol dystiolaeth ynghyd, argymhellwn sefydlu corff trosolwg statudol annibynnol ar gyfiawnder gweinyddol yng Nghymru, a ddylai gael ei ddiffinio gan y nodweddion canlynol.

- Annibyniaeth a digon o awdurdod i herio gwleidyddion
- Digon o adnoddau, gan ymestyn i bersonél ac arbenigedd ac yn cynnwys adnoddau i gyflawni ymweliadau trosolwg ar dribiwnlysoedd
- Ysgrifenyddiaeth ar wahân
- Cyllideb ymchwil ar wahân a dealltwriaeth o ba mor ganolog yw ymchwil i lunio polisi
- Wedi'i sefydlu gan statud gyda phwerau a dyletswyddau statudol, a pherthynas statudol lle byddai angen rhoi adroddiadau gerbron y senedd berthnasol a disgwyl ymateb iddynt
- Byddai'n rhaid iddo fod yn gallu gwneud argymhellion ar draws y sector cyfiawnder gweinyddol cyfan, ac nid fel rhan o 'seilos' neu rhannau o'r system gyfiawnder
- Byddai'n rhaid iddo fod â'r capasiti i weithredu fel corff gwylio a mentor, yn adolygu swyddogaethau ac effeithiolrwydd amrywiol sefydliadau a threfniadaethau, ond hefyd yn gwneud cynigion i hwyluso penderfyniadau gwell a rhoi cymorth a hyfforddiant i weithwyr cyfiawnder gweinyddol proffesiynol (gan gynnwys aelodau tribiwnlys ac eraill)
- Byddai'n rhaid iddo ddod â llunwyr polisi, ymarferwyr ac academyddion at ei gilydd
- Byddai'n rhaid iddo fod yn gallu gweithio'n hyblyg ac addasu i newidiadau yn natur gweinyddiaeth ac i heriau newydd (bod yn adweithiol a rhagweithiol yn ei swyddogaethau)
- Byddai'n rhaid iddo fod yn dryloyw yn ei weithgareddau

A36: O ystyried yr amser sydd ei angen i ddatblygu trosolwg statudol, argymhellwn sefydlu Fforwm Cyfiawnder Gweinyddol ar unwaith (tebyg i AJF blaenorol y MoJ) gyda chadeirydd ac aelodaeth annibynnol yn cynnwys cynrychiolwyr o'r farnwriaeth, ombwdsmyn a chyrff trin cwynion eraill, academyddion a sefydliadau'n cynrychioli defnyddwyr y system. Gallai'r Fforwm hwn gynnal dau gyfarfod ffurfiol y flwyddyn yn ogystal â gweithdai a seminarau pwnc-benodol neu gyfarfodydd a gweithgareddau eraill. Yn y pen draw gallai'r Fforwm hwn ddod yn is-bwyllgor i gorff a sefydlir i hyrwyddo a chydgysylltu datrys anghydfod yng Nghymru.